PN-ABI-079
7/1994

Le Gouvernement de la
République du Burundi

avec

Le Centre de Recherches sur le Développement
Economique de l'Université du Michigan

présentent

BURUNDI: LA POLITIQUE D'AJUSTEMENT STRUCTUREL

Rapport du Colloque à Bujumbura, Burundi
du 23 au 25 mai 1990

PN-ABI-079

Le Gouvernement de la République du Burundi

avec

Le Centre de Recherches sur le Développement Economique de l'Université du Michigan

présentent

BURUNDI: LA POLITIQUE D'AJUSTEMENT STRUCTUREL

Rapport du Colloque à Bujumbura, Burundi du 23 au 25 mai 1990

Préparé par
Le Centre de Recherches sur le Développement Economique
de l'Université du Michigan
pour
The United States Agency for International Development (USAID)
Grant No. 623-0000-G-00-0012-00

Septembre 1990

Publié par

The Center for Research on Economic Development
The University of Michigan
340 Lorch Hall
611 Tappan Street
Ann Arbor, Michigan, 48109-1220 USA

Tel. 313-764-9490 Fax. 313-747-2743

AVANT-PROPOS

Le présent volume rend compte d'un colloque sur l'ajustement structurel, qui s'est déroulé à Bujumbura du 23 au 25 mai 1990.

Le colloque a été organisé à l'initiative et sous la direction du gouvernement burundais, et plus particulièrement du Secrétariat Permanent du Comité de Suivi du Programme d'Ajustement Structurel. Le financement était assuré par la Mission burundaise de l'Agence des Etats-Unis pour le Développement International (USAID) ainsi que par la Communauté Economique Européenne. Le Centre de Recherches sur le Développement Economique (CRED) a apporté sa contribution à l'organisation du colloque, et a en outre été chargé de la rédaction du présent volume.

On trouvera ci-après le texte intégral des allocutions et communications présentées durant le colloque, ainsi qu'un résumé des discussions qui ont suivi. Aux premières pages du volume figure un rapport général sur le colloque, rédigé par le Secrétariat Permanent. Viennent ensuite les diverses allocutions et communications, qui appartiennent aux quatre catégories suivantes:

1. Discours officiel de M. Gérard Niyibigira, Ministre des Finances.
2. Communications présentées par les représentants de trois organisations internationales: Communauté Economique Européenne, Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique, Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel.
3. Exposés portant sur les travaux réalisés à Madagascar et au Ghana en matière d'ajustement structurel.
4. Communications portant sur quatre thèmes centraux de l'ajustement structurel: politique de change, politique des prix agricoles, fiscalité, et privatisation.

Les collaborateurs du Centre de Recherches sur le Développement Economique ont admiré la qualité et l'intensité du travail accompli pour l'organisation du colloque, et se félicitent d'avoir pu prendre part à une réelle collaboration entre le Secrétariat Permanent, le CRED, l'USAID/Burundi et les autres organismes participant au colloque. Nous avons l'espoir que ce colloque, ainsi que le compte rendu présenté ci-après, contribueront utilement à l'avenir de l'ajustement structurel au Burundi, et intéresseront également les responsables de services publics et d'organismes d'assistance, ainsi que les chercheurs travaillant dans d'autres pays.

Ernest J. Wilson, III, Directeur
Centre de Recherches sur le Développement Economique

30 septembre 1990

Table des Matières

	Page
Avant-propos	iii
Liste des Participants	vii
Liste des Sigles et Abbréviations	ix
Compte Rendu des Séances	1
Discours d'Ouverture par Gérard Niyibigira	21
Economies Africaines et Ajustement Structurel par Dominique David	29
Vue d'Ensemble de l'Expérience Africaine en Matière de Réforme Economique par Patrick Bugembe	39
Examen du Développement du Secteur Industriel en Afrique par Philippe Scholtes	49
Examen des Expériences Réalisées au Madagascar par Nirina Andriamanerasoa	57
Examen des Expériences Réalisées au Ghana par Abner Bab Klu	67
Les Politiques de Change en Afrique Face aux Exigences de la Stabilisation et de l'Ajustement Structurel par Patrick Plane	81
La Politique des Prix demeure-t-elle Importante? Ajustement Structurel et Réforme de la Politique des Prix Agricoles par B. Lynn Salinger	103
La Fiscalité Burundaise et son Impact sur l'Epargne Privée par Prime Nyamoya présenté par Joseph Akilimali	121
Traitement Théorique de la Fiscalité par Apollinaire Ndorukwigira	145

Liste des Participants

Participants Locaux

M. Gérard NIYIBIGIRA, Ministre des Finances et Vice-Président du Comité de Suivi du PAS, Discours d'ouverture

M. Salvator MATATA, Secrétaire Permanent du Comité de Suivi du PAS, Discours de clôture

Professeur Apollinaire NDORUKWIGIRA, Université du Burundi, "Traitement Théorique de la Fiscalité"

M. Joseph AKILIMALI, représentant le SG de la CCIAA, présentateur de l'exposé de M. Prime NYAMOYA, "La Fiscalité Burundaise et son Impact sur l'Epargne Privée"

M. Bernard SUNZU, Conseiller au MINIRECOOP

Directeur de Cabinet au Secrétariat d'Etat chargé de la Coopération

Conseiller Assistant à la Présidence -- Cellule économique

Conseiller auprès du Cabinet du Premier Ministre -- Cellule économique

Directeur Général du Plan

Directeur Général des Dépenses

Directeur Général des Recettes

Directeur Général de l'Industrie

Directeur Général de la Vulgarisation Agricole

Directeur Général de la Planification Agricole et de l'Elevage

Directeur Général de l'OCIBU

Directeur Général du Travail et de Formation Professionnelle

Directeur Général de l'Artisanat et des Coopératives

Directeur Général du FNG

Directeur de la Planification

Directeur de la Programmation

Directeur de l'Etude du Milieu et des Systèmes de Production (ISABU)

Directeur du Commerce Extérieur

Directeur Général pour l'Europe, l'Amérique du Nord et les Organisations Internationales

Directeur des Organisations Internationales

Directeur des Impôts

Directeur des Douanes

Directeur des COGERCO

Directeur de l'OTB

Directeur de la Comptabilité

Directeur de l'APEE

Directeur des Etudes et Documentation Industrielles

Directeur du Bureau des PME

Directeur de la Trésorerie

Responsable national du projet PASA

Représentants de la BRB (4)

Représentants du SCEP (3)

Conseillers du Secrétariat d'état au Plan (3)

Conseillers du Secrétariat Permanent du CS du PAS (3)

Assistants techniques (au Secrétariat d'Etat au Plan) (4)

M. Andre NKUNDIKIJE, Privé

M. KIRAHUZI, Privé

M. Gaspard-Emery KARENZO, Privé

M. Jean SINDAYIGAYA, Privé

M. Albin NYAMOYA, Privé

Délégués Etrangers:

Ghana: Exposant du cas de Ghana: M. Abner BAB KLU, Directeur des Recettes

Madagascar: Exposant du cas de Madagascar: M. Nirina ANDRIAMANERASOA, Conseiller Economique du Président

Rwanda: M. Joseph HAKIZAMUNGU, Directeur Général au Ministère des Finances, Chef de la délégation

M. Vedaste SENYANA, Chef de la division analyse économique au Ministère du Plan

M. Bonaventure NIYIBIZI, Chargé du secteur privé

M. Damascène NGABOYIMANZI, Chargé des études agricoles et de l'analyse des projets

M. Japhet NGENDAHAYO, Ministère du Plan

Togo: M. Kwassi KLUTSE, Directeur Général du Plan et du Développement

M. Assimaidou KOSSI, Directeur Adjoint de la Coordination du Plan

University of Michigan, Centre de Recherches sur le Développement Economique (CRED):

Professeur Ernest J. WILSON, III, Directeur, "Le Secteur Privé"

Professeur Robin BARLOW, Research Scientist

M. Patrick PLANE, (CNRS, CERDI, Université de Clermont I), "Les Politiques de Change en Afrique Face aux Exigences de la Stabilisation et de l'Ajustement Structurel"

Mme B. Lynn SALINGER, (Senior Economist, Associates for International Resources and Development), "La Politique des Prix demeure-t-elle Importante? Ajustement Structurel et Réforme de la Politique des Prix Agricoles"

USAID - Burundi:

M. Donald F. MILLER, Représentant de l'USAID au Burundi

M. Cam WICKHAM, Program Officer

M. Donald HART, Private Enterprise Officer

Mme Larraine DENAKPO, Training Coordinator

Représentants d'Organisations Internationales:

CEA: M. Patrick BUGEMBE, "Vue d'Ensemble de l'Expérience Africaine en Matière de Réforme Economique"

Professeur O. TERIBA, Directeur de la Division de la Recherche et de la Planification socioéconomique

Professeur Onimode BADE

M. Kashala THISEN

M. Francis MASAKHALIA

CEE: M. Dominique DAVID, Conseiller au Directeur Général du Développement, "Economies Africaines et Ajustement Structurel"

ONUDI: M. Philippe SCHOLTES, Service de la Planification Industrielle, "Examen du Développement du Secteur Industriel en Afrique"

Liste des Sigles et Abbréviations

ACP	Etats de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
BCC	Burundi Coffee Company
BIRD	Banque Intrnationale pour la Reconstruction et le Développement
CARPAS	Cadre africain de référence aux programmes d'ajustement structurel (CEA, avril 1989)
CEA	Commission Economique pour l'Afrique (ONU)
CEE	Communauté Economique Européenne
CRED	Center for Research on Economic Development, The University of Michigan (Centre de Recherches sur le Développement Economique)
FMI	Fonds Monétaire International
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel
PAS	Programme d'Ajustement Structurel
PIB	Produit intérieur brut
PVD	Pays en voie de développement
USAID	United States Agency for International Development (l'Agence des Etats-Unis pour le Développement International)

Colloque sur
le Programme d'Ajustement Structurel
Bujumbura 23 - 25 MAI 1990

COMPTE RENDU DES SEANCES

rédigé par

le Secrétariat Permanent du Comité de Suivi
du Programme d'Ajustement Structurel

Premier Ministère et Ministère du Plan

République du Burundi

juin 1990

I. OBJET DU COLLOQUE

Dans le but d'internaliser davantage le programme d'ajustement structurel, le Gouvernement du Burundi a demandé à l'USAID de l'aider à organiser un colloque sur quelques aspects du programme d'ajustement structurel à l'intention des cadres burundais. La demande du Gouvernement a été très bien reçue par l'USAID d'autant plus que comme par hasard le Gouvernement des USA a également décidé durant la même période d'appuyer le programme de réforme économique du BURUNDI par une aide à la balance des paiements et à la promotion du secteur privé.

Le colloque était conçu de manière à permettre à nos cadres d'échanger avec d'autres cadres étrangers les expériences vécues en matière d'ajustement en particulier dans les domaines suivants:

a) La politique du taux de change;

b) La politique des prix au producteur agricole;

c) La fiscalité et l'épargne privée;

d) La réforme des entreprises publiques et la privatisation;

II. SEANCE D'INAUGURATION

Les travaux du colloque ont débuté le mercredi 23 mai 1990 à 9 heures, dans la grande salle de conférences de l'Hôtel Source du Nil sous le haut patronage du Ministère des Finances et Vice - président du Comité de Suivi du PAS représentant S.E. Monsieur le Premier Ministre et Ministre du Plan empêché.

Après le mot d'introduction prononcé par M. Salvator MATATA, Secrétaire Permanent du Comité de Suivi du Programme d'Ajustement Structurel, la parole a été donnée à Ernest WILSON III, directeur du "CRED," le Centre de Recherches sur le Développement Economique de l'Université de Michigan (U.S.A.).

M. Ernest WILSON III a exprimé le plaisir de voir aboutir le projet préparé conjointement avec le Premier Ministère et Ministère du Plan du Burundi, Secrétariat Permanent du Comité de Suivi du PAS, avec le concours financier de l'Agence Américaine pour le Développement International (USAID).

Il a exprimé ses remerciements au Gouvernement de la République du Burundi, et au Premier Ministre en particulier, pour son soutien à cet atelier sur le PAS.

Le Directeur du CRED a souligné que la réforme économique est un phénomène mondial en citant quelques examples de pays sous ajustement et aussi différents que l'USSR (Perestroïka), le Vietnam, le Nigéria, la Chine.

Quel que soit le pays concerné, les réformes économiques ont plusiers aspects en commun. Dans un monde en train de changer, il faut s'adapter aux changements. Chaque pays doit pouvoir exporter et importer, couvrir les besoins de ses populations en biens. Les instruments sont nombreux et chaque Gouvernement doit trouver sa voie.

M. Ernest WILSON III a terminé en présentant les thèmes des discussions et en précisant que l'équipe des conférenciers est internationale, très compétente et expérimentée.

Le Représentant de l'USAID a rappelé que le colloque du Bujumbura est né de l'initiative des participants burundais au colloque du même type organisé à Nairobi sur financement de l'USAID. De tels travaux devait - il préciser ont un intérêt certain dans la mesure où une bonne applicationde l'ajustement strcuturel mène à des profits nets. L'expérience burundaise déjà très positive a tout à gagner en profitant de celle d'autres pays.

Il a rappelé qu'en matière d'ajustement, la coopération américaine avec le Burundi est centrée sur l'assistance à l'entreprise privée et la promotion des exportations.

C'est le Ministre des Finances du Burundi, Vice - Président du Comité de Suivi du PAS, M. Gérard NIYIBIGIRA, qui a prononcé le discours d'ouverture au nom du Premier Ministre et Ministre du Plan empêché.

Le Ministre des Fincances a souhaité la bienvenue la plus chaleureuse à tous les participants étrangers et exprimé solennement les remerciements et la reconnaissance du Gouvernement au CRED, à l'USAID, à la CEE, à la CEA, à l'ONUDI et aux représentants des Etats pour leur appui et contribution à la tenue de ce colloque. Il a rappelé le rôle combien appréciable de la Banque Mondiale, du Fonds Monétaire International, du Japon, de la CEE, de la Belgique, de la Suisse et de l'Arabie Saoudite qui ont soutenu le Burundi dans ses premiers efforts d'ajustement. Le Ministre des Fiancances n'a pas oublié de saluer les nouveaux bailleurs de fonds du PAS en l'occurence l'USAID et la RFA.

M. NIYIBIGIRA a ensuite passé en revue le programme d'ajustement initié par le Burundi tant sur les plans macroéconomique que sectoriel. Malgré les facteurs exogènes qui sont venus contrairer ses prévisions, le Gouvernement a enregistré des résultats encourageants au niveau de la croissance du PIB et de la maîtrise de l'inflation, devait préciser M. NIYIBIGIRA. Il a également souligné que la meilleure gestion des finances publiques, l'engouement pour les exportations, une plus grande concurrence dans le secteur productif, etc... constituent des résultats qualitatifs appréciables.

En terminant, le Minisre des Finances, a sur base de l'éxperience du Burundi initié quelques réflexions sur les thèmes du colloque. Il a en particulier évoqué les mérites et les limites des politiques du taux de change et des prix aux producteurs; il a indiqué les rapports entre la fiscalité et l'épargne; il a enfin parlé du fameux trade - off secteur public - secteur privé à travers la politique de désengagement public et la privatisation.

En déclarant le colloque solennement ouvert, le Ministre des Fiances a recommandé aux participants l'attitude pragmatique dans leurs déliberations.

L'exposé inaugural a été fait par Mr. Dominique DAVID, Conseiller du Directeur Général du Développement de la CEE sur "l'Approche de la Communauté Européenne dans l'Appui à l'Ajustement Structurel."

Monsieur DAVID devait évoquer sa propre perception de l'origine des PAS:

a) A la période difficile des années 1960 a succédé celle de facilité des années 1970 qui pour nombre de PVD devait avoir pour effet de masquer les faiblesses et permettre de différer des choix essentiels. Le réveil des années 1980 devait être d'autant plus dur et tendu, faisnat éclater au grand jour les profonds déséquilibres économiques internes et externes des PVD, et surtout pour les plus pauvres d'entre eux, avec des indices économiques et sociaux à la baisse et parfois même en recul par rapport aux années 60. L'avenir n'était donc plus certain.

b) A la diffusion des masses monétaires à travers le monde poussant à la consommation devait en effet succéder un lover de l'argent plus cher conduissant au surendettement. Beaucoup de pays avaient augmenté et leur endettement et leurs investissements, sans être alertés sur le dérapage de leurs économies qui restaient illusoires.

c) La chute des liquidités après le deuxieme choc pétrolier, la chute des cours mondiaux des matières premières conjugées avec l'augmentation des remboursements suite à la surévaluation du dollar devaient mener à l'ajustement des structures économiques et financières.

M. DAVID a fait remarquer que les efforts consentis par les pays africains dans le cadre du PAS sont actuellement très encourageants. Il a souligné que la CEE partageait la plupart des vues africaines notamment celles contenues dans le document de référence de la CEA intitulé "CARPAS" (Cadre Africain de Référence pour les Programmes d'Ajustement Structurel) approuvé en avril 1989. La seule réserve de la CEE sur ce document est qu'elle considère qu'il faut traiter la question de l'ajustement, non pas sous l'angle théorique, mais comme approche et démarche pour un meilleur développement.

L'orateur a souligné que souvent on rencontre dans le CARPAS des contradictions entre les mesures prises ou à prendre et les effets recherchés.

M. DAVID a indiqué que pour la CEE, il apparait ainsi que, pour réussir, l'ajustement structurel doit apporter des réponses positives à six préoccupations majeurs:

a) Respecter la priorité du développement à long terme.

b) Relever intégralement de la responsabilité de l'Etat contraint à un ajustement.

c) Etre adapté au contexte propre à chaque pays.

d) Assurer la progressivité des réformes.

e) Prendre en compte ses conséquences sociales.

f) Enfin, s'intégrer dans une coordination régionale.

Sur le premier point, il est intéressant de noter, devait préciser M. DAVID, que la BIRD, après avoir "poussé" l'aide à l'ajustement en faveur de l'ASS jusqu'à 45% l'aide totale AID pour ces pays, reconnait maintenant l'importance d'assurer un minimum d'investissement.

M. DAVID a enfin indiqué les possibilités de finance,ent offertes par les Fonds Européen de Développement (FED) sous forme de dons dans le cadre de l'ajustement structurel, y compris la dimension sociale de l'ajustement.

III. LES POINTS DE VUE DE CERTAINS ORGANISMES ET EXPERIENCES DE DEUX PAYS

III.1. LE POINT DE VUE DE LA CEA

Le chef de la délégation de la Commission des Nations Unies pour l'Afrique (CEA), le Professeur BUGEMBE a pris la parole en faisant d'abord remarquer que les années 1980 constituent une décennie perdue pour l'Afrique parce que la plupart des indicateurs économiques et sociaux ont viré au rouge.

Le continent croule sous le fardeau d'une dette qui atteint 256 milliards de dollars.

Sur le plan social, la situation reste préoccupante à la fois pour la mortalité maternelle et infantile; la non - scolarisation des enfants; les enfants scolarisés sand livres ni cahiers; le pouvoir d'achat érodé, etc...

La question principale qu'il faut se poser est celle de savoir pourquoi les pays qui ont initié un Programme d'Ajustement Structurel n'ont pas encore réussi leur redressement économique et social. Trouver une réponse à cette question est d'une importance primordiale.

Le Professeur BUGEMBE a relevé que l'UNICEF reste en Afrique le chef de file des programmes sociaux qui visent à réhabiliter la situation des groupes les plus défavorables; à ralentir l'érosion des ressources naturelles.

Il a relevé également que si l'ajustement est nécessaire, favoriser les équilibres macroéconomiques sans pousser à la transformation des strcutures socio - économiques est une erreur.

On remarque aussi, a - t - il dit, des aspects politiques négatifs dans la mesure où les populations ne semblent pas appuyer les programmes d'ajustement alors qu'elles sont les premières concernées.

Ces programmes semblent aussi laisser de côté les problèmes liés à l'environnement.

Il faut alors se poser les questions suivantes:

a) Pourquoi l'Afrique connaît - elle des problèmes structurels?

b) Quel est le poids de la dimension institutionnelle?

c) Le programme n'est - il pas mal expliqué?

d) Quel est le processus de référence?

e) Quels sont les facteurs extérieurs qui s'opposent à un redressement économique rapide?

f) Quel est le poids de l'aide extérieure et comment peut - on l'envisager?

g) Quelle est la vision à long terme du développement de l'Afrique?

Le représentant de la CEA a ensuite évoqué les aspects exogènes qui ont concouru à la stagnation économique de l'Afrique. Il a fait remarqué qu'avant les programmes d'ajustement, les exportations augmentaient, alors que la situation intervenue par la suite n'est guère encourageante. Cela d'autant plus que le fardeau de la dette semble n'avoir pas été bien compris.

Selon le Professeur BUGEMBE, l'Afrique devrait axer tous ses plans de développement vers le long terme. C'est l'objet du "CARPAS" (Cadre Africain de Référence pour les Programmes d'Ajustement Structurel), document qui relève les principales caractéristiques essentielles de tout programme d'ajustement.

a) Le "CARPAS" part d'une base structurelle;

b) Il démontre la nécessité des transformations sociales sans renoncer à la dimension humaine de l'économie;

c) Il rétablit la place de l'homme comme centre pricipal d'intérêt;

Tenant compte des réalités africaines, la CEA a etabli les caractéristiques de base indispensables à la réussite de tout programme de développement. Il faut:

a) Diversifier et accroître la production;

b) Améliorer l'allocation des ressources;

c) Répondre aux besoins de dépenses des populations.

Un accent paticulier est en effet mis sur la mobilisation des ressources. Si les ressources humaines ne sont pas améliorées, il n'y aura pas de résultat palpable. D'où la nécessité également d'assainer l'environnement. La CEA pense que les dépenses militaires peuvent servir à améliorer les conditions de vie des pauvres.

Comme dernières conditions de réussite:

a) Il faut établir une nouvelle forme de partenaraiat entre pays réformateurs et donateurs;

b) Amener les pays africains à plus de collaboration dans l'élaboration de leurs politiques;

c) Mettre un accent particulier sur la communication pour susciter une plus grande adhésion des populations au programme d'ajustement.

III.2. LE DEBAT SUR LE POINT DE VUE DE LA CEA

L'exposé du Professeur BUGEMBE a provoqué des débâts et des interventions fort animés.

La première intervention portait sur la place accordée à la politique démographique dans les termes de référence du CARPAS. La réponse a été que ce dernier ne prenait pas de position générale sur le sujet, parce que certains pays ont des problèmes démographiques, d'autres pas.

La deuxième question concernait l'acceuil réservé au CARPAS par les bailleurs traditionnels et leur changement d'attitude éventuel.

Le Professuer BUGEMBE a réservé beaucoup d'attention à cette deuxième question. Il a repondu que le CARPAS a été adopté par l'ensemble des Etats africains.

Depuis lors, le regain d'intérêt est certain. La CEA a été invitée même au niveau des gouvernements et des parlements. Ce sera encore le cas en juillet à la Conférence sur le développement de l'Afrique qui se tiendra à Maastricht, sur l'initiative du Gouvernement hollandais.

La Banque Mondiale reconnaît désormais dans ses textes que les programmes qui ne tiennent pas compte des aspects humains sont voués à l'échec.

La Communauté Economique Européenne semble tout à fait comprendre la position de la CEA.

Concernant la détérioration des termes de l'échange qui subsiste parce que les niveaux des prix des matières premières sont décidés de l'extérieur, le Professeur BUGEMBE a d'abord fait remarquer qu'il faut éviter de sombrer dans le syndrome de la dépendance. Des pays comme la France et

l'Allemagne n'ont pas été développés par l'Afrique. Cette dernière ne sera donc pas non plus développée par l'étranger.

C'est la raison pour laquelle il est impératif d'adopter l'attitude suivante:

a) Soigner le syndrome de la dépendance;

b) Essayer de conprendre les positions des donateurs et être pragmatiques dans leur analyse;

c) Adopter une approche pragmatique de la négociation;

d) Réévaluer l'assistance extérieure pour savoir si réellement elle nous aide à nous développer ou si elle nous enforce davantage.

La délégué de la CEE est venu à la ressource pour expliquer que ce n'est pas parce que les européens sont riches que les africains sont pauvres, ni le contraire. Il a signalé qu'il existe quand même au Nord des mécanismes pour aider le Sud à traverser la crise. C'est le cas du Fonds Commun géré par la CNUCED, du STABEX ou du SYSMIN.

Il a signalé en passant que le vent de changement venu d'Europe Orientale apporte une cascade de transformations politiques en Afrique.

Du côté des donateurs, des réflexions se développement à divers niveaux pour moraliser l'aide et cesser la complaissance néo - coloniale. C'est dire que l'opinion européenne est donc plus mûre que par le passé. C'est ce qui ressort par ailleurs de la décision du récent sommet européen de Dublin de construire une politique extérieure commune. D'autre part, a terminé le délégué de la CEE, la réforme politique en Afrique peut avoir un effet salutaire en Europe contre la complaisance néo - coloniale.

Cette mise au point a appelé l'intervention immédiate d'un participant qui a fait remarquer que le Programme d'Ajustement Structurel a éveillé les consciences au Nord comme au Sud. Cependant, a - t - il ajouté, tout en étant d'accord sur le principe, nous divergeons sur les moyens. Il est sain que le Nord se félicite de la réussite de ce programme et l'encourage. Mais, force est de nous rendre compte que nos partenaires ne semblent pas en train de s'ajuster. Nous sommes sur un même bateau. Donc, nous voguons ensemble ou nous coulerons ensemble. Le Nord adopte une position de pompier, mais, même si nous serrons notre ceinture jusqu'au dernier trou, il n'y a pas moyen de nous en tirer. Pourquoi nos prix sont - ils fixés par le Nord alors que des mesures protectionnistes existent bel et bien dans le commerce nippo - européen par exemple et que des subventions des produits agricoles sont pratiquées partout au Nord. Que ce dernier s'ajuste donc et que nos prix ne soient plus fixés par cette loi naturelle mais par des négociations.

L'intervenant a aussi attiré l'attention sur la nécessité pour les Africains de s'ajuster eux - mêmes, ensemble avec leurs voisins. Par exemple, à l'heure actuelle, un opérateur privé burundais n'est pas intéressé à opérer sur le Rwanda sur le plan officiel à cause des barrières de toute sorte liées aux politiques économiques apliquées dans les deux pays.

Une autre intervention concernait deux points. Le premier s'enquérait d'une éventuelle hiérarchie dans les trois politiques préconisées par la CEE pour un redressement rapide de l'Afrique: amélioration de la production; intégration regionale; amélioration de l'art de gouverner. Le deuxième demandait si la CEA avait elle aussi défini cette façon d'ajuster et ses méthodes, et si, également, elle avait déjà évalué le niveau des ravages causés à la trentaine de pays sous ajustement à cause des instruments de ce dernier (privatisation, dévaluations, etc...).

Le délégué de la CEE a affirmé qu'au niveau des Communautés Européennes, la réflexion se situe au niveau de l'ajustement symétrique, à la recherche d'un dialogue permanent entre le Nord et le Sud. Il est néanmoins vrai, a - t - il poursuivi, qu'à la limite nous pourrions nous passer du Tiers Monde. "Nous ne sommes plus tout à fait dans le même bateau, parce qu'il y a désormais de nombreux petits bateaux sur la mer. Comme, par exemple, les 4 dragons (corée du Sud, Hong Kong, Taïwan, Singapour)."

Le délégué de la CEE a fait cependant remarquer qu'il existe quelques autres points de nature à compenser cette moindre interdépendance économique comme l'environnement.

Concernant l'hiérarchisation des politiques préconisées par la CEE, le délégué européen s'est expliqué de la façon suivante:

a) L'augmentation de la production est indispensable parce qu'elle est la base de tout;

b) Une grande importance est accordée à l'intégration régionale parce qu'il est possible de se développer en vendant plus en Afrique;

c) Il est important de développer la théorie des avantages comparatifs parce que pour un pays donné, mais pas un avantage absolu. L'exemple de concurrence négative qui a été donné est celui de l'huile de palme au Nigéria et en Côte d'Ivoire;

d) Concernant l'amélioration de l'art de gouverner, une distinction doit être opérée entre l'aide à la reconstruction de l'Europe de l'Est et l'aide à l'Afrique. La première est en effet accompagnée d'une conditionnalité politique, la deuxième pas.

La CEA a renchéri le Professeur BUGEMBE, partage les mêmes vues que la CEE mais c'est sur les moyens que nous ne nous entendons pas. Il a tenu à faire une brève référence à une question qui ne lui avait pas été posée:

a) La participation de la population doit faire partie intégrante de nos programmes dès leur début;

b) La production alimentaire doit tendre vers l'autosuffisance en tenant compte des habitudes de l'Afrique qui est obligée de tirer elle - même avantage de ses propres ressources;

c) L'intégration est indispensable parce que l'Afrique compte de nombreux petits pays aux marchés exigus qui n'ont aucune chance d'entrer seuls dans le prochain siècle;

d) L'évaluation des programmes doit rester pragmatique.

III.3. LE POINT DE VUE DE L'ONUDI

Le délégué de l'Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel (ONUDI) a parlé de l'expérience de cette Agence Spécialisée de l'ONU en matière de gestion industrielle en Afrique et ailleurs. Il a signalé que l'ONUDI a appris qu'il se pose effectivement quelques problèmes au niveau de l'industrialisation de l'Afrique.

Un récent atelier sur ce domaine a organisé des études thématiques sur:

a) Les financements;

b) Le marché international;

c) L'évolution technologique.

Le premier constat est que les industries agro - alimentaires et textiles ont la plus forté valeur ajoutée en Afrique.

Le deuxième constat est que l'industrie africaine est très mal intégrée dans le sens amont - aval qui veut dire la transformation des produits semis - finis.

La conclusion est que les industries n'ont su ou pas pu s'ajuster, faute des ressources humaines et financières solides. Il faut donc chercher à promouvoir l'investissement par des méthodes plus représentatives et plus conformes à la réalité.

S'il y a urgence à restructurer l'economie africaine, il s'agit là d'une condition nécessaire mais pas suffisante dans le processus du développement. Contre une méthodologie jusqu'ici lourde, il faut privilégier une approcher plus philosophique.

Dans le processus de concertation, pour avoir les meilleures chances de réussite, il faut intégrer tous les partenaires dès le début d'un programme.

Il faut aussi privilégier un processus de concertation sous - systématique, c'est à dire qu'il s'agit de trouver les agents structurants d'un secteur industriel.

En Afrique, le point de départ est la mise en place d'un système de concertation entre partenaires, tous les acteurs concourant au programme d'industrialisation.

L'ONUDI fait le constat final suivant: "malgré la philosophie du processus mis en route, les entrepreneurs africains n'ont pas la perception d'une économie de marché. Dans ces conditions, une politique purement macroéconomique est inadéquate ou, à tout le moins insuffisante, et il est important de poursuivre aussi une politique industrielle active. En particulier, la conception et l'organisation des filières, de la matière première au produit fini, constitue une vision à privilégier."

III.4. EXPERIENCES REALISEES DANS DEUX PAYS AFRICAINS

III.4.1. LE MADAGASCAR

Le Programme d'Ajustement Structurel à Madagascar a été présenté par Mr. Nirina ANDRIAMANASOA, Conseiller du Président de la République Malgache et ancien Ministre. Il a d'abord dressé le tableau économique du pays économique du pays en quelques chiffres.

En 1980 le taux d'inflation était de 18%; le ratio de la dette par rapport aux exportations était de 18%; le déficit budgétaire par rapport au PIB était de 4%.

Youtes les mesures prises pour corriger cette fâcheuse tendance ont échoué et, en 1982: l'inflation avait grimpé à 48%; le ratio de la dette s'était élevé à 72%.

a) La Place du Riz

Comme le café au Burundi, le riz occupe une place centrale dans l'économie de Madagascar. Avec une production de 2 millions de tommes, la Grande Ile est en effet le premier consommateur et le premier producteur de riz du monde. "Quand le riz va, tout va."

En 1972, Madagascar était explorateur net de riz. Mais pap la suite, on a créé une société détenant le monopole sur tous les produits agricoles, la SINPA. Et alors, le cycle infernal a commencé. A tel point qu'en 1975, on a été obligé de créer un Ministère du Ravataillement chargé plus spécialment de la gestion du riz. La production conaissait alors une chute brutale accompagnée d'une hausse spectaculaire des prix de la denrée de consommation de base des Malgaches.

En 1983, on a procédé à la supression de la SINPA, du Ministère du Ravitaillement et des subventions. Et tout est rentré dans l'ordre.

b) La Situation des Entreprises Publiques

Dès 1975, l'Etat Malgache avait favorisé l'éclosion d'une série de petites et moyennes entreprises. Elle devait s'accompagner, entre 1975 et 1978, d'une vague de nationalisations des banques, des assurances et du secteur sucrier. En même temps que l'Etat procédait à la création d'autres entreprises publiques.

L'expérience devait se réléver être une véritable catastrophe économique, un gouffre pour les finances publiques, révélateur de l'incompétence technique de responsables peu préparés à la gestion, concevant leur rôle comme une rente de situation dans un secteur pourtant malade.

En 1982, le Gouvernement d'Antananarivo a été donc amené à prendre une série de mesures de redressement économique:

i) Liquidation de sociétés non viables;

ii) Mise en place de plans - cadre;

iii) Recherche de partenaires privés (notamment Japonais), l'Etat jouant le rôle de "sleeping partner;"

iv) Libéralisation totale des importations et des exportations.

c) Les Leçons à tirer

L'orateur a terminé en passant en revue les leçons qu'on peut tirer de l'éxperience malgache:

i) Pour augmenter sa production, le paysan doit prendre des risques. Le paysan sait parfaitment s'adapter aux situations nouvelles, par exemple lorsque la coopérativisation s'avère être un échec;

ii) Le pilotage d'un PAS est un excercice de longue haleine qui nécessite l'adhésion du peuple. D'où le rôle primordiale qui doit être joué par le Comité de Suivi.

iii) La privatisation doit être minutieusement préparée, parce que les intérêts des groupes entrent en jeu.

iv) Il faut éviter la création de groupes sociaux mécontents qui risqueraient d'alimenter l'insécurité.

v) Les pays créanciers ont trop tardé à prendre les mesures d'annulation de la dette susceptibles de soulager une balance des paiements mal en point.

vi) Quand les indicateurs commencent à revenir au vert, l'impatience de la population devaient trop grande.

vii) La libéralisation de l'économie doit s'accompagner de celle de la presse et de la politique.

viii) C'est en développant l'autonomie de la femme qu'on peut agir positivement sur l'explosion démographique.

d) Situation Actuelle

i) En 1989, le niveau des exporations a rattrappé celui de 1979.

ii) La libéralisation des imporations a amené une baisse des prix pendant que le marketing revient avec le renouveau de la publicité.

iii) Le commerce extérieur commence à être diversifié.

iv) Les investisseurs étrangers montrent de plus en plus d'intérêt.

v) Avec la libéralisation de l'économie, la politique et la presse emboîtent le pas.

e) Où Va Madagascar?

Pour le moment, la Grande Ile est sous ajustement avec des résultats très encourageants. Le problème est que Madagascar produit des biens plutôt concurrents que complémentaires avec les Etats de la sous - région. Mais des négociations sont en cours à ce sujet, notamment au sein de la ZEP.

La population commence à être optimiste, c'est le gain le plus important, c'est le plus grand moteur du PAS.

III.4.2. LE GHANA

a) La racine du mal

L'expérience du Ghana a été présentée par Mr. Abner BAB KLU, Directeur des Recettes de l'Etat au Ministère Ghanéen des Finances.

A son indépendance en 1957, devait préciser M. KLU, le Ghana était relativement bien doté en ressources naturelles, en cadres de valeur et en infrastructures; le tout combiné avec un commerce entérieur florissant lui permettait un taux de croissance impressionnant de 7% par an jusqu'en 1960.

A partir de cette date, la situation devait progressivement se détériorer jusqu'a atteindre une croissance négative de - 2% entre 1970 et 1978, le record étant de - 6.1% en 1982.

Le déclin persistant de la production du cacao, des minerais et du bois ruinait les finances publiques. Pour financer son déficit, l'Etat eut recours aux emprunts bancaires et spécialement à la planche à billets de sa banque centrale. Ce qui devait faire grimper l'inflation jusqu'à 62% entre 1974 et 1983.

La racine du mal provenait d'une appliation excessive de la politique de côntrole direct des prix et des crédits. Ce contrôle devait d'ailleurs être institutionnalisé en 1972 et s'étendre au change. Le taux de ce dernier devait rester inchangé durant de longues années, connaître la première dévaluation du "CEDI" de 30% en 1967 pour baisser jusqu'à près de 300% en 1978.

Entre 1978 et 1982, la monnaie ghanéenne avait été surévaluée de 445%, alors que l'inflation grimpait jusqu'à 580% et que le commerce était déficitaire de 45%.

La surévaluation du "CEDI" signifiait la baisse croissante des revenus du cacao, des minerais et du bois. Le taux élevé d'inflation domestique rendait trop cher le coût de production des biens exportables rendus ainsi incompétitifs sur le marché international. Coincés entre les coûts de plus en plus élevés de production et la chute de leurs revenus, la plupart des planteurs se tourèrent vers la production de denrées alimentaires plus rémunératrices parce que plus demandées sur le marché.

Les plantations de cacao étaient ainsi laissées à l'abandon. De plus, la différence des prix entre le Ghana et ses voisins devait encourager un brusque regain de fraude sur le cacao, le caoutchouc, l'or et les diamants.

Certains producteurs opéraient sur le marché local plutôt que d'exporter, à cause de la surévaluation de la monnaie nationale et du taux élevé d'inflation domestique.

Le contrôle des prix et de la distribution avait été institué pour protéger le revenu réel des pauvres et pour prévenir contre un enrichissement excessif des pauvres et pour prévenir contre un enrichissement excessif des plus nantis. Mais l'effet non désiré du système a été la naissance de marchés parallèles au sein desquels des marchandises destinées favorisés pour être finalement vendues au marché noir sur lequel les autorités n'avaient aucun contrôle.

Cette fraude était également favorisée par la différence considérable entre le taux de change officiel et le marché parallèle. Le côntrole des prix et des taux de change n'avait plus aucun sens dès lors. Les commerçants en général réalisaient ainsi des profits très importants.

La situation ainsi créée produisait le désintérêt croissant des forces productives de l'agriculture et l'industrie pour se porter vers le secteur des services.

b) Le programme de redressement économique

Les premières mesures d'ajustement ont été prises en 1983 et devaient courir jusqu'en 1986. Caractérisée par une politique active du taux de change, cette première phase était placée sous le signe de la stabilisation en:

i) Réalignant les prix distordus;

ii) Restaurant la discipline monétaire;

iii) Enlevant les freins de nature infrastructurelle;

iv) Encourageant l'entreprise et le producteur.

La deuxième phase (1987 - 1990) a principalement consisté à consolider les acquis de la stabilisation; libéraliser les marchés et à institutionnaliser les réformes économiques.

Ainsi, le processus de dépréciation de la monnaie s'est poursuivi. La libéralisation de 1989 a amené la supression des licenses d'importation. Le financement du déficit par la banque centrale était à la base de l'inflation, il a fallu l'abandonner.

Les résultats sont encourageants, mais ils n'ont pas tous été heureux.

Si les emprunts de l'administration aux banques ont baissé, l'epargne n'a pas augmenté comme espéré.

Au niveau des investissements directs, l'augmentation a été insignifiante.

Le rapatriement de nombreux Ghanéens de l'étranger a accru le chômage.

c) Les leçons à tirer

Pour terminer, Mr. BAB KLU a tiré brièvement quelques leçons de l'expérience ghanéenne:

i) Il faut combattre la rigidité des prix, du taux de change et des taux d'intérêt de manière systématique et par phases suivies d'évaluation car les élasticités ne sont pas évidentes;

ii) La libéralisation doit être introduite par étapes en suivant une approche pragmatique;

iii) La lutte contre l'inflation doit tenir compte des autres paramètres si non elle conduit à la récession; mais si l'inflation reste élevée il est contre - productif de libéraliser les taux d'intérêt et les prix;

iv) L'expérience du Ghana montre que l'étape de l'exécution du PAS reste difficile surtout quand le Gouvernement et la population n'y croient pas.

III.4.3. LE DEBAT SUR LES EXPERIENCES DU MADAGASCAR ET DU GHANA

Une vive discussion a suivi les deux exposés sur des programmes d'ajustement dits - réussis.

a) Il est nettement apparu qu'une réforme économique n'a pas de chance de succès si elle n'est pas accompagnée de réformes institutionnelles adéquates.

b) Les mesures de contrôle direct ne sont pas à exclure absolument. Ce sont des outils utiles à court terme, mais il ne faut pas s'y accrocher, du moins pas pour longtemps.

c) L'ajustement structuel est là pour aider au déblocage de l'économie. Il est cependant difficile de corriger en 2 ans les erreurs de gestion économique de deux décennies. C'est une maladie qui guérit lentement.

d) Il s'avère, du moins au Ghana, que les banques commerciales n'aidaient pas beaucoup la réforme économique. Elles n'utilisaient qu'une torte petite partie de leur capital propre. Il fallait donce les réformer aussi.

e) La privatisation s'est faite avec l'epargne nationale et étrangère et sous forme de "joint ventures." S'il est difficile de s'arrêter en chemin, la privatisation s'avère être un exercice délicat.

f) La libéralisation a permis d'éliminer la corruption liée à l'octroi privilégié de licences d'importation. Mais le pouvoir se déplace, notamment vers la machine judiciaire. Libéraliser totalement est un désastre assuré.

g) Le coût social de l'ajustement peut être lourd: le délégué malgache a reconnu que, dans son pays, on s'est aperçu des effets sociaux de l'ajustement bien très tard alors qu'on en était déjà arrivé à la distribution de soupes populaires. S'il fallait recommencer. Il faudrait, dès le départ, intégrer la dimension sociale.

h) Au Ghana, l'opération "D.S.A." a coûté à peu près 50 millions de dollars US. Pas moins de 45.000 fonctionnaires ont été licenciés, d'autres forcés à prendre une retraite anticipée. Des milliers de travailleurs du secteur privé ont également perdu leur emploi. Les idemnités de départ ont atteint 1% du PIB.

IV. SYNTHESE DES DISCUSSIONS SUR LES THEMES SPECIFIQUES

Le colloque a bénéficié d'un concours international de qualité qui a garanti le sérieux et la haute teneur des communications.

Comme prévu, les thèmes proposés à l'analyse:

a) La politique de taux de change;

b) La politique des prix aux producteur;

c) La fiscalité et son impact sur l'épargne privée;

d) La réforme des entreprises publiques et la privatisation se sont révélés d'une importance primordiale pour la suite du colloque.

A la lumière des expériences réalisées sous d'autres cieux, les débâts se sont enrichis, des questions essentielles ont été posées et les participants ont essayé d'y apporter des réponses intéressantes.

IV.1. POLITIQUE DU TAUX DU CHANGE

Les débâts étaient animés par Monsieur Plane qui avait présenté la veille la communiation "Les politiques de change en Afrique face aux exigences de la stabilisation et de l'ajustement structurel."

Les discussions sur ce sujet ont porté essentiellement sur les aspects suivants:

a) Les effets de la dévaluation

b) L'utilisation des instruments alternatifs

c) Les taux de change multiples

a) Les effets de la dévaluation

Il a été constaté à ce sujet qu'il y a deux écoles qui jugent différement les impacts de la dévaluation sur l'économie. Pour l'école libérale, l'ajustement du taux de change est indispensable et bénéfique pour la stabilisation et le développement de l'économie. Cet ajustement de la valeur exteme de la monnaie permet notamment des modifications dans la structure des prix relatifs internes. Ces modifications vont dans le sens d'une amélioration de la compétitivité de l'économie.

L'école néostructuraliste dénie tout effet bénéfique à la dévaluation monétaire et considère que les problèmes des économies africaines sont plutôt d'ordre strcuturel que monétaire.

Les débâts ont fait ressortire que chacune de ces écoles avait des partisans parmi les intervenants en ce qui concerne le cas des économies africaines.

En définitive, il est apparu cependant que l'expérience de la plupart des pays a montré des effets bénéfiques de l'utilisation de l'instrument de taux de change quant à la stabilisation des importations, à l'atténuation de l'inflation et à la promotion des exportations. Néanmoins, la seule dévaluation n'est pas suffisante, elle doit être accompagnée par d'autres mesures telles que:

i) Une reprise des flux nets du capitaux;

ii) Une politique monétaire adéquate;

iii) Une politique fiscale réaliste;

iv) Une politique commerciale dynamique.

Par ailleurs, la confiance des opérateurs économiques dans la politique officielle du taux de change est une des conditions indispensables à sa réussite.

Il a été noté cependant que l'un des inconvénients majeurs de la dévaluation pour les économies africaines est l'alourdissement du service de la dette qui en résulte.

b) Utilisation des instruments alternatifs

La question était de savoir quels sont les autres instruments qu'on peut utiliser lorsqu'on ne veut pas ou ne peut pas procéder à la dévaluation (cas de la Zone Franche où la dévaluation est possible, mais pratiquement irréalisable car conernant plusiers pays à la fois y compris la France).

En l'absence de la dévaluation. le regain de la compétitivité peut reposer sur un fort ralentissement des agrégats monétaires, des efforts plus poussés au niveau des finances publiques et la recherche d'une plus grande productivité du système productif, notamment par le biais d'une réduction des coûts de production unitaires.

c) Taux de change multiples

La multiplicité des taux de change peut être ou bien directe, auquel cas une discrimination des biens est nécessaire (prioritaires et non prioritaires) avec définition officielle d'au moins deux taux de change, ou indirecte par biais de la politique commerciale (subvention de certaines exportations et/ou droits tarifaires sur les importations).

L'expérience vécue par certaines économies africaines (Ghana) en matière de taux de change multiples (directs) ne s'est pas avérée très concluante (coûts d'administration, fraude, corruption, sous - facturation our surfracturation).

IV.2. POLITIQUES DES PRIX AGRICOLES

Les débâts sur la question des prix au producteur ont été organisés autour de l'exposé de Madame Salinger. Les participants ont échangé des points de vue sur les sujets suivants:

a) Questions relatives à la subvention;

b) Questions relatives aux mesures incitatives;

c) Questions relatives à la sécurité alimentaire;

d) Problèmes de la commercialisation des produits agricoles.

a) De la Subvention

Les participants ont reconnu que la question de subvention doit être étudiée dans toutes ses dimensions, des fois même, cas par cas, et analyser son impact sur les autres secteurs de l'économie.

Sur cette question, on remarque deux tendances. Les uns sont contre les subventions car elles coûtent cher aux Etats, et préconsistent surtout des améliorations techniques.

Les autres, considèrent le fait que l'économie de beaucoup de pays africains est basée sur l'agriculture des mesures favorisant la subvention directe des intrants à court terme ou une meilleure distribution peuvent donc être encouragées. La subvention des produits reste à prendre avec réserve car elle peut entraîner d'autres faits néfastes, surtout quand ces produits ne sont pas consommés directement par une grande partie de la population, et entraîner des coûts onéreux pour les Etats.

Par ailleurs, des mesures indirectes allant dans le sens de l'instauration des tarifs douaniers en vue de protéger les produits locaux peuvent accompagner la politique de subvention.

b) Des mesures incitatives

Parmi les mesures incitatives classiques, on a reconnu la place de la réforme des prix agricoles. Cette politique s'est avérée complexe de par les difficultés liées à la mesure des prix internationaux de référence, à la reponse à la hausse des prix à la limitation inhérente à toute réforme des prix aux producteurs agricoles. A côté de dette réforme, il faudrait penser aux mesures visant la productivité et l'efficacité comme la recherche, l'amélioration de la technologie et de la gestion, les méthodes

culturales. Toutes ces mesures concourent à l'augmentation de la production, et partant, du revenu des producteurs et viennent dès lors en complément au prix au producteur.

c) De l'autosuffisance alimentaire

L'autosuffisance alimentaire reste un facteur primordial pour le développement harmonieux des nations car, en cas de pénurie des aliments, on doit recourir à l'aide alimentaire avec toutes les conséquences que cela peut comporter. Comme les pays africains vivent essentiellement de l'agriculture la distorsion entre le développement des cultures d'exportation et vivrière est à éviter tout en respectant chaque fois le principe des avantages comparatifs.

d) Des problèmes de commercialisation des produits agricoles

Les participants ont constaté la nécessité d'améliorer les échanges inter - régionaux et d'essayer de diversifier la gamme des produits à commercialiser dans les sous - régions. Ceci permettrait d'avoir des marchés extérieurs encore intéressants et de briser le mythe des cultures traditionnelles d'exportation (café, thé, cacao, coton, etc...).

D'après l'expérience des uns et des autres, beaucoup de produits ne sont pas commercialisés en totalité car si on considère toute la production nationale par pays, il y a lieu de constater qu'une bonne partie n'est pas commercialisée.

Quelques problèmes ont été soulevés notamment:

i) Les difficultés qui résultent du principe même de la libéralisation. Les produits en provenance de la zone Sud, parfois taxés, sont confrontés à ceux du Nord qui sont pour la plupart subventionnés.

ii) Les circuits de commercialisation ne sont pas toujours améliorés.

iii) Les contraintes administratives peuvent constituer de véritables barrières quant à la distribution des produits et renchérir ainsi les prix à la consommation.

iv) La plupart des produits agricoles sont périssables et difficiles à transporter.

v) Le pouvoir d'achat des populations est parfois faible et le marché reste quelquefois étroit.

IV.3. FISCALITE ET EPARGNE

Deux exposés ont été faits sur le thème "fiscalité." D'abord des observations théoriques et ensuite l'impact de la fiscalité sur l'épargne.

A la suite des deux exposés, plusiers intervenants ont pris la parole pour souligner la nécessité de revoir la manière d'imposer les opérateurs économiques, en renvoyant la façon de déterminer la base imposable; les taux; en prévoyant la possibilité de simplifier la loi pour améliorer l'administration de l'impôt; la possibilité de créer des impôts neutres qui ne créent pas de sistorsion; et l'association du secteur privé dans toute réflexion fiscale.

D'autres ont souligné qu'un impôt ne l'est que quand il est payé. Le problème de la fraude est préoccupant et devrait pousser les responsables à voir son origine, soit en expliquant mieux la loi; soit en la revoyant.

Bref, la préoccupation de l'Etat devrait être de mettre en place un système qui ne décourage pas l'épargne et l'investissement. La fiscalité devrait aussi ne pas bloquer la création d'emploi.

Plusiers intervenants ont remarqué que l'épargne du secteur non structuré n'est pas suffisamment mobilisée par les institutions financières. Un effort dans ce sens est jugé nécessaire.

Il est par ailleurs apparu que le Code des Investissements devrait être accompagné par d'autres mesures l'adaptant aux nécessités des investisseurs.

Un effort de régionaliser la réforme fiscale a été jugé souhaitable pour assurer la cohérence au niveau de l'intégration régionale.

IV.4. LE SECTEUR PRIVE ET LA PRIVATISATION

La communiation sur la réforme des entreprises publiques était centrée sur l'aspect privatisation et était articulée sur trois points:

a) Politique de privatisation;

b) Développement du secteur privé;

c) Les chambres de commerce et leur rôle.

Au sujet de la privatisation, les réflexions suivantes ont été faites par les participants:

a) Tous les pays n'ont pas la même capacité à la privatisation; il faut au préalable évaluer la capacité du secteur privé à racheter les entreprises publiques;

b) Il n'est pas conseillé de financer la privatisation par de prêts; dans certains cas, la privatisation n'amène pas une augmentation des investissements globaux du secteur privé;

c) Il est parfois préférable d'instaurer la concurrence avant la privatisation;

d) Pour amorcer la privatisation à grande échelle il est nécessaire de commencer par les bonnes affaires et non pas par les canards boiteux;

e) Il faut éviter que la privatisation crée de nouveaux riches et de nouveaux pauvres; la privatisation doit être transparente;

f) La privatisation est un exercice difficile qui doit être bien préparé pour réussir.

Les participants au colloque se sont beaucoup intéressés à la question de promotion du secteur privé. Il a été notamment question de redéfinir les rôles respectifs du secteur public et privéau sein de l'économie; en particulier les participants ont insisté sur la necessité de développer des rapports très étroits entre les deux secteurs à l'exemple du continent asiatique où l'Etat a contribué à la promotion du secteur privé grâce aux chambres de commerce et associations professionelles actives.

Dans ce cadre, le rôle des chambres de commerce et d'industrie a été jugé fondamental dans la conduite des programmes d'ajustement structurel: i)Les chambres de commerce doivent fournir les informations nécessaires aux opérateurs économiques nationaux et étrangers au sujet des mesures économiques prises par le Gouvernement.

Enfin, que ce soit pour le secteur privé ou public, il est apparu qu'il faut former les gens et investir dans le management si l'on veut réussir l'ajustement structurel.

V. CLOTURE - SYNTHESE

Avant l'allocution de clôture, le Directeur du CRED avait remrcié vivement le co - organisateur du colloque à savoir le Secrétariat Permanent du Comité du Suivi du PAS, ainsi que les participants au colloque pour avoir fait du colloque en vériatable succès; c'est le meilleur du genre devait - il conclure.

L'allocution de clôture a été prononcée par Mr. Salvator MATATA, Secrétaire Permanent du Comité de Suivi du PAS, au nom de S.E.M. le Premier Ministère et Ministère du Plan empêché.

Il a relevé que le mot d'ordre de "dialogue et concertation" si cher au Gouvernement de la 3eme République burundaise a bien fonctionné au cours du Colloque. En suivant ce conseil, les cadres burundais participant aux travaux ont beaucoup appris à partir des expériences de Madagascar, du Ghana, du Rwanda, de l'Ougarnda, du Kenya, d'autres pays africains et même des pays asiatiques, d'Europe et de l'Amérique à travers les communiations des éminents conférenciers et participants étrangers.

Les leçons à retenir sur le quatre thèmes du colloque sont nombreuses:

En matière de politique du taux de change l'orateur a retenu qu'au delà des options d'école, libérale, neo - structuraliste ou autres, la politique du taux de change est un instrument qui peut porter ses fruits tant au niveau de la stabilisation de la balance des paiements qu'au niveau de la croissance, en stabilisant les importations et en stimulant les exportations.

Les expériences africaines confirment:

a) La stabilisation des importations;

b) Des résultats moins visibles au niveau des exporations;

c) Un impact négatif sur le stock de la dette extérieure;

d) Pour être efficace, cette politique doit bénéficier des mesures d'accompagnement au niveau des politiques monétaire, fiscale et commerciale;

e) Concernant l'utilisation des instruments alternatifs, la combinaison des 2 n'est pas à exclure, comme c'est le cas pour le Burundi;

f) Quand à l'utilisation des taux multiples, après examen des avantages et des inconvénients, la prudence a requis un consensus général.

La politique des prix aux producteurs s'avère complexe, surtout dans le contexte du marché mondial.

La question ne peut être détachée de la politique des prix des intrants agricoles et des autres aspects de caractère administratif.

La politique des prix aux producteurs doit être considérée comme une condition nécessaire pour susciter l'intérêt à produire plus. Il faut néamoins d'abord bien l'établir et surtout l'accompagner par:

a) Une meilleure vulgarisation;

b) La recherche appliquée;

c) L'amélioration des infrastructures de commercialisation, de conservation, de transformation et de stockage;

d) L'amélioration de l'environnement administratif du producteur.

Concernant la fiscalité, un accent particulier a été mis sur la nécessité de simplifier la loi fiscale et de revoir l'imposition des opérateurs économiques pour:

a) Une meilleure efficacité dans le recouvrement;

b) Lutter contre la fraude:

c) Ne pas décourager l'épargne, l'investissement et l'embauche.

La promotion du secteur privé a été traitée dans l'esprit louable de recherche de l'efficacité.

La privatisation a été ainsi perçue comme un outil et non une fin en soi.

De riches échanges ont en lieu sur les difficultés de conduite de la privatisation au niveau de:

a) Son financement;

b) Sa préparation;

c) Son impact social quant à l'aspect d'équité et de l'emploi;

d) La formation de l'entrepreneur privé.

Le rôle des chambres de commerces ou autres associations professionnelles à travers le dialogue constant entre les secteurs privé et public a été bien explicité.

L'orateur a estimé que cet exercice de réflexion collective fort réussi doit se poursuivre sur les PAS pour que, le caractère mondial de cette réforme soit confirmé non pas par le besoin de la mener mais par des résultats importants que le monde peut se partager dans la paix et l'équité.

Des remerciements challeureux ont été adressés à tous ceux qui ont contribué à la réussite de ce colloque dont les résultats permettront aux participants de mieux comprendre et mieux piloter certains aspects du PAS.

Fait à Bujumbura, le 12 Juin 1990.
SP/CS/PAS

Discours d'Ouverture

par

Gérard Niyibigira
Ministre des Finances
Vice-Président du Comité de Suivi du PAS
Burundi

Permettez-moi d'abord, de souhaiter la bienvenue la plus challeureuse à tous nos invités étrangers. Certains d'entre eux sont venus de contrées lointaines pour s'associer à nous dans ces travaux d'échange et de réflexion sur la délicate phase économique que traversent la plupart des pays en développement. A eux, à tous ceux qui avaient déjà fait la connaissance du Burundi et des Barundi comme à ceux dont c'est la première visite, nous souhaitons un séjour agréable et fructueux.

De nombreux colloques, ateliers, séminaires, conférences se sont déjà tenus sur l'ajustement structurel. Si nous vous avons conviés au présent colloque, ce n'est donc pas pour le plaisir d'un enième exercice. Chez nous, le dialogue et la concertation sont devenus des modes de gouvernement. Nous ne pouvons pas ne pas en faire usage pour des sujets qui intéressent plus d'un seul pays. La plupart des pays du Tiers Monde en général, et d'Afrique en particulier, en butte à des difficultés économiques croissantes, ont initié un programme d'ajustement structurel, avec des résultats inégaux. Aucune occasion n'est donc de trop pour échanger les éxpériences des uns et des autres, les difficultés rencontrées et les solutions y apportées.

L'organisation de cette réflexion collective qui, nous n'en doutons pas, sera certainement fructueuse, n'a été possible qu'avec le concours matériel et technique de l'USAID et du Centre de Recherches sur le Développement Economique (CRED) de l'Université de Michigan dont je saisis ici l'occasion de remercier solennellement les responsables. Permettez-moi également de faire une note particulière à l'USAID qui vient de rejoindre la famille des bailleurs de fonds du programme d'ajustement structurel avec un appui initial d'un don de 15 millions de dollars. Qu'elle veuille bien accepter la reconnaissance du Gouvernement du Burundi.

Notre gratitude va aussi à tous les délégués de la Communauté Economique Européenne (CEE), de la Commission Economique pour l'Afrique (CEA), de l'Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel (ONUDI), et de tous les pays qui ont eu l'amabilité de nous envoyer des représentants. Leur expérience nous sera précieuse. Sans leur participation, le présent colloque n'aurait pas atteint le niveau de participation international que nous enregistrons aujourd'hui avec satisfaction. Nous tenons à saluer ici la solidarité agissante et constante de la Commission des Nations Unies pour l'Afrique qui ne s'est jamais démenti à chaque fois que les africains ont eu à débattre de leur devenir.

Nous ne saurions oublier nos amis traditionnels en matière d'ajustement structurel représentés ou non dans cette salle. J'ai nommé la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International (FMI), le Japon, la CEE, la Belgique, la Suisse et l'Arabie Saoudite. Ils nous ont soutenu dans nos premiers efforts d'ajustement et nous espérons qu'ils vont continuer à le faire et à attirer les autres dans cette direction.

Petit pays enclavé, dépendant d'une quasi-monoculture d'exportation et d'une structure économique fragile, le Burundi n'a pas pu échapper à la crise économique qui a frappé, à la fin de la dernière décennie, tous les pays de notre continent. Pour traverser cette phase difficile, le Burundi a

donc initié, avec la collaboration du FMI et de la Banque Mondiale, ainsi que les autres bailleurs de fonds que j'ai cités plus haut, son premier programme d'ajustement structurel en juillet 1986. Ce premier programme devait courrir jusqu'en 1988, année au cours de laquelle le deuxième est venu l'épauler, sans qu'une date frontière entre les deux soit précise.

Au cours des quatre dernières années d'ajustement structurel, l'accent a été mis sur la stabilisation financière en particulier dans les domaines budgétaire et monétaire et sur la restructuration des activités économiques.

Dans le domaine de l'amélioration de la gestion des ressouces publiques, le gouvernement a pris des mesures tendant aux objectifs suivants:

i) Augmenter les recettes budgétaires en élargissant l'assiette de certaines taxes, en majorant certains impôts et en renforçant l'administration fiscale pour un meilleur recouvrement;

ii) Rationaliser les dépenses publiques en mettant l'accent sur une meilleure affectation des ressources en fonction des priorités de l'action gouvernementale et des coûts d'opportunité;

iii) Réduire le poids des entreprises publiques sur le budget;

iv) Entamer une réforme budgétaire conduisant à une meilleure maîtrise des dépenses et recettes publiques à travers la consolidation budgétaire.

Le Gouvernement s'est en outre engagé dans une réforme du secteur des entreprises publiques qui a consisté en la restructuration de plusieurs entreprises, en la réhabilitation d'autres à travers des contrats de performance, en la réorganisation du cadre organique du secteur des entreprises publiques et en la mise en place d'un système d'information et de gestion de l'ensemble du secteur.

Dans le domaine de l'amélioration de l'environnement économique, de la restructuration du secteur industriel, et de l'incitation du secteur privé, les politiques suivantes ont été mises en oeuvre:

i) La politique flexible du taux de change;

ii) La libéralisation de la plupart des prix;

iii) La réforme tarifaire pour réduire la protection de l'industrie locale;

iv) La promotion des exportations en octroyant des avantages fiscaux;

v) La révision du code des investissements dans le sens de favoriser les investissements rentables créant plus d'emplois et visant les exportations;

vi) La libéralisation des importations;

vii) La libéralisation des taux d'intérêt;

viii) La libéralisation du marché du travail;

ix) Une politique délibérée du crédit visant la réduction des créances nettes sur l'Etat en faveur de l'augmentation de crédit à l'économie.

Dans le cadre de sa politique agricole orientée vers la satisfaction des besoins alimentaires et l'augmentation de la production des denrées exportables, le Gouvernement a redéfini la politique

d'intervention dans le secteur agricole en matière de produits vivriers, il a libéralisé les prix et a cessé son intervention dans leur commercialisation. Dans le domaine des cultures d'exportation, le Gouvernement a opté pour l'amélioration de la qualité et l'incitation financière en faveur des producteurs. Le sous-secteur café en est un modèle, cinq actions importantes ont été engagées:

i) L'investissement dans les usines de lavages;

ii) L'amélioration de la gestion des stations de lavage;

iii) Le renforcement de la capacité de gestion de la B.C.C. (Burundi Coffee Company);

iv) L'amélioration de l'échelle mobile et l'introduction d'une échelle mobile pour "le café fully washed";

v) Le secteur privé est sollicité pour participer au processus de transformation et de commercialisation du café.

De manière globale, l'approche d'encadrement du secteur agricole a du privilégier le besoin d'orienter la vulgarisation et la recherche vers la demande effective c'est-à-dire le paysan.

Pour mener toutes ces politiques ambitieuses, le Gouvernement a adopté des stratégies tout aussi ambitieuses. Vous aurez l'occasion d'en recevoir les détails durant vos débats à travers les interventions de nos experts.

Dans le secteur social, notre souci a été de protéger les programmes nationaux existants tels que définis dans les politiques sectorielles sociales, en mettant l'accent sur le maintien des allocations budgétaires en fonction des priorités relatives que sont:

i) Le renforcement des soins de santé primaires;

ii) La généralisation de l'éducation de base;

iii) La promotion de l'emploi;

iv) Le développement d'une stratégie de sécurité alimentaire et d'amélioration de la nutrition;

v) L'appui aux indigents à travers la protection et la réinsertion sociales.

Malgré l'ajustement structurel, le Gouvernement n'a menagé aucun effort pour protéger le secteur social, bien entendu, c'est le moment de le dire, grâce à l'appui de plusieurs pays amis et organismes spécialisés qui ont continué à intervenir dans ce secteur.

Au bout des quatre années d'ajustement structurel, on constate que les résultats sont variables:

i) Le PIB réel a connu une croissance modérée sans atteindre tout à fait les taux projetés (4,4% en 1986; 1,7% en 1987; 3,7% en 1988 et 1,5% en 1989; la baisse de la production agricole est responsable des basses performances de 1987 et 1989).

ii) Le taux d'inflation a été maîtrisé (2% en 1986; 7% en 1987; 5% en 1988) malgré le dérapage de 1989 qui nous a conduit à une hausse des prix de 11,6%.

iii) La situation de la balance des paiements s'est caractérisée par une réduction du déficit du compte courant par rapport au PIB sauf pour l'année 1987 qui a connu une baisse très

importante des cours du café; cette situation favorable du compte courant a été fortement soutenue par les tranferts publics et l'appui financier au PAS.

iv) Un effort constant a été déployé dans le sens de la réduction du déficit fiscal par rapport au PIB sauf pour l'année 1987 pour la raison indiquée ci-haut; en 1989 nous en sommes à -9,3%.

v) Le ratio du service de la dette extérieure par rapport aux exportations s'est systématiquement élevé à des niveaux insupportables (43,8% en 1987; et 45,8% en 1989) chaque fois que les cours du café ont baissés.

Dans l'ensemble, on peut dire que jusqu'à présent on a pu enregistrer une légère croissance économique (une moyenne de 2,8% inférieur au taux de croissance de la population). Mais en réalité les déséquilibres internes et externes subsistent, puisque les facteurs exogènes ont chaque fois imposé le niveau des performances de la balance des paiements et des finances publiques. N'empêche que l'ajustement structurel a déjà eu des résultats qualitatifs encourageants -- en témoignent la meilleure gestion des finances publiques, l'engagement pour les exportations, une plus grande concurrence dans le secteur productif, etc.

C'est dire donc que le pilotage de l'ajustement structurel est pour nous un exercice délicat dont la réussite fait appel à la conjugaison des facteurs multiples et complexes. Sans prétendre épuiser l'ensemble des obstacles qui se dressent sur son cours, il me semble qu'il ne serait pas inutile d'en expliciter quelques uns qui paraissent déjà évidents pour le cas du Burundi.

Tout d'abord, il ne faudrait pas cacher que, dans n'importe quel pays, les réformes économiques font appel à des mesures difficiles et parfois impopulaires. La réussite du programme d'ajustement exige donc la compréhension et la pleine adhésion de toute la population; ce qui demande un effort soutenu de communication pour expliquer sans cesse le bienfondé des mesures successives.

Ensuite, la rigidité et la fragilité de l'appareil de production ne permettent pas à l'économie de résister à l'assaut des facteurs exogènes. La conduite de nos programmes s'est ainsi heurté à la chute des cours mondiaux du café dont le Burundi dépend pour 90% de ses recettes d'exportation en devises. Le ciel n'a pas toujours été clément non plus. Nous avons ainsi enregistré la chute de notre production agricole amenant une diminution sensible du taux de croissance projeté et une hausse de l'inflation, et du déficit du compte courant de la balance des paiements et du déficit budgétaire.

Enfin, la faible part du secteur formel dans le PIB ne permet la stabilisation des finances publiques que via l'augmentation de la fiscalité et malheureusement, celle-ci a des limites.

Ainsi donc, à présent comme pour l'avenir quatre pilliers importants soutiennent notre action d'ajustement, et ils sont incontourables:

i) L'augmentation de la production;

ii) L'accroissement de nos exportations;

iii) La réduction du déficit budgétaire;

iv) Un bon contrôle du crédit en faveur de l'économie.

Vous comprendrez donc aisément le choix des thèmes du présent colloque:

- la Politique du Taux de Change;
- la Politique des Prix aux Producteurs;
- la Fiscalité et son impact sur l'Epargne Privée;
- la Réforme des Entreprises Publiques et la Privatisation.

Ce sont là des éléments auxquels, tôt ou tard, tout pays sous ajustement doit être confronté.

L'expérience du Burundi dans ces quatre domaines mérite réflexion:

i) Nous avons adopté un système de taux de change flexible. Nous avions l'ambition de stabiliser les importations et d'augmenter les exportations. Cette mesure était combinée à d'autres comme la réforme tarifaire, son impact est donc difficile à mesurer. Mais nous savons que la dévaluation a renchéri les prix des produits et facteurs de production importés difficilement substituables comme les biens d'équipment, qu'elle a augmenté le stock de la dette extérieure en francs Bu. Nous attendons qu'elle insuffle un surcroît de vigeur proportionnel aux exportations.

ii) Nous avons adopté une politique de prix payés au producteur encourageante. Mais il convient de s'interroger sur la force de cette politique pour promouvoir la croissance du secteur agricole. Peut-être que cette politique des prix aux producteurs a besoin d'être accompagnée d'autres mesures dont l'amélioration de la vulgarisation et de la recherche.

iii) Le Gouvernement a amélioré son niveau de recouvrement fiscal. Il convient de s'interroger sur le fait que la pression fiscale peut handicaper la constitution d'une épargne nationale privée solide et la constitution d'un fonds d'investissement indispenable à la croissance du secteur privé.

iv) L'Etat a massivement investi dans le secteur para-étatique mais n'est pas payé en retour. Au moment où il s'apprête à se désengager progressivement au profit du secteur privé, il convient de savoir si la privatisation est la panacée ou si l'Etat doit continuer à occuper une place d'entrepreneur. Et laquelle?

Vous allez bénéficier de la contribution d'éminents économistes dont les études sur les thèmes précités seront soumises à votre discussion. Nous saisissons ici l'occasion de les encourager à être pragmatiques et à conduire les discussions vers des recommandations pratiques et utiles. Les discussions de ce colloque seront aussi fortement enrichies par les différentes communications qui vous seront présentées par les délégués qui ont pris l'initiative combien appréciable de partager avec nous l'expérience de leurs pays ou de leur organisation respectifs.

Nous ne doutons pas que les discussions, conclusions et recommandations des présentes assises seront de nature à mieux éclairer notre compréhension de tous des mécanismes et des

contraintes du programme d'ajustement structurel. Ce qui nous permettra aussi de mieux affiner les solutions à y apporter.

C'est sur cette note optimiste que je déclare ouverts les travaux du présent "Colloque Africain sur le Programme d'Ajustement Structurel." En lui souhaitant plein succès, je vous remercie.

Economies Africaines et Ajustement Structurel

par

Dominique David
Conseiller du Directeur Général du Développement
Communauté Economique Européenne

Lors des Indépendances, au debut des années 1960, les bailleurs de fonds comme les pays bénéficaires estimaient que le problème des pays africains était de nature essentiellement financière, car il s'agissait de répondre à des bessoins d'investissements, d'où l'importance attachée à une orientation de l'aide au développement vers la réalisation de projets dont le fonctionnement et l'entretien restaient d'ailleurs de l'entière responsabilité des bénéficiaires. Les politiques économiques, la gestion des finances publiques et l'environnement socio-culturel ne se situaient pas au premier plan des préoccupations. Les années 1970 furent ensuite marquées par une période de facilité qui dans bon nombre de PVD eut pour effet de masquer les faiblesses et de permettre de diffèrer des choix essentiels.

Mais aux années de facilité succédèrent, à partir du debut des années 1980 des années de tension, qui firent éclater au grand jour les profonds déséquilibres économiques tant internes qu'externes de la plupart des PVD, et surtout des plus pauvres d'entre eux. En Afrique notamment la plupart des indices économiques et sociaux étaient à la baisse, parfois même en recul par rapport aux années 1960, ce qui a amené à douter de l'avenir.

L'adoption de mesures, techniquement de nature économique et financière mais qui généraient en même temps des effets dont les incidences sur la vie de chaque jour étaient lourdes à supporter pour l'ensemble des populations, s'est alors révélée nécessaire. C'est ainsi que la plupart des pays africains ont progressivement mis en oeuvre, à partir du début des années 1980, des programmes d'ajustement structurel appuyés notamment par le FMI et par la BIRD. Une appréciation objective de l'évolution des économies africaines permet de mesurer les conditions de la réussite d'une politique d'ajustement structurel, c'est-à-dire de redressement.

* * *

Après la relative stabilité des années 1960, l'Afrique a été tout à la fois bénéficiare et victime de la facilité des années 1970. Au cours de ces années on a assisté à une forte augumentation des liquidités internationales alimentée par divers éléments. La supression du lien qui existait jusque-là entre le dollar et l'or a permis d'accroître le volume d'émission d'une monnaie dont la valeur, quel qu'en soit le gage, n'était pas contestée sur les marchés mondiaux. Le quadruplement des prix du pétrole a généré la multiplication des pétro-dollars. L'exportation des matières premières produites par les pays africains se réalisait à des niveaux de prix qui, sans être surévalués comme ceux du pétrole, assuraient des recettes normales.

La diffusion à travers le monde d'une masse monétaire en accroissement a favorisé une forte augmentation de la consommation et l'établissement d'un climat inflationniste renforcé par l'octrol libéral de crédits à faible taux d'intérêt ce qui était facilité par l'abondance de liquidités en qûete de placements.

Le loyer de l'argent n'étant pas cher, de nombreux pays se sont surendettés par rapport à leur capacité d'absorption et de remboursement, cela d'autant plus facilement que l'inflation donnait l'impression d'atténuer à terme le poids de la dette. C'est ainsi que beaucoup de pays africains ont pu emprunter pour consommer davantage sans être alertés par un dérapage de leurs économies qui demeurait occulte, alors qu'il aurait dû, dès cette époque, les amener à prendre des mesures de redressement. Si elles avaient été prises dès les premiers signes de détérioration, ces mesures auraient été beaucoup plus faciles à imposer et à supporter. Il est important de noter que, au cours de cette période "d'endettement euphorique," les pays emprunteurs et leurs dirigeants sont bien loin d'être les seuls responsables de cette situation; certains prêteurs n'ont pas hésité à démarcher de façon abusive des clients qui n'en demandaient pas tant!

Avec les années 80 la situation s'est profondément modifiée. Les économies des pays africains ont connu un climat de tension qui s'est accru avec le temps. Les liquidités internationales se sont réduites à partir du second choc pétrolier de 1979; par la suite, les prêteurs (banquiers pricipalement) ont sélectionné les meilleurs emprunteurs, laissant à l'écart la plupart des PVD considérés comme peu intéressants. De surcroît, à partir de 1979 l'économie mondiale a été caractérisée par une remontée des cours du dollar, ce qui a augmenté le coût du remboursement des dettes, et par une hausse des taux d'intérêts, ce qui a rendu plus difficile de nouveaux emprunts. Au surplus, les cours mondiaux de la plupart des matières premières ont été affectés par de fortes baisses. La chaine des financements qui avait suivi un rythme d'accroissement réguller s'est trouvée rompue.

C'est alors que beaucoup de PVD, se trouvant dans l'impossibilité d'obtenir toujours plus de disponibilités financières, ne serait-ce que pour rembourser des échéances en forte augmentation, notamment à cause de la hausse du dollar, ont été dans l'obligation de s'avouer en état de cessation de payement, à commencer par le Mexique, qui en août 1982, a cessé de rembourser ses créanciers.

Au cours des années de facilité, les organismes publiques d'aide au développement n'ont pas été à l'origine de la partie la plus importante de la dette. En 1978, par exemple, sur 100 milliards de dollars annuels de transfert au profit des PVD, 80% provenaient du secteur privé; en 1983, au contraire, le flux était tombé à un peu plus de 50 milliards, mais près de 30 milliards provenaient du seul secteur publique. C'est ainsi qu'à partir de 1980 les financements publiques ont retrouvé une place relativement importante, à la faveur du retrait des banques commerciales; cependant les moyens "classiques" d'intervention des organismes publiques, c'est-à-dire le financement de projets, n'était plus adapté ni à la nature, ni à l'ampleur des besoins financiers des PVD.

Les politiques menées par les gouvernements des pays africains au cours de ces années de facilité n'ont pas permis de saisir immédiatement l'ampleur du problème. Des projets de prestige ou mal adaptés aux structures locales ont contribué à accroître lourdement les importations, les charges

budgétaires et les emprunts, sans pour autant renforcer les bases productives de l'économie en vue de lui permettre d'affronter un avenir qui s'assombrissait.

Cette évolution s'est finalement traduite par des déséquilibres de plus en plus grands entre la production (nationale) et la consommation (y compris les importations), entre les recettes fiscales et les dépenses budgétaires. Plusieurs types d'actions ont alors été engagés, avec le même objectif: rétablir les grands équilibres. Certaines actions ont eu pour objet de réduire la demande intérieure (en particulier celle qui était satisfaite par ces importations); d'autres d'accroître l'offre en orientant l'économie des pays vers une relance de l'agriculture en général et des productions alimentaires en particulier, en supprimant les blocages administratifs, notamment celui des prix de vente imposés aux producteurs agricoles; d'autres encore de réduire les dépenses budgétaires; d'autres enfin d'augmenter les recettes de la douane et du fisc.

Cela s'est traduit par l'importance décroissante des financements de projets de développement, et par l'apparition des programmes d'ajustement "structurel," lorsqu'il s'agit de remodeler l'économie dans son ensemble, ou d'ajustement "sectoriel," lorsqu'un seul secteur, les transports par exemple, est concerné. Ces programmes sont caracterisés, par des montants unitaires beaucoup plus élévés que ceux des projets et par des déboursements plus rapides.

C'est ainsi que le nombreux pays africains ont mis en oeuvre, avec l'appul des institutions de Bretton Woods, des programmes d'ajustement structurel s'exécutant en deux phases distinctes. Une première phase dite de "stabilisation" a pour objectif l'assainissement de la situation financière: réduction des déficits financiers internes (budget) et externes (balance des paiements), normalisation de la gestion monétaire. Une deuxième phase dite "d'ajustement structurel" vise à réaliser l'adaptation des éléments structurels de l'économie aux capacités réelles de cette économie: maîtrise de l'inflation, ajustement du taux de change, désengagement de l'état au niveau de ses interventions budgétaires, modification du cadre fiscal et réglementaire, privatisation d'entreprises nationales.

Les efforts faits par les pays africains pour sortir de la crise sont considérables et à bien des égards encourageants. Les résultats positifs concernent principalement certains indices financiers ou macroéconomiques: croissance des exportations, amélioration de la balance des paiements, réduction du déficit du budget de l'état, etc. Cependant, il est apparu que le processus d'ajustement et les réformes qu'il impliquait exigeaient beaucoup plus de temps et de ressources qu'il n'avait été prévu à l'origine. Dans la plupart des pays africains, l'ampleur des réformes à accomplir, la forte dépendance de l'Afrique d'un environnement international qui reste sévère et le "poids du passée" risque d'obérer pendant plusiers années les perspectives de reprise et de croissance.

Les résultats et les problèmes rencontrés par la première génération de programmes d'ajustement structurel ont amenés aussi bien les bailleurs de fonds que les pays bénéficiaires à en faire l'analyse afin de déterminer les facteurs à respecter pour réunir le maximum de chances de réussite.

Les pays africains ont été fort critiques à l'égard des résultats de la première génération des programmes d'ajustement structurel. Ils ont dévéloppé un "cadre africain de référence aux programmes d'ajustement structurel" (CARPAS), approuvé en avril 1989 au sein de la Commission Economique pour l'Afrique (CEA) de l'ONU. Si on analyse de près ce document on peut constater cependant que le CARPAS vise moins une alternative qu'à adapter le concept et les méthodes de l'ajustement structurel, à la lumière des difficultés que la première génération de programmes a rencontré: approche trop stéréotypée et doctrinale, absence d'une maîtrise des répercussions sociales, prise en compte insuffisante des faiblesses structurelles des économies africaines qui ont empêché d'atteindre l'objectif central de la croissance.

De notre côté, l'analyse des premiers programmes d'ajustement structurel a montré que leur établissement devait être une approche, une démarche, et non par une théorie. Cette démarche doit être pragmatique et non pas idéologique. Il apparaît ainsi que, pour réussir, l'ajustement structurel doit apporter des réponses positives à six préoccupations majeures: respecter la priorité du développement à long terme, relever intégralement de la responsabilité de l'Etat contraint à un ajustement, être adapté au contexte propre à chaque pays, assurer la progressivité des réformes, prendre en compte leurs conséquences sociales et, enfin, s'intégrer à une coordination régionale.

Les politiques à court et moyen terme, en particulier celles qui visent la stabilisation et l'ajustement structurel, doivent venir à l'appui des objectifs et des efforts de développement à long terme des Etats et ne pas mettre en cause leurs leurs priorités de développement. Cela doit notamment se réaliser par la recherche du meilleur équilibre possible entre lea actions qui impliquent des déboursements rapides et les financements des investissements à long terme, ainsi que par la recherce persévérante d'une cohérence entre les politiques sectorielles et de développement d'une part et les mesures financières et macroéconomiques d'autre part. Sur le premier point il est intéressant de noter que la BIRD, après avoir "poussé" l'aide à l'ajustement en faveur de l'ASS jusqu'à 45% de l'aide totale AID pour ces pays, reconnait maintenant l'importance d'assurer un minimum d'investissement.

Il est important de ne pas détourner en faveur de l'appui à l'ajustement une partie trop forte de l'aide prévue pour le développement à long terme et de consacrer en tout état de cause à ce dernier une part significative des fonds disponibles. En effet si la bonne organisation des structures économiques et financières est une condition nécessaire au développement, elle n'en constitue pas, en soi, le développement qui doit être stimulé par d'autres dispositions et par le financement d'investissements judicieusement choisis.

En ce qui concerne la cohérence entre "ajustement" et "développement" on est souvent confronté à des conflits d'objectifs qui donnent parfois lieu à des différences d'appréciation entre bailleurs de fonds et bénéficiares. Il en est ainsi des contradictions qui peuvent exister entre la recherche de

l'autosuffisance alimentaire et la libéralisation des importations de nourritures, ou entre la maintenance des infrastructures économiques et sociales d'une part et la réduction du déficit budgétaire d'autre part.

Durant tout le processus d'ajustement la responsabilité propre de l'Etat concerné doit être soignement respectée. Le diagnostic et l'analyse des problèmes, la conception et la préparation des programmes de réforme, doivent demeurer essentiellement du domaine de l'initiative des Etats et de leur responsabilité. L'ajustement doit être toujours "l'affaire" de l'Etat, jamais une thérapeutique administrée de l'extérieur. A cet égard, la BIRD reconnaît que "l'internalisation" du programme d'ajustement ("The government must own the programme") est un préalable essentiel. La conception de l'ajustement doit être adaptée aux particularités de chaque pays, s'inscrire dans le cadre de ses modèles politiques et économiques et respecter l'orientation de ses choix et de ses stratégies de développement.

Si ce point paraît relever du bon sens, il mérite d'être souligné car les premiers programmes d'ajustement étaient trop basés sur des modèles macroéconomiques stéréotypés qui ne tenaient pas beaucoup compte des particularités de chaque pays. La CEA a également souligné que certaines politiques, par exemple les politiques de privatisation, ont été parfois conçues de façon doctrinaire sans trop se préoccuper de l'existence des conditions de réalisation, celles par exemple d'un secteur privé national capable de prendre la relève.

Le rythme d'exécution des réformes doît être progressif, réaliste, compatible avec les capacités locales, et avec les objectifs à long terme de développement.

Une récente évaluation a amené la Banque Mondiale à penser qu'il pouvait être efficace d'engager des programmes de réformes radicaux et soutenus en vue d'atteindre le plus rapidement possible une "masse critique" décisive. La question reste cependant posée de savoir quel consensus pourra se dégager à l'avenir entre bailleurs de fonds et pays bénéficiaires au sujet du <u>rythme</u> des réformes.

En effet, si l'argument de la "masse critique" des réformes est, en soi, une notion intellectuellement valable, il n'en reste pas moins que le programme d'ajustement doit avant tout demeurer <u>réaliste</u>, c'est à dire réalisable avec les financements effectivement disponibiles. Une thérapie de choc exige une réserve de disponsibilités financières très importante afin de pouvoir faire face à tous les aléas.

Un autre argument en faveur de la prudence et de la progressivité est la constatation d'un décalage généralement difficile à éviter entre les effets positifs et négatifs attendus des réformes. C'est ainsi qu'une réduction de droit de douane peut être exécutée rapidement; mais la supression d'une protection a un effet immédiat négatif pour la production nationale, qui ne sera que compensé à terme grâce à une mobilité accrue des facteurs de production; la disparition d'une recette a également un effet immédiat sur l'equilibre budgétaire.

En ce qui concerne les aspects sociaux des ajustements structurels, qu'ils apparaissent, (ce qui est souhaitable), comme composantes des réformes, ou comme leur conséquence, (ce qui est plus généralement le cas), ils doivent être pris en considération dès le debut de la mise en oeuvre du processus d'ajustement et rester une préoccupation prioritaire et permanente.

Enfin, les économies sous ajustement doivent être analysées, au niveau du diagnostic comme au niveau des politiques à mettre en oeuvre, non seulement, dans le contexte national mais aussi en prenant en compte les nécessités de l'intégration économique régionale et de l'accroissement des échanges.

En fait, la réussite d'un ajustement structurel est intimement liée à celle de l'intégration économique régionale. Une inter-action entre ces deux politiques peut créer une dynamique favorable à l'une et à l'autre, tandis que de mauvais choix peuvent les freiner toutes deux.

Si la situtation de déséquilibre généralisé des économies africaines au début des années '80 était un frein majeur à l'intégration régionale, les progrès réalisés dans le domaine d'un retour à l'equilibre tracent des perspectives plus encourageantes pour l'avenir. Encore faut-il que l'ajustement dans un pays déterminé tienne compte de la situation des autres partenaires régionaux et n'aille pas à l'encontre des facteurs favorables à l'intégration. C'est ainsi que la libéralisation "erga omnes" des importations dans un pays de la région peut avoir, sur le développement, des effets contraires à ceux que l'on aurait pu retirer de la réalisation d'une libéralisation sur une base régionale et réciproque. De même l'ajustement rapide des prix intérieurs et des taux de changes, peuvent créer des perturbations au plan régional. Dans un contexte de frontières africaines largement perméables, la non-coordination au niveau régional des politiques d'ajustement peut être une grande incitation au commerce informel transfrontalier.

* * *

Les considérations qui précèdent sont de celles qui doivent faire l'objet d'une réflexion approfondie lorque l'on veut définir les voies et moyens de l'ajustement structurel. Les six points qui viennent d'être évoqués ont paru essentiels à la Communauté et aux négociateurs des Etats ACP qui dans la Convention de Lomé IV ont défini les bases d'une approche pragmatique de l'ajustement en fonction d'une longue expérience de coopération, d'une connaissance du terrain et du respect de la co-responsabilité ACP / CEE telle qu'elle s'est exprimée à travers les Conventions successives.

Tout en reconnaissant la nécessité de la remise en ordre d'économies qui s'étaient profondement dégradées, la Communauté Européenne ne s'est engagée que progressivement et avec prudence dans l'appui à des politiques d'ajustement structurel qu'une conception trop théorique pouvait rendre plus dangeureuses que le mal qu'il s'agissait de soigner. C'est au niveau de la réflexion, de l'action et de la négociation que la Communauté s'est impliquée dans ce processus.

La réflexion de la Communauté Européenne s'était déjà matérialisée dans une résolution du Conseil (c'est-à-dire aprouvée par les Ministres du développement des Etats membres) en date du 31 mai 1988. Elle avait défini une approche Communautaire de l'ajustement. Au niveau de l'action, la Communauté a mis en place, en décembre 1987, un programme de 600 millions d'Ecus pour les pays pauvres et lourdement endettés au sud du Sahara; ce programme a permis en particulier de contribuer à alléger de façon substantielle la dette de plusiers pays ACP, grâce à des programmes sectoriels ou généraux d'importation (PSI - PGI); en pratique la Commission a financé l'importation de produits essentiels au profit des pays ACP éligibles.

Ces éléments de réflexion et d'action ont largement préfiguré la position de la Communauté lors de la négociation de la Convention de Lomé IV. Les négociateurs ACP et communautaires y ont fait appel pour élaborer les dispositions de cette Convention.

La Communauté fera valoir l'approche qui a été retenue dans la Convention de Lomé dans ses échanges de vues avec les autres bailleurs de fonds engagés dans l'appui aux ajustements structurels. En effet, la coordination est indispensable. Il ne peut y avoir qu'un seul programme de réformes au niveau d'un pays. Mais, cela n'implique pas que la Communauté abandonne sa liberté de jugement ou qu'elle subordonne ses actions à des décisions auxquelles elle n'aurait pas pris part.

En matière de coordination la Communauté continuera à travailler vers un but commun, défini par chaque pays en liaison avec les bailleurs de fonds concernés, comme elle l'a déjà fait pour les premières opérations d'appui à l'ajustement qu'elle a mises en oeuvre. Dans cette concertation elle fera valoir ses propres conceptions telles qu'elles ont été définies en mai 1988 par le Conseil des Ministres du développement, puis négociées avec les pays ACP et arrêtées dans la nouvelle Convention de Lomé.

Vue d'Ensemble de l'Expérience Africaine en Matière de Réforme Economique

par

Patrick Bugembe
Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique

Previous Page Blank

Mesdames et Messieurs les Délégués,

Permettez-moi tout d'abord de vous faire part des regrets les plus sincères de M. le professeur Adebayo Adedeji, sous-secrétaire général de l'ONU et secrétaire exécutif de la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique, lequel se trouve dans l'impossibilité d'assister à cet atelier. C'est avec le plus grand plaisir qu'il se préparait à venir parmi nous. Malheureusement, des circonstances imprévues l'ont empêché de se rendre ici en personne. Il me charge donc de vous dire qu'il a été très sensible à l'honneur de cette invitation, et qu'il applaudit l'initiative prise par le gouvernement du Burundi en organisant cet atelier, ainsi que la contribution apportée par l'USAID et l'Université du Michigan. Son intérêt est tel, en fait, qu'il a délégué une équipe de cinq personnes qui participeront à plein temps aux travaux de cet atelier.

Mon exposé sur l'expérience africaine en matière de réforme économique se composera en gros de trois parties. J'esquisserai tout d'abord un tableau de la situation africaine telle que nous l'avons observée à la Commission économique pour l'Afrique au cours des années quatre-vingt, période de grande diffusion et intensification des programmes d'ajustement structurel. J'aborderai ensuite brièvement certaines des raisons principales qui ont amené de nombreux analystes et auteurs de politiques économiques, tant en Afrique qu'à l'extérieur, à affirmer la nécessité d'une nouvelle réflexion sur la conception et l'exécution des programmes de réforme économique. Dans la troisième partie de mon exposé, je traiterai enfin du cadre africain de référence pour les programmes d'ajustement structurel en vue du redressement et de la transformation socio-économiques, connu sous le nom de CARPAS (Cadre africain de référence aux programmes d'ajustement structurel) ou en anglais AFSAP (African Framework for Structural Adjustment Programs).

L'image qui se dégage de notre analyse de la situation africaine au cours des années quatre-vingt indique nettement une rétrogression quant à l'ensemble de la région. Il s'agit d'une période pendant laquelle la plupart des pays africains n'ont fait que passer d'une crise à une autre. Ces crises avaient tantôt un caractère social, tantôt un caractère économique, et dans d'autres cas elles se rapportaient à l'environnement. En fait, de l'avis général les années quatre-vingt ont été une décennie manquée pour les pays africains.

La rétrogression peut être constatée au vu de presque tous les indicateurs économiques. Je n'en citerai que quelques-uns. Entre 1980 et 1989, la valeur annuelle du revenu africain par habitant s'est abaissée de 1,7% d'une année sur l'autre. La formation brute de capital fixe a baissé de 1,9%. Le volume des exportations a diminué de 2,7% en même temps que les importations étaient réduites de 3%. Le chômage a augmenté quatre fois plus vite au cours des années quatre-vingt qu'au cours des années soixante-dix. Le stock de dette de l'Afrique a doublé au cours des années quatre-vingt, atteignant 256,9 milliards, cependant que les prix des marchandises dont la vente aurait pu permettre de réduire la dette subissaient un déclin apparemment perpétuel et permanent. Avec une dégradation

de cette sorte, le nombre de pays classés comme les moins avancés du monde est passé de dix-sept au début de la décennie à vingt-huit à l'heure où je vous parle.

Bien entendu, il n'est pas besoin d'indicateurs purement statistiques pour mesurer la dégradation sociale et économique en Afrique. Il suffit d'avoir vécu quelque temps en Afrique pour percevoir l'ampleur des problèmes, en constatant le nombre d'enfants qui meurent tous les jours de malnutrition, le nombre d'enfants qui ne peuvent aller à l'école parce que leurs parents ne peuvent payer les frais scolaires, le nombre d'enfants qui peut-être vont à une école où il n'y a ni livres, ni crayons, ni craie. On peut en outre imaginer le nombre de jeunes qui ont fait leurs études et n'ont pas trouvé d'emploi, et qui continuent d'errer par les rues, ainsi que les nombreuses familles dont le pouvoir d'achat a été attaqué par le dépréciation massive des monnaies nationales. Ajoutons à cela des nations tout entières dont les institutions, autrefois de premier ordre, ont sombré dans la décrépitude. Sombres tableaux en vérité, qui ne sont que trop fréquents.

Par suite, la question qui vient normalement à l'esprit est la suivante: pourquoi une telle situation se rencontre-t-elle jusque dans des pays ayant adopté des programmes d'ajustement structurel et ayant bénéficié d'une aide extérieure pour la mise en oeuvre de leurs réformes? La situation mérite à mon avis d'être examinée, et nous disposons heureusement d'études de cas, élément indispensable lorsqu'on cherche à dégager des perspectives d'avenir.

Avant de présenter notre propre interprétation de la situation, je tiens à rendre hommage à ceux qui les premiers ont attiré l'attention sur certains effets des programmes conventionnels. Comme vous vous le rappellerez sans doute, c'est l'UNICEF qui tout d'abord a donné l'alarme au sujet des nombreuses répercussions sociales, de plus en plus graves, des programmes d'ajustement dans les pays africains. Ce que réclamait l'UNICEF, c'était un "ajustement à visage humain". L'Afrique elle-même, bien entendu, subissait les lourdes conséquences de programmes qui tendaient à négliger la dimension humaine et se contentaient de rechercher des équilibres macroéconomiques, en particulier l'équilibre budgétaire et celui de la balance des paiements.

Il devint par suite impératif de trouver des moyens d'atténuer la souffrance humaine, notamment parmi les groupes vulnérables -- enfants, femmes, populations rurales pauvres, chômeurs des zones urbaines. Il importait également de mettre un frein à l'érosion du capital humain potentiel, liée à la durée des périodes d'ajustement et au faible volume de ressources.

Mais, outre la dimension sociale de l'ajustement, la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique a constaté, en analysant la question de plus près, certains autres problèmes tout aussi importants. Premièrement, un grand nombre de pays en cours d'ajustement économique ne donnaient guère de signes reconnaissables ou durables de leur croissance. Il n'était plus évident que les programmes entrepris seraient en mesure de conjuguer ajustement et croissance. Or l'Afrique soutenait fermement -- comme elle le soutient encore -- que l'ajustement était nécessaire et qu'il

entraînerait certains sacrifices. Mais l'Afrique n'avait pas accepté l'idée qu'elle pourrait se permettre d'annuler toute croissance économique pendant une très longue période.

A un niveau plus fondamental, il semblait que, au cours du processus d'ajustement, la tâche du développement ait été presque abandonnée. Dans bien des pays africains, efforts et ressources étaient entièrement orientés vers un objectif plus restreint consistant uniquement à atteindre l'équilibre macroéconomique. Un examen plus attentif démontra que la dichotomie entre ajustement et transformation n'était pas la voie à suivre. Le raisonnement semblait assez clair: dans la mesure où les pays africains continueront d'avoir à affronter tant leurs rigidités socio-économiques intérieures que le problème de l'environnement économique international, en particulier en ce qui concerne les marchés des produits primaires et les marchés financiers internationaux, ils ne sauraient atteindre l'équilibre macroéconomique que de façon temporaire au mieux, et au pire de façon illusoire. Il était par conséquent nécessaire de penser à une approche nouvelle qui permît aux Africains de poursuivre leur tâche d'ajustement sans avoir à renoncer indéfiniment à la transformation.

Il restait enfin en Afrique, au sujet des programmes orthodoxes d'ajustement, les doutes concernant d'une part des considérations d'ordre politique, d'autre part l'impact des mesures sur l'environnement. Sur le plan politique, l'impression générale qui règne dans de nombreux pays africains est que ces programmes orthodoxes ont dans l'ensemble été inspirés de l'extérieur. Peut-être est-ce dû au fait que les programmes de cette sorte sont devenus l'une des principales conditions préalables de l'aide extérieure aux économies africaines en détresse. Peut-être aussi est-ce dû au fait que ces programmes ont le plus souvent été exécutés sous le contrôle des institutions financières internationales les plus en vue. Quoi qu'il en soit, certains pays ont ressenti l'organisation, la mise en oeuvre et le contrôle de l'exécution de tels programmes comme une atteinte à leur souveraineté. C'est pour cette raison que, bien souvent, l'engagement politique et le soutien populaire ont été insuffisants, de la part de ceux qui précisément devaient être affectés par ces programmes.

En ce qui concerne l'environnement, il est bien clair à l'heure actuelle que, à bien des égards, la plupart des méthodes adoptées pour l'ajustement économique des pays africains n'étaient pas bonnes pour l'environnement. Nombre de ces méthodes tendaient à ignorer les effets que les mesures prescrites auraient sur les rapports entre les habitants, leur écologie et leur milieu naturel.

Telles sont, parmi d'autres, les considérations importantes qui nous ont amenés à formuler la proposition africaine. A ce propos, il importe de signaler ici que la Banque mondiale a commencé à se faire elle-même le porte-parole de préoccupations de cette sorte. Par exemple, dans l'étude de prospective à long terme publiée par la Banque sous le titre "L'Afrique subsaharienne, de la crise à une croissance durable", un certain nombre de questions ont été soulevées. Ce sont ces questions que je vais énumérer à présent, car nous avons ici, je pense, une excellente occasion d'y réfléchir ensemble, et peut-être d'émettre un jugement dans certains cas. Voici donc les questions:

1. L'Afrique a-t-elle à affronter des problèmes structurels particuliers qui n'ont pas été bien compris?
2. A-t-on négligé les aspects institutionnels?
3. Les programmes de réforme entrepris récemment avaient-ils une portée trop étroite ou trop superficielle?
4. Est-il possible d'améliorer le travail de formulation et de mise en oeuvre des réformes?
5. A-t-on mesuré correctement l'effet des facteurs externes?
6. Les fonds provenant de l'aide extérieure et les fonds empruntés sont-ils suffisants et sont-ils réellement mis à disposition?
7. Question plus fondamentale: existe-t-il une vision à long terme qui soit à la fois crédible et stimulante?

Ces questions ne viennent pas de moi; elles sont posées, curieusement, par la Banque mondiale, et ce sont des questions extrêmement pertinentes.

Ce serait bien entendu faire tort à l'esprit même de cet atelier que de donner moi-même réponse à ces importantes questions. Cependant je voudrais m'étendre sur un aspect particulier -- celui de l'environnement extérieur. Il semblerait, d'après nous, que les principes adoptés en Afrique pour les réformes soient dans l'ensemble le fruit d'une lecture inexacte des images et des signes émanant de l'environnement extérieur. L'impact de la chute des prix des produits primaires a été sans aucun doute catastrophique, à tel point que, là où on a enregistré une augmentation du volume des exportations, cette augmentation n'a pas rapporté suffisamment pour justifier les efforts et les sacrifices qui l'avaient produite. Dans les pays où les prix aux producteurs avaient été augmentés pour inciter à la production des produits à exporter, l'Etat s'est trouvé dans une situation embarrassante, obligé de casser ces prix face à l'effondrement des cours mondiaux, de façon à prendre du recul et à éviter une trop forte production de marchandises qui ne rapportaient plus. D'autre part on ne s'était pas bien rendu compte, tout au moins à l'origine de la conception des programmes, de la charge représentée par la dette et de la contrainte que celle-ci représenterait pour le succès des réformes. De la même façon, on avait mal vu comment la stagnation de l'assistance, alourdie par les conditions imposées, constituait une difficulté majeure pour les travaux de réforme en Afrique. Nombreux sont ceux qui se rendent compte à présent que le travail de réforme économique, en particulier en ce qui concerne les réformes structurelles, exige des apports financiers bien plus conséquents que ceux dont a bénéficié l'Afrique d'une façon générale.

Partant de ce diagnostic, qui possède sans doute une certaine validité, j'essaierai à présent de résumer pour vous ce que l'Afrique a décidé de proposer comme une solution de rechange viable, une voie nouvelle susceptible d'atténuer beaucoup de ces problèmes. Mais auparavant peut-être serait-il bon de rappeler -- étant donné la façon dont certains témoignages ont parfois été mal interprétés -- que l'Afrique reconnaît la nécessité absolue de l'ajustement. Aucun doute n'est possible à ce sujet.

Les questions posées concernent la méthode à adopter, les objectifs à viser, les instruments de politique économique à utiliser. En créant le cadre africain de référence proposé, on a fixé des objectifs explicites, étant entendu que certains de ces objectifs pourront être atteints à brève échéance et d'autres à longue échéance, mais que la tâche doit se poursuivre.

Pour dissiper un autre malentendu, il convient sans doute de préciser que la proposition africaine est un cadre de référence à partir duquel chaque pays africain pourra mettre au point son propre programme. Il ne s'agit que d'un ensemble de principes directeurs qui serviront à établir les programmes et les mesures économiques convenant à chaque pays.

Je puis vous donner un aperçu des principes que nous considérons comme essentiels pour tout programme d'ajustement. Le premier principe de base reconnu par la proposition africaine est la réalité structurelle de l'économie politique africaine. Notre proposition n'admet pas que la structure de l'économie africaine puisse être corrigée à très brève échéance. C'est en partant de ce point de vue que notre proposition offre les moyens d'une transformation socio-économique, énonçant des directives qui permettent d'entreprendre des ajustements sans différer le processus de transformation. Le deuxième principe de la proposition africaine est la dimension humaine. Le cadre de référence ne se contente pas de prendre en considération les équilibres économiques, mais il intègre également la dimension humaine dans le processus d'ajustement. Troisièmement, la proposition africaine n'est pas et ne propose pas une panacée universelle. Elle reconnaît au contraire qu'un traitement particulier pourra être exigé pour des cas particuliers.

La proposition africaine dérive donc, comme je l'ai dit, d'une vision réaliste de la structure de l'économie africaine, et elle énonce trois catégories de directives pour la réforme économique: premièrement, renforcement et diversification de la capacité de production; deuxièmement, amélioration du mode d'affectation des ressources et accroissement des montants mis à disposition; troisièmement, restructuration des dépenses axée sur la satisfaction des besoins essentiels des masses africaines.

Parallèlement à ces directives générales, certaines recommandations spécifiques ont été introduites. Le CARPAS soutient, par exemple, que l'accroissement et la diversification de la production ont pour condition *sine qua non* l'efficacité dans l'exploitation des ressources. Il insiste sur la nécessité d'éliminer le gaspillage des ressources que représentent les activités improductives. Il ose même proposer la réduction des dépenses militaires. Il met l'accent sur l'importance d'une mobilisation accrue des ressources, aspect crucial de l'augmentation de la productivité. De plus le CARPAS reconnaît une vérité souvent ignorée en Afrique: si l'on n'améliore pas les capacités humaines, on a fort peu de chances de réaliser le développement. C'est pourquoi le CARPAS souligne la nécessité absolue de ne pas négliger, mais bien plutôt d'améliorer les secteurs sociaux qui affectent les ressources humaines. Il préconise l'augmentation des ressources affectées à l'éducation, à la santé

et aux infrastructures sociales, y compris le maintien de l'ordre et l'établissement d'institutions démocratiques au service de la population.

En ce qui concerne le mode d'affectation des ressources, le CARPAS préconise la recherche d'un équilibre pragmatique entre les secteurs public et privé. Il préconise également la création d'un environnement qui offre à tous des possibilités et qui donne à chacun les moyens de contribuer à son propre perfectionnement et à celui de la société dans son ensemble.

En ce qui concerne la structuration des dépenses, la proposition africaine est centrée sur la satisfaction des besoins essentiels. Une telle directive oblige à adopter la recherche de l'autosuffisance alimentaire comme l'un des objectifs principaux, débouchant sur l'objectif plus ambitieux de réorientation des habitudes de consommation, lesquelles tendent à être mal harmonisées avec le rythme potentiel de production du pays. L'application de cette même directive conduira également à une diminution de la dépendance envers les importations, et à une meilleure gestion des ressources extérieures et de la dette, de sorte que l'Afrique puisse par ses propres moyens subvenir aux besoins essentiels de sa population.

Pour faire avancer les économies africaines dans les directions que je viens d'évoquer, le CARPAS propose un menu de mesures graduelles, dont la souplesse d'application devrait être suffisante pour s'attaquer à un grand nombre des distorsions existant dans les économies africaines. Pour un certain nombre de catégories de réformes, le CARPAS tient à recommander une approche pragmatique, selon laquelle aucun instrument de politique économique ne devrait *a priori* être écarté parce qu'il a été utilisé dans le passé. Il recommande par ailleurs que certains outils traditionnels de l'économie classique, qui en général s'appliquent mal aux économies africaines, ne soient pas employés – par exemple dévaluation massive généralisée, restrictions imposées à l'ensemble du crédit, promotion indifférenciée des exportations traditionnelles, compressions budgétaires draconiennes dans des secteurs vitaux. Pour remplacer certains de ces instruments traditionnels, le CARPAS propose des solutions de rechange intéressantes.

Je terminerai par quelques mots sur les chances de succès de la mise en oeuvre du CARPAS. Trois nouvelles formes de partenariat seront la condition essentielle d'un tel succès.

Premièrement, un nouveau partenariat devra être créé entre les pays qui entreprennent des réformes et l'ensemble de la communauté des bailleurs de fonds. J'ai entendu avec plaisir, ce matin, le représentant de la Communauté économique européenne mentionner l'émergence d'un tel partenariat. Il s'agira en vérité de parvenir à une meilleure compréhension mutuelle des points de vue et des aspirations de chacun, de façon à délimiter plus facilement les points de rencontre.

Deuxièmement, les pays africains devront s'efforcer d'établir entre eux une coordination particulière en matière de politique économique, dans le cadre d'un ensemble subrégional viable.

Ceci est important car il arrive trop souvent qu'un effort sérieusement entrepris par un pays soit mis en échec par des tensions existant dans un pays voisin.

Enfin, une condition extrêmement importante pour le succès du CARPAS est le nouveau partenariat qui devra absolument être établi entre gouvernements et populations. Il s'agira d'un lien qui devra être à la fois puissant et transparent, de façon que dans chaque pays les citoyens puissent influencer le résultat du programme qui sera mis en oeuvre.

Examen du Développement du Secteur Industriel en Afrique

par

Philippe Scholtes
Représentant de l'ONUDI
Service de la Planification Industrielle
(Vienne, Autriche)

Previous Page Blank

La raison pour laquelle nous sommes intéressés à participer à ce colloque international et que nous avons mené au siège de l'ONUDI à Vienne une réflexion assez large justement sur le processus d'ajustement structurel en ce qui concerne le volet industrie, est parce que par vocation nous nous attachons essentiellement au développement industriel. Notre expérience de gestion des projets de développement industriel en Afrique en particulier, longue de plusieurs années maintenant, semblait montrer qu'il y avait un certain malaise au niveau du secteur industriel. Alors nous avions décidé de faire un peu le point sur la question et voir dans quelles mesures et quels types d'approche il fallait adopter pour essayer de renforcer un peu et essayer d'assister le secteur industriel dans son processus de développement.

Une petite précaution oratoire. D'un point de vue méthodologique, c'était une analyse très difficile pour essentiellement deux raisons. D'une part parce que, comme vous le savez, les programmes d'ajustement structurel ont en général une vocation strictement macro-économique, c'est-à-dire qu'ils comprennent la totalité de l'économie, pas uniquement le secteur industriel. D'autre part, depuis le début des années 80, c'est-à-dire depuis l'apparition des premiers programmes d'ajustement structurel, il y a eu toute une série d'autres facteurs tout à fait indépendants des programmes d'ajustement structurel, qui ont eu un impact plus ou moins direct sur le développement du secteur industriel.

Il était très difficile de faire la part des choses, et une analyse très rigoureuse d'un point de vue quantitatif aurait nécessité une masse informations qui ne sont disponibles nulle part, en particulier pour l'Afrique. Donc nous avons adopté une méthode qui était plus qualitative. C'était un examen du développement du secteur industriel en Afrique sous plusieurs angles, de manière à essayer d'en aboutir, malgré tout, à une analyse aussi fine que possible. Nous avions procédé en trois volets.

D'une part il y avait des études par pays. Nous avions choisi un échantillon qui n'était absolument pas représentatif et qui dépendait un peu de l'opportunité et de la disponibilité d'experts consultants de l'ONUDI dans les différents pays. Un échantillon de huit pays Africains était retenu. Il y avait le Maroc, le Sénégal, la Côte d'Ivoire, le Congo et le Zaïre pour les pays francophones. Il y avait le Ghana, le Nigéria et le Kenya pour les pays anglophones. Donc il y avait un peu de l'Est et de l'Ouest, du Nord et du Sud. On avait essayé d'assurer une certaine couverture géographique et linguistique. Ceci était le premier volet.

D'autre part nous avions un volet qu'on appelle des études thèmatiques, c'est-à-dire sur un certain nombre de thèmes qui sont communs à la plupart des pays africains, en particulier dans le cadre de programme d'ajustement structurel. Il y avait d'une part les problèmes de financement, d'autre part les problèmes d'accès aux marchés internationaux, et enfin les problèmes d'évolution technologique.

Un troisième volet était alors un volet d'études sectorielles. On avait identifié les deux sous-secteurs industriels les plus représentatifs en termes de leur contribution à la valeur ajoutée manufacturière en Afrique, qui étaient les industries agro-alimentaires et les industries textiles.

Cet examen a été un travail assez long qui a duré pratiquement une année. Il a utilisé beaucoup d'expertise internationale et a donc conduit à cet atelier que nous avons organisé du 11 au 15 Décembre 1989 au siège de l'ONUDI à Vienne, et qui était intitulé "Atelier Régional sur le Processus d'Ajustement du Secteur Industriel en Afrique". A cet atelier nous avions invité des représentants d'une vingtaine de pays africains.

Nous avions sélectionné les pays sur la base d'une analyse "multi-critère" qui faisait intervenir le pourcentage de la valeur ajoutée dans le Produit Domestique Brut et un certain nombre d'autres critères. Nous avions identifié ainsi une liste de 20 pays. Pour chacun des vingt pays nous avions invité un représentant du secteur public, en particulier de l'administration du Ministère de l'Industrie ou du Plan, ou les deux, et un représentant du secteur privé, de préférence un industriel. Nous avions invité des représentants d'autres organisations et agences; en particulier la Banque Mondiale était représentée par deux "senior economists" du siège.

Donc cela a fait l'objet d'une semaine de débats et de travaux assez poussés. Il existe un rapport introductif de cet atelier qui synthètise un tout petit peu toute l'information qu'on avait pu collecter. Nous sommes occupés maintenant à la finalisation du rapport suite aux discussions. Nous envisageons d'en faire une publication qui sera distribuée aussi largement que possible.

Passons maintenant aux conclusions de cet atelier. Je ne vais pas entrer dans les détails. Il y a certaines conclusions qu'on entend assez fréquemment d'ailleurs.

On a signalé tantôt le fait que cet ajustement devrait être simultané au Nord et au Sud. Effectivement le Nord a une certaine part de responsabilité dans les problèmes rencontrés par l'Afrique, en particulier du fait que la dévaluation en étant un instrument principal, on s'attendait à ce que elle ait un effet beaucoup plus important et plus rapide, en particulier sur le secteur industriel -- puisque les programmes d'ajustement structurel s'inscrivent dans une optique tout à fait ouverte aux échanges extérieurs. On se rend compte que cela n'a pas été le cas en fait parce que l'élasticité des marchés internationaux, en particulier de l'Europe et des USA, est telle que la dévaluation et un prix faible des devises n'entraînent pas nécessairement des accroissements significatifs en termes de pénétration des marchés internationaux.

D'autres remarques aussi qui en revenaient étaient que l'industrie africaine, en particulier, était très peu intégrée dans le sens amont et aval. En particulier elle concerne plutôt les étapes de transformation qui se trouvent en fin de chaîne de produits semi-finis importés pour en faire des produits finis qui étaient distribués la plupart du temps sur les marchés domestiques. Alors la dévaluation entraînent un renchérissement, en termes de monnaie nationale, de matières premières des produits semi-finis importés. Cela réduisait très fortement la marge bénéficiaire des entreprises, et la plupart du temps cela les mettait d'ailleurs dans le rouge.

Mais la conclusion essentielle qui en était sortie est que, en fait, l'idée de programme d'ajustement structurel est de pousser un peu l'économie et d'indiquer un nouveau système de prix

qui soient débarrassés de toutes sortes de rigidités et de toutes sortes de contraintes, qui soient réellement des prix de marché, et qui permettent une allocation efficace des ressources à l'intérieur de l'économie. Donc l'ajustement a une optique très ouverte vers l'extérieur. Parmi ces prix figurent aussi, bien entendu, les prix des devises étrangères, le taux de change en d'autres termes.

Donc du jour au lendemain, pratiquement dans pas mal de pays d'Afrique, -- c'est ce que notre expérience nous indique -- les industriels en particulier, se sont trouvés confrontés à un nouveau système de prix auquel ils n'étaient pas du tout habitués. Il y avait les politiques de change et de protection qui les favorisaient lourdement auparavant. Parfois des protections tarifaires ont quantitativement été levées. Bref, l'industrie s'est retrouvée plus ou moins au pied du mur et dans pas mal de cas, s'en est sortie très mal. En fait, tout simplement parce que d'une part les industriels n'avaient nécessairement pas la capacité d'identifier et d'interpréter correctement ce nouveau vecteur de prix qui leur était indiqué et de s'y ajuster d'une manière efficace. D'autre part, même s'ils avaient eu les moyens et la capacité, ils n'étaient pas à même de le faire pour des raisons de ressources humaines et financières.

La position de l'ONUDI est qu'il est tout à fait nécessaire qu'il y ait un ajustement structurel qui s'effectue par l'intermédiaire d'un système de prix plus efficace et plus représentatif de la réalité. Mais ceci est de la théorie. La théorie économique classique suppose aussi que les marchés sont parfaits et purement compétitifs et concurrentiels, ce qui n'est certainement pas le cas et certainement pas en Afrique en particulier. Donc cela a entraîné toute une série de distorsions que vous connaissez aussi bien que nous.

Notre position, encore une fois, est que nous sommes tout à fait convaincus de la nécessité et de l'urgence même d'une certaine restructuration des économies africaines en particulier. Mais nous sommes aussi convaincus que c'était peut-être une condition nécessaire mais certainement pas une condition suffisante en elle-même pour le développement et le processus de croissance économique rigoureux et soutenu, en particulier en ce qui concerne le secteur industriel. Nous sommes convaincus que toutes ces imperfections de marché et toutes ces distorsions, qui restent malgré tout dans l'économie, nécessitent un certain support et un soutien de la part des autorités publiques et de l'Etat et nécessitent surtout une approche de concertation entre tous le partenaires impliqués dans le processus de développement industriel.

Nous avons développé au siège de l'ONUDI une série de données en conséquence, une méthode qu'on appelle "gestion stratégique du développement industriel" et que je pourrai présenter rapidement en deux volets. D'une part c'est à la fois une approche, je dirai, presqu'une philosophie. D'autre part, elle repose aussi sur une méthodologie assez élaborée. La méthodologie est assez lourde d'un point de vue technique et quantitatif. Ce n'est pas l'objet de ma discussion ici et je n'entrerai pas dans les détails. Je vais simplement en présenter brièvement l'approche. Je crois que

pour le présenter, le plus simple est d'identifier deux mot clefs. Le premier est qu'il s'agit d'un processus de concertation. Le second est qu'il s'agit d'une approche systèmique ou sous-systèmique.

En ce qui concerne le processus de concertation, notre expérience montre qu'un processus d'industrialisation solide n'a de chance d'aboutir et de fonctionner que s'il intègre dès le départ tous le partenaires impliqués dans le processus même. Tous les partenaire, cela veut dire, bien sûr, les agents et les opérateurs industriels eux-mêmes. Cela veut dire aussi ce que l'on appelle les agents de l'environnement de l'industrie, c'est-à-dire les services bancaires, les services de transport, les services de formation, etc. Cela implique aussi, bien sûr, l'administration, en particulier l'administration de l'industrie. Notre approche repose sur des mécanismes de concertation régulière entre ces différents agents pour s'ajuster aussi rapidement que possible aux nouvelles conditions soit domestiques, soit internationales, soit imposées par le processus d'ajustement, soit provenant d'autres causes et réagir en conséquence, et donc tout ceci en direction d'un processus d'industrialisation aussi solide et de longue durée que possible.

L'autre mot clef que j'avais signalé c'est sous-systèmique. En fait on entend par sous-système un réseau organisé d'agents économiques autour d'un processus de valorisation de ressources, autour d'un marché particulier ou autour d'une technologie, etc. L'idée est qu'il s'agit de trouver un lien structurant entre un certain nombre d'agents du secteur industriel qui ont entre eux des relations de travail et en plus qui partagent un même intérêt de développement industriel.

J'ai présenté ce type d'approche la semaine dernière à un semaire auquel j'ai assisté en Zambie. En fait j'ai pris l'exemple suivant. J'ai considéré, par exemple, la filière textile qui est assez classique en Afrique. Considérons par exemple qu'il y a trois opérateurs, A, B et C: l'opérateur A étant le plus en amont et s'occupant de la filature, l'opérateur B s'occupant du tissage, l'opérateur C de la confection. Si on prend A, B et C on a ce que l'on appelle, en jargon chez nous, un sous-secteur industriel, c'est-à-dire que l'industrie est un secteur, le textile est un sous-secteur industriel.

Par contre si vous allez voir l'opérateur A et vous lui demandez de vous donner une liste de tous ses contacts d'affaires, tous les gens avec qui il a l'habitude de négocier et de travailler dans son domaine, donc il va vous dire d'abord qu'il y a l'agriculteur qui lui délivre le produit brut, il y a le transporteur, il y a son banquier, il y a les agents de l'administration, etc. Donc il va vous citer un certain nombre de personnes. Vous allez poser la même question à Monsieur B qui s'occupe du tissage, il va vous donner toute une série de noms. De même Monsieur C va vous donner une série de noms. Maintenant si vous mettez tous ces gens ensemble vous avez ce que l'on appelle un sous-système, c'est-à-dire, encore une fois, un ensemble d'opérateurs économiques qui partagent plus ou moins directement, de près ou de loin, le même intérêt dans le développement d'un sous-secteur, en particulier ici, en l'occurrence, le sous-secteur textile.

Si vous voulez l'idée est que c'est ce processus qu'on met en place. On est occupé à le mettre en place maintenant que dans une dizaine de pays d'Afrique où il fonctionne depuis plusieurs années avec pas mal de succès. Nous créons les mécanismes de concertation entre tous ces opérateurs régulièrement et périodiquement. Nous alimentons ce système de concertation par de l'expertise, si c'est nécessaire, et aussi par des informations stratégiques soit domestiques, soit internationales, en termes de marché, d'évolution de marché et d'évolution technologique. Mais nous laissons ces gens interférer et inter-agir entre eux de façon à identifier eux-mêmes les stratégies auxquelles tous adhérent et, de ce fait, auxquelles tous sont prêts à participer.

Examen des Expériences Réalisées au Madagascar

par

Nirina Andriamanerasoa
Conseiller Economique du Président
Madagascar

Previous Page Blank

Il m'a été demandé de faire une courte présentation de expérience de Madagascar en matière de réforme économique. L'organisateur a expliqué tout à l 'heure le choix de Madagascar qui a une superficie plus de vingt fois celle du Burundi et onze million d'habitants.

Pour ma part, je suis très heureux de pouvoir participer à ce colloque, ne serait-ce que parce que cela m'a amené à essayer de prendre un peu de recul par rapport à l'action et à me poser des questions sur les tenants et aboutissants de ces programmes d'ajustement structurel (PAS).

Lorsqu'en 1980 les autorités financières de Madagascar décidèrent d'avoir un programme de stabilisation avec le FMI, le taux d'inflation mesuré par l'indice à la consommation familiale malgache était de l'ordre de 18 %, le ratio service de la dette sur exportation du même ordre de 18 %, alors que le déficit budgétaire représentait 18.4 % du PIB, dont 11,3 % sur des tirages sur la Banque Centrale. Ce premier programme avec le FMI a échoué notamment sur le plan du non respect du critère de performance concernant les finances publiques. En 1982, le taux d'inflation est passé à 31.5 %, le ratio service de la dette sur exportation à 72.9 percent, ce qui a entraîné une grave crise de paiement extérieur. C'est cette crise de paiement extérieur, associée à la crise révélée par l'inflation, qui a commencé à révéler aux différents responsables l'ampleur des problèmes.

Depuis lors, c'est-à-dire depuis 1982, tous les programmes avec le FMI et la banque Mondiale ont été menés à leur terme grâce en premier lieu à la prise de conscience progressive des différents responsables. Je ne parlerai pas du contenu de ces programmes devenu classique, ni de leur aspects techniques. Je ne parlerai que de quelques aspects des problèmes auxquels nous étions alors confrontes et dont nous pourrions essayer de tirer ensemble des conclusions assez générales

Je parlerai donc en premier lieu de la politique rizicole. Le riz est la nourriture principale des Malgaches, c'est la nourriture de base. Nous en mangeons trois fois par jour, ce qui nous place au premier rang pour la consommation par tête d'habitant. C'est également la première production du pays, avec environ 2 million de tonnes. A Madagascar on dit que quand le riz va tout va. Ce qui veut dire qu'une pénurie de riz amènera de troubles politiques.

Avant 1972 Madagascar était exportateur net de riz. Le riz dit de luxe étant alors exporté. En 1973 a été créée par le Ministère de l'Agriculture la SINPA (Société d'Intérêt National Pour les Produits Agricoles). La SINPA était donc chargée notamment du monopole de la collecte, de l'achat et de la vente du riz. L'idée généreuse qui était derrière était que les paysans ne seraient plus alors exploités par les intermédiaires. Le prix d'achat du paddy au producteur était fixé par décret et à partir d'une estimation moyenne des coûts de transport, d'usinage, etc, on avait un prix de revient moyen. Et comme le prix de vente du riz était également fixé par décret, l'Etat prenait à sa charge la différence sous forme de subvention. Dès lors la mécanique infernale s'est enclenchée, et il a fallu créer un Ministère du Ravitaillement en 1975, dont la fonction était principalement la gestion du riz. Le schéma de cette mécanique infernale est le suivant. La subvention accordée à la SINPA, la société du

monopole donc, ne lui permettait pas en fait de couvrir ces prix, puisque c'était une subvention moyenne qui était en général sous-évaluée. De plus, elle était payée en retard par le trésor public. N'étant pas alors incitée à collecter -- et ça c'est un comportement rationnel-, elle en faisait le minimum et on devait combler le déficit par l'importation sur laquelle la société elle, gagnait de l'argent. En effet, pour les importations, l'Etat était l'importateur et la société SINPA l'opérateur. Et elle gagnait des commissions confortables d'intervention qui lui étaient en plus payées par la Banque Centrale. C'était plus rentable pour elle d'importer en 1982, et en 1982 nous en importions pour près de 95 million de DTS.

Les paysans n'acceptaient pas les bons d'achat que leur présentait cette société car il fallait encore les présenter ailleurs pour être payés. De plus, les prix n'étaient pas suffisamment rémunérateurs, d'où l'existence de marchés parallèles, l'augmentation des prix à cause des risques, des queues interminables. Les paysans produisaient ce dont ils avaient besoin, et le surplus commercialisable diminuait, d'où l'augmentation de l'importation.

Le prix relatif du riz par rapport aux autres denrées diminuait et il y a eu substitution de consommation: des gens qui auparavant mangeaient du manioc, du maïs, des patates, se sont mis au riz qui était moins cher; d'où augmentation des besoins qui devaient donc être satisfaits par des importations. Ces importations qui représentaient en 1982/83 de 20 à 25 % des importation totales diminuaient d'autant les recettes fiscales car c'est autant de marchandises qui n'étaient pas taxées. Et cela grevait également le déficit budgétaire à cause des subventions pour le riz importé.

Les prix du paddy maintenus bas ne permettaient pas l'utilisation d'intrants même si ceux-ci étaient subventionnés; d'où une baisse des rendements et une augmentation encore des besoins d'importation. Finalement toute la politique revenait à subventionner les paysans des pays exportateurs.

Depuis 1983, une nouvelle politique a été mise progressivement en place: libéralisation de la collecte, fixation d'un prix minimum de collecte du paddy pour protéger les producteurs, au lieu d'un prix maximum de vente du riz pour essayer de protéger les consommateurs, et libéralisation totale des importations actuellement de la collecte et de la distribution et mise en place d'un stock régulateur. Actuellement le résultat est que la subvention n'existe plus, le Ministère du ravitaillement n'existe plus. On trouve dur riz partout. Soulignons que la politique a pu être mise en place grâce notamment au soutien apporté par le Président de la République à son Ministre de l'Agriculture de l'époque, grâce à cette symbiose totale entre le Ministère de l'Agriculture et le responsable de la Banque Mondiale en charge de cette question, qui a permis de progresser pas à pas. Une étude préalable minutieuse et la mise sur pied d'un modèle (dont Madame Salinger pourrait peut-être parler éventuellement, puisqu'elle n'a pas participé, mais son cabinet a participé à la mise sur pied de ce modèle). Mais elle a surtout été rendue possible grâce à une réponse quasi-immédiate face à ces mesures des producteurs et collecteurs privés.

Le deuxième point que je voudrais aborder aujourd'hui c'est le secteur des entreprises para-publiques. Ce secteur est très important et était très "budgétivore" à Madagascar. Historiquement, nous avons trois origines de ces entreprises publiques. Le premier, c'est le secteur des petites entreprises publiques créées avant 1975 à l'initiative de la Société Nationale d'Investissement. C'étaient des petites sociétés qui vivotaient en ne pouvaient pas rivaliser avec les sociétés privées, filiales d'anciens comptoirs coloniaux.

Deuxième origine: depuis 1975 une vague de nationalisation, les assurances, les banques, les sociétés commerciales d'import- export, le secteur pétrolier, le secteur sucrier, etc..; ça c'est la deuxième vague.

Troisième vague: du fait de ce climat de nationalisation, pendant la période 1975-78 peu d'investissements privés, d'où décision du Gouvernement d'investir à outrance. C'était le nouveau leitmotiv investissement à outrance. Ceci a été facilité, comme nous l'a dit Monsieur David ce matin, par l'abondance des pétro- dollars à l'époque. Il y a eu beaucoup de propositions de vendeurs de matériel, beaucoup de projets mal fisqués, mais accompagnés de financement. C'était pratiquement les financements qui dictaient les décisions d'investissement. Augmentation des dettes commerciales, d'où changement de la structure de la dette puisque c'étaient des dettes commerciales; non prise en compte de la capacité d'absorption du pays tant du côté infrastructure qu'humain. Je citerai quelques exemples de ces projets. Lorsqu'il y a eu le problème du riz, les paysans ayant donc diminué leur production au profit d'autres denrées, la réaction était de dire puisque les paysans ne veulent pas produire nous allons le faire. Et nous avons créé ainsi l'OMIPRA, l'Office Militaire pour la Production Agricole. L'idée était que, à côté de leur mission d'assurer la sécurité, ils produiraient du riz avec des techniques nouvelles. Ainsi ces militaires une fois démobilisés seraient de bons fermiers, des bons agriculteurs. On avait alors importé mille tracteurs, mille camions, une centaine de pelles mécaniques pour les travaux hydro-agricoles, des moissonneuses-batteuses, etc... Ce fut un gouffre financier et un échec. Ils ont peu produit. Voilà un exemple. Il y a d'autres exemples d'usines d'engrais, de cimenteries qui n'ont jamais tourné jusqu'à présent.

Les dirigeants de ces sociétés sont souvent des anciens fonctionnaires très bons techniciens mais peu préparés à la gestion. Les objectifs fixés par l'Etat actionnaire étaient peu précis. Bref, ça ne fonctionnait pas, et comme je le disais tout à l'heure, à peine 10 % de ces projets ont pu commencer à tourner, je dis commencer à tourner.

Pour les sociétés qui ont été nationalisées, il y avait des cadres compétents, donc une certaine force d'inertie pendant un certain temps, et devant gérer des situations parce qu'elles gagnaient par exemple des commissions d'intervention pour l'exportation des grands produits tels que le café, la vanille, le girofle dont elles avaient obtenu -- ou plutôt dont on leur avait accordé -- le monopole de contrôle. On leur a accordé de gros quotas pour l'importation, mais la mise en place de ces quotas

d'importation a eu des conséquences dramatiques sur la production. Des besoins importants n'étaient pas satisfaits car c'étaient les groupes de pression qui jouaient; d'où désorganisation de la production. Du fait de la pénurie, du taux de change inapproprié, tout ce qui était importé était alors pratiquement préacheté et la fonction commerciale disparaissait totalement. Ainsi par exemple, les gens qui souhaitaient acheter des camions Mercédes faisaient la queue, payaient d'avance, attendaient plusieurs mois avant d'être livrés au fur et à mesure des quotas obtenus par le concessionnaire. Chaque Ministère considérait les sociétés sous tutelle comme les siennes et intervenait à tout bout de champ dans la gestion. Le taux d'intérêt était au-dessous du taux d'inflation, d'où diminution de l'épargne et augmentation de la masse de crédit. Bref, c'est un secteur malade, important et gaspillant beaucoup de ressources autant budgétaires que bancaires. D'où dès 1982 une série de mesures:

- liquidation des sociétés jugées non viables, telles l'Office Militaire pour la Production Agricole, la Société Nationale du Commerce, etc...;
- mise en place des plans programmes pour un certain nombre de sociétés. Un certain nombre ont réussi comme la Société d'Intérêt National pour la Production Agricole, Air Madagascar. D'autres ont échoué;
- recherche de partenaires: exemple, l'Etat a vendu 49% des actions d'une société de crevettes chroniquement déficitaire à un partenaire Japonais qui est devenu le gestionnaire, L'Etat se contentant alors de rôle de "speaking partener". Depuis lors des bénéfices confortables et des dividendes;
- privatisation et ouverture du secteur bancaire
- libéralisation totale des importations, libéralisation de l'exportation notamment des grands produits tels que le café et le girofle.

Je vous ai parlé de ces deux aspects qui me paraissaient importants des problèmes auxquels Madagascar était confronté. Je n'ai pas parlé des problèmes dûs à la crise budgétaire ayant amené la dégradation des infrastructures routières, des structures de l'éducation, de la santé et des déséquilibres que cela a entraînés, ni des licenciements de mille fonctionnaires que le seul Ministère de l'Agriculture à dû faire en 1983.

Pour conclure je vous ferai part de quelques réflexions personnelles, à la lumière de notre expérience.

Pour augmenter sa production le paysan doit prendre des risques financiers d'autant plus que les semences sélectionnées sont plus exigentes en intrants (engrais, herbicides, etc...). Mais ce paysan ne s'y résoudra que s'il peut en tirer un profit supplémentaire raisonnable. Notre expérience a démontré -- et ceci doit être valable sur toutes les latitudes -- que même si le paysan ne sait pas lire, il sait parfaitement compter. Le paysan donc a un comportement très rationnel. Il n'investit dans les techniques nouvelles que s'il est propriétaire de son exploitation -- nos coopératives ont été pur échec à ce sujet -- et s'il peut seulement en revendre le surplus à un prix avantageux. Aucune révolution

agricole ne peut réussir que là où les conditions politiques et économiques accordées aux agriculteurs ont permis une juste rémunération de leur effort. Il est rare que les paysans s'adonnent à des démonstrations de force ou à des grèves pour manifester leur mécontentement face à certaines mesures que le gouvernement prend. Leurs moyens d'action sont autrement plus redoutables et efficaces . Ils adaptent leur vie en fonction des conditions de l'environnement et ils font payer cher au pays tout entier (voir notre expérience en matière rizicole).

Deuxièmement, la mise en oeuvre de programmes tels que le PAS qui est une oeuvre de longue haleine et nécessite une volonté politique certaine ainsi qu'un consensus au niveau du pays. Si c'était à refaire, je recommanderais à mon gouvernement de créer, comme au Burundi, un comité de suivi. Ceci permettrait à chacun de savoir où on en est, de se sentir partie prenante et responsable. A Madagascar, ça a été trop longtemps considéré comme les affaires des seuls Ministère des Finances, de l'Economie, du Plan et de la Banque Centrale.

Libéraliser l'exportation d'un produit comme le café dont le cours est soumis à des fluctuations dramatiques tout en supprimant le rôle d'un office de stabilisation des prix au niveau des paysans devrait être discuté amplement avant toute prise de décision, car le producteur subit de plein fouet les impacts de ces fluctuations de change et de cours.

La privatisation des entreprises publiques doit être préparée soigneusement et faite dans la transparence. Beaucoup de groupes de pression interviennent. Des intérêts particuliers entrent en jeu, faisant même parfois jouer des interventions au niveau des responsables des pays dont sont issus les soumissionnaires. Des groupes sociaux sont durement affectés par les mesures prises et n'ont pas les moyens de s'en sortir par eux-mêmes. Il faut absolument s'en préoccuper, sinon ces marginaux risquent d'alimenter l'insécurité et l'instabilité et menacer par la-même la poursuite des programmes.

Les pays créanciers ont trop tardé avant de prendre des mesures sur l'annulation de la dette sans laquelle le flux net des capitaux était en défaveur de Madagascar. Les programmes d'ajustement structurel sont une condition nécessaire mais non suffisante. Et ils ont besoin d'un flux net positif de capitaux pour réussir. Toute parcelle de pouvoir peut se monnayer pour bloquer un système. Une autorisation est monnayable et cette corruption empoisonne le climat général. Les mesures de libéralisation facilitent la résolution des tels problèmes.

Quand les indicateurs commencent à revenir au vert l'impatience de la population devient plus grande et il fait essayer de faire participer rapidement le maximum au fruit de la croissance retrouvée.

Au début de la libéralisation, la population est enthousiaste. Mais ces gens qui ne son plus habitués à la compétition n'ont plus aucun fond de réserve. Adam Smith disait que le goût de son propre intérêt individuel suffit à assurer l'intérêt de tous. Mais quelqu'un d'autre a ajouté -- et je serai d'accord avec lui- que l'Etat arbitre à un rôle à jouer pour que l'amour de soi sache mieux qu'il gagne seulement dans celui bien compris de tous.

Comme on l'avait déjà dit ce matin -- et j'abonde dans ce sens -, la libéralisation de l'économie doit s'accompagner de mesures équivalentes sur le plan de la presse et de la vie politique.

Nos pays souffrent, à mon avis, d'une pauvreté de masse. Ce problème ne pourra être résolu que par la création d'emplois rémunérateurs, notamment pour les femmes qui produisent la majeure partie des cultures vivrières. Notre expérience a montré également que c'est en développant l'autonomie économique des femmes que celles-ci réduisent volontairement le nombre de leurs enfants. Et cette baisse du taux de natalité, primordiale pour nous, à mon vis, ne peut se faire préalablement à l'enrichissement des producteurs.

Parler de l'économie de marché implique pratiquement de le faire au niveau mondial actuellement, sinon du moins, au niveau régional. Les mesures prises ne sont que le reflet de l'intégration de l'économie de nos pays à l'économie mondiale, puisque par le biais de la libéralisation de la politique fiscale qui diminue la production des industries locales, nos économies deviennent de plus en plus exposées. Des mesures prises sont en particulier destinées à attirer les capitaux étrangers privés qui viendraient en sus des aides publiques et des financements des organismes internationaux afin d'assurer ce flux net des capitaux dont j'ai parlé tout à l'heure. Combien de fois nos pays n'ont- ils pas parlé de prise en main de nos destinées économiques? Combien de fois n'a-t-on pas parlé de conquête de l'indépendance économique après celle de l'indépendance politique?

Nos ressources agricoles, minières, touristiques, etc... que nous ne pouvons exploiter pleinement seuls faute de capitaux, doivent-elles attendre les possibilités des générations futures? Ou acceptons d'en partager l'exploitation avec des partenaires étrangers? Ce qui améliorera certainement le bien-être immédiat de nos populations par la création d'emplois rémunérateurs, tout en laissant de côté la question du partage équitable des résultats de ce "joint venture"? Dès que nous avons accepté les différents PAS, nous avons déjà choisi. Il faut bien en prendre conscience. L'ajustement économique apparemment n'a plus de frontières et la coordination des politiques économiques prônée par-ci par-là n'a pour d'autres buts que l'intégration des économies à l'économie mondiale. Alors dans le domaine économique le nationalisme, n'est-il plus d'actualité ou est-ce une autre forme de nationalisme. Est-ce une autre question ou est-ce toute la question posée par le PAS?

Pour terminer, où en sommes-nous actuellement à Madagascar? Madagascar vient de d'être classé par le Directeur Général du FMI dans le premier groupe des sept pays où, semble t-il, l'on a enregistré beaucoup de succès, avec le Ghana, le Sénégal, le Kenya, etc... De quel succès s'agit-il?

Les importations en 1989 sont à peine au niveau de celles de 1977. Mais elles se sont stabilisées. Bref, on ne vit plus au- dessus de nos moyens. Elles correspondent mieux aux besoins. La sensation de pénurie a disparu. Les magasins regorgent de marchandises, les prix en sont les incitations pour tout le monde, peut-être également des frustrations pour certains.

La libéralisation des importations a bénéficié aux consommateurs par la baisse des prix dûe à la concurrence. La fonction commerciale est revenue et pour cela il n'y a qu'à voir les publicités qui passent dans les médias. Les exportations commencent à être plus variées et moins sensibles aux fluctuations des cours. Des efforts particuliers ont été faits sur le plan budgétaire pour le Ministères dits sociaux, notamment l'Education et la Santé. Et ceci permet au plus grand nombre de ressentir rapidement les effets de la croissance, notamment dans le domaine de la santé. Le commerce extérieur commence à être plus diversifié et à ne plus être uniquement avec l'ancienne métropole. Et là des efforts particuliers doivent être faits dans le domaine des langues. C'est un aspect important de l'ouverture des nos économies. Actuellement une floppée d'investisseurs sont entrain de venir étudier et s'installer a Madagascar.

Enfin une ère de libéralisation sur les plans économique, politiques, de la presse etc... , et surtout nous avons rendu un semblant d'espoir pour la population. La population ne sait pas quoi exactement, mais pour un fois, elle semble plus optimiste. Et je crois que c'est le gain le plus important de notre pays et notre plus gros moteur dans l'avenir.

Où devrons-nous aller? Si nous attendons toujours les autres, il y aura de nouvelles modes. Pour l'instant c'est le PAS. Demain ce sera autre chose. Nous devons nous prendre en charge particulièrement depuis les événements qui se sont passés en Europe de l'Est. Nous devons d'abord compter sur nous mêmes et essayer de dépasser les égoïsmes nationaux et d'intégrer l'approche régionale, comme il a été dit ce matin, dans les PAS. Nous produisons souvent les mêmes produits et nous sommes concurrents. Il nous faudrait essayer de rechercher des complémentarités, élargir les marchés de nos industries au-delà de nos pays. Ceci pourrait être faisable dans le cadre de restructurations des entreprises publiques. Et nous avons commencer à entamer des négociations dans ce sens avec les pays voisins.

Examen des Expériences Réalisées au Ghana

par

Abner Bab Klu
Directeur des Recettes
Ghana

Previous Page Blank

I. Introduction

Au cours des dix dernières années, une "doctrine" économique connue sous le nom de "programme d'ajustement structurel" a gagné, dans certains milieux, la faveur d'un nombre croissant de spécialistes du développement. Cette "doctrine" repose essentiellement sur la conviction que les réformes économiques faisant jouer librement les forces du marché donnent normalement plus de chances de parvenir à la croissance et au développement économique d'une façon durable. Les adeptes de cette doctrine professent obligatoirement une foi inébranlable dans la validité de l'économie de marché, et se soumettent par conséquent à la discipline du marché sans le moindre doute ou hésitation.

De nombreuses études sur le développement économique affirment que, en dehors de certains défauts inhérents au système de liberté des prix (questions d'équité, facteurs dynamiques, situations s'éloignant du postulat de concurrence parfaite), les mesures économiques fréquemment adoptées par les pouvoirs publics africains tendent plutôt à amplifier qu'à éliminer les imperfections du fonctionnement du mécanisme des prix. Les signaux erronés et distordus transmis par les marchés aux producteurs et aux consommateurs aboutissent à une exploitation extrêmement improductive de toutes les ressources d'un pays, tant de celles qui sont rares que de celles qui sont abondantes. En définitive, la croissance et le développement économiques sont entravés.

Nous nous efforcerons ici, dans un exposé succinct, d'établir si de telles affirmations sont ou non valables à la lumière de ce qui a été fait autrefois au Ghana en matière de réforme économique, ainsi que des expériences plus récentes.

II. Déclin économique persistant: facteurs en cause

Lors de son accès à l'indépendance en 1957, le Ghana possédait des ressources naturelles relativement abondantes, ainsi qu'un capital humain et des infrastructures comparativement bien mis en valeur, ce qui lui permit, avec l'aide d'un portefeuille considérable de devises, de maintenir jusqu'en 1960 le taux de croissance de son PIB au niveau remarquable de 7% par an. Après cela, l'économie du pays prit le chemin d'un déclin graduel mais persistant de la croissance du PIB. Au cours de la première moitié des années soixante, le taux réel de croissance était en moyenne de 2,6% par an; au cours de la seconde moitié, s'abaissant légèrement, la moyenne passa à 2,4%. Entre 1970 et 1978, le taux demeura à peu près stagnant; au cours des années suivantes la moyenne annuelle descendit à -2%, jusqu'en 1982 où le taux plongea finalement à -6,1%, soit un pourcentage plus bas que jamais. (Voir tableau I).

La dégradation des résultats du secteur de l'exportation est une indication du déclin général de l'économie:

Previous Page Blank

TABLEAU I. GHANA: INDICATEURS DE PERFORMANCE ECONOMIQUE

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Croissance du PIB réel	2,3	8,5	-3,9	1,2	-3,8	-6,1	-2,9
Taux d'inflation	116,5	73,1	54,4	50,1	116,5	22,3	122,8
Taux de change (C/$)	1,15	1,76	2,75	2,75	2,75	2,75	27,67
Taux parallèle	7,69	10,00	14,29	11,11	50,00	120,00	97,00
Exportations de cacao (milliers de tonnes)	232,9	203,4	199,0	184,7	266,3	163,4	148,9
Prix au producteur (C/milliers de tonnes)	0,7	1,3	2,7	4,0	4,0	12,0	20,0
% recettes FOB perçu par l'agriculteur	30,0	30,0	26,0	86,0	267,0	36,0	24,0
Production d'or (milliers d'onces)	480,8	402,0	356,7	353,0	340,6	330,6	281,3
Recettes publiques en % du PIB	13,8	12,5	10,3	6,9	4,5	5,1	5,4
Dépenses publiques en % du PIB	27,0	17,9	16,9	11,1	11,0	10,8	8,0
Dépenses de développement en % du PIB	6,2	3,8	2,1	3,2	1,9	1,0	0,7
Déficit général en % du PIB	(13,2)	(5,4)	(6,5)	(3,8)	(6,5)	(5,4)	(2,6)
Salaire minimum (cedis/jour)	3,00	4,00	4,00	6,33	12,00	12,00	26,00
Salaire minimum réel (1975 = 1 00)	0,89	0,68	0,44	0,39	0,41	0,33	0,31
% de changement de M2	59,7	67,7	15,7	34,4	51,9	42,4	42,0
Ratio M2/PIB	29,0	26,1	22,7	18,5	16,6	19,0	12,8
Emprunts de l'Etat en % de M2	89,2	86,5	86,7	87,6	83,1	70,6	89,6
Taux d'intérêt nominal	7,5	12,0	12,0	12,0	18,0	8,0	11,0
Taux d'intérêt réel	-92,3	-81,1	74,7	-34,1	-83,5	-13,2	-100,7
Balance des paiements (millions de $EU)							
Transactions courantes			121,8	27,9	-421,8	-74,4	-157,6
Importations de marchandises			-803,1	-908,3	-954,3	-588,7	-499,7
Exportations de marchandises			1 065,7	1 103,6	710,7	641,3	-439,7
Arriérés de paiement			-74,9	-79,1	141,5	35,2	-33,7
Dette			1 023,5	1 135,8	1 184,8	1 086,4	2 039,1
Ratio du service de la dette			7,4	7,4	10,9	12,2	30,1

	1970	1983
Cacao (tonnes)	337 000	158 000
Or (f.l.o.)	703 900	276 600
Diamants (carats)	2 549 500	339 500
Manganèse (tonnes)	500 000	173 000
Bauxite (tonnes)	336 600	70 500

Le déclin persistant de la production de cacao, ainsi que des produits miniers et forestiers, a entraîné une chute des recettes fiscales à l'exportation et à l'importation. En ce qui concerne les recettes provenant de l'impôt sur le revenu, d'une part l'assiette de l'impôt a été réduite par la stagflation, et d'autre part les mesures de contrôle économique direct ont fait passer de nombreuses transactions du circuit officiel à des circuits parallèles qui échappaient à l'action des autorités fiscales.

Pour financer l'écart entre le total des recettes fiscales et le total des dépenses publiques, les pouvoirs publics commencèrent à emprunter aux banques, et principalement à la banque centrale. En 1982, par exemple, le déficit global représentait 4,5% du PIB alors que le total des recettes représentait 6% du PIB. De tels emprunts ont obligatoirement eu certaines répercussions importantes, et notamment ils ont ajouté une composante supplémentaire aux facteurs inflationnistes provenant d'autres secteurs. Entre 1974 et 1983, le taux annuel d'inflation était en moyenne de 62%.

Une telle détérioration de l'économie, en l'espace d'une vingtaine d'années, était le résultat d'une gestion économique qui privilégiait les mesures de contrôle économique direct au lieu d'adopter une politique orientée vers le marché. En 1961, un régime de licences d'importation avait été instauré du fait d'une aggravation de la situation du portefeuille de devises. A l'exception de la période 1969-71 pendant laquelle le système fut peu à peu allégé, les formalités de licence d'importation ont été maintenues pendant plus de 26 ans alors que peu d'efforts étaient consacrés à la résolution du problème fondamental de l'acquisition des devises.

Dans le domaine des prix également, les méthodes de gestion appliquées penchaient excessivement en faveur du contrôle économique direct, au détriment du jeu des forces du marché. Le système de contrôle direct des prix et de la distribution avait été établi en 1962. En 1972, le régime de contrôle des prix entra dans les institutions lorsque fut créé l'Office des prix et revenus, chargé de fournir des directives générales pour la formation et l'application de prix administrés.

Le contrôle économique direct fut également adopté pour la gestion des taux de change. En dépit des mauvais résultats obtenus par le secteur de l'exportation, et du volume net négligeable des afflux de capitaux, il arrivait fréquemment que le taux de change ne subît aucun ajustement pendant une longue période. Le premier ajustement du taux de change était survenu en 1967: le cedi avait alors été dévalué de 30%, son cours passant de 0,71 cedis pour un dollar à 1,02 cedis pour un dollar, et, avec l'aide de mesures budgétaires et monétaires, ceci avait contribué à alléger quelque peu les

pressions qui s'exerçaient sur la balance des paiements. Il fallut attendre six ans encore pour que le taux de change soit à nouveau ajusté, le cours passant alors à 1,15 cedis pour un dollar. Ce taux fut maintenu jusqu'en 1978, et fut alors fixé à 2,75 cedis pour un dollar. Entre 1978 et 1982, malgré un taux d'inflation voisin de 580% alors que chez les principaux partenaires commerciaux du Ghana le taux d'inflation pondéré était de 45%, le taux de change demeura inchangé, ce qui entraîna une surévaluation du cedi de l'ordre de 445%.

Dans quelle mesure le système de contrôle économique direct a-t-il aidé le Ghana à réaliser ses multiples objectifs -- accroissement du volume de production, stabilité des prix à l'intérieur et à l'extérieur, distribution suffisamment équitable des revenus? La surévaluation excessive du cedi se traduisit par une chute accélérée du revenu des cultivateurs de cacao ainsi que des exportateurs de produits miniers et forestiers. Le taux élevé de l'inflation dans le pays fit monter les coûts de production pour les marchandises d'exportation, qui ne pouvaient plus faire face à la concurrence mondiale. Pris entre la montée des coûts de production et la chute de leurs revenus, certains cultivateurs de cacao décidèrent de passer à la production de denrées de base pour lesquelles les termes de l'échange étaient relativement favorables. et abandonnèrent les plantations de cacao. De plus, les écarts de prix entre le Ghana et les pays voisins encouragèrent fortement la contrebande du cacao, du bois, de l'or et des diamants. Certains marchands de bois trouvèrent plus lucratif de vendre leurs produits sur le marché intérieur que de les exporter, en raison de la surévaluation du cedi et du taux d'inflation du pays.

Le contrôle des prix et de la distribution avait été instauré pour protéger le revenu réel des pauvres, et pour empêcher le secteur manufacturier d'encaisser une rente économique excessive. Mais le système a eu une autre conséquence non prévue: la création de marchés parallèles. Les marchandises étaient en fait réparties directement entre certains groupes frauduleusement favorisés qui les achetaient à des prix officiellement contrôlés et les revendaient sur des marchés parallèles échappant totalement au contrôle des autorités. De la même façon, le décalage considérable entre le taux de change officiel et la valeur de rareté des devises détenues par l'Etat suscita une activité intense des marchés parallèles et de la contrebande. Il s'avéra donc impossible, en pratique, de réaliser l'objectif d'un contrôle direct des réserves de devises et du taux de change. En vertu des prix pratiqués au marché noir et du niveau élevé du taux de change, ceux qui étaient en mesure d'obtenir des licences d'importation et des marchandises (de production locale et d'importation) aux prix officiels réalisaient des bénéfices anormalement élevés. Non seulement le contrôle économique direct a engendré des pratiques malhonnêtes de toutes sortes dans les transactions commerciales intérieures et extérieures, mais en outre il a entraîné un déplacement de la main-d'oeuvre à partir des secteurs directement productifs -- agriculture et manufacture -- en direction du secteur des services.

En résumé, la crise économique affrontée par le Ghana au début des années quatre-vingt était dans une très grande mesure le résultat inévitable de plusieurs décennies d'une mauvaise politique

économique, caractérisée par un excès de contrôle économique direct. Une partie des causes peut être attribuée à des facteurs exogènes comme les fluctuations météorologiques et les chocs extérieurs -- fortes hausses des prix de l'énergie, détérioration des termes de l'échange pour les principaux produits exportés par le Ghana, montée en flèche des taux d'intérêt et du coût des financements internationaux. Cependant l'élément crucial n'est pas l'effet des chocs exogènes sur l'économie ghanéenne, mais plutôt le choix et l'articulation des mesures et instruments adoptés pour obtenir un ajustement de l'économie aux chocs extérieurs et à leurs conséquences.

III. Le Programme de redressement économique

En avril 1983, les pouvoirs publics lancèrent un ensemble de réformes économiques intitulé "Programme de redressement économique (PRE): c'était, depuis vingt ans, la première fois qu'un effort global était entrepris à l'échelle nationale en vue de redresser les déséquilibres structurels et de jeter les bases d'un rétablissement de la croissance et du développement économiques.

Le PRE s'est déroulé selon une séquence de deux phases. La première phase (PRE I), correspondant à la période 1983-86, visait principalement à la stabilisation, et avait comme objectif général l'arrêt du déclin et la reprise du secteur productif, en particulier du secteur de l'exportation. Les grandes lignes du programme étaient les suivantes: correction des distorsions massives des prix relatifs, principalement au moyen d'une dépréciation progressive du taux de change et de la suppression du contrôle des prix; rétablissement d'une discipline de gestion des finances publiques et de la masse monétaire, grâce à la compression des crédits budgétaires et des emprunts à la banque centrale, et grâce à une meilleure mobilisation des ressources fiscales; premières mesures visant à l'élimination des goulots d'étranglement dans les infrastructures. Le programme a été mis en place moyennant un volume considérable d'aide extérieure. Bien que le programme fût axé sur la gestion de la demande, il prévoyait également l'accélération de certains paiements aux producteurs, ainsi que d'autres incitations destinées à relancer les forces productives latentes.

La deuxième phase (PRE II), correspondant à la période 1987-90, était conçue pour consolider les résultats de la stabilisation tout en s'attaquant aux questions de gestion de l'offre. Les principaux objectifs économiques étaient: intensification de la libéralisation des taux de change, du commerce extérieur et des prix; instauration de réformes sectorielles et générales permettant de maintenir à 5% le taux annuel moyen de croissance économique pendant la période correspondante.

Politique de taux de change et politique commerciale

On était parti du principe général que le PRE ne pourrait réussir sans un afflux suffisant de devises, et que, plus précisément, le redressement du secteur du cacao aurait sur les gains à l'exportation, sur les revenus, sur l'emploi et sur les recettes fiscales des effets multiplicateurs tels que

ne pourrait en avoir aucun autre secteur. Un autre principe de base était que, pendant de longues années encore, ce serait le cacao qui posséderait le potentiel le plus élevé d'acquisition de devises, à condition qu'il soit permis au taux de change de jouer un rôle-clé dans la détermination des rapports coût-prix des importations et des exportations, c'est-à-dire de l'offre et de la demande de devises. En conséquence, une politique de taux de change fut mise en oeuvre systématiquement et activement à partir d'avril 1983. Tout au long de l'exécution du PRE, la politique de taux de change s'est avérée la pierre angulaire du programme de réforme économique.

La dépréciation du taux de change commença par un système qui accordait deux sortes de bonus à des catégories déterminées de biens et services d'exportation, et imposait deux sortes de surtaxes à des catégories déterminées d'utilisateurs de devises, le taux de change demeurant le même. En d'autres termes, dans un cas de figure le bonus et la surtaxe conjugués se traduisaient par un cours du cedi 7,5 fois plus élevé que le cours officiel de 2,75 cedis pour I dollar, alors que dans un autre cas de figure le cours résultant du bonus et de la surtaxe conjugués était équivalent à 9,5 fois le cours officiel. D'où un taux de change effectif de 23,38 cedis pour un dollar dans un cas, 29,98 cedis pour un dollar dans l'autre. Ce système s'est avéré trop compliqué à administrer, et par suite les deux taux ont été unifiés en octobre 1983, le dollar valant alors 30 cedis. Le taux fut ajusté à nouveau en 1984 et 1985, trois fois par an en moyenne, jusqu'au rétablissement d'un taux de change à deux étages en septembre 1986. Le nouveau système de taux de change double prévoyait d'une part un taux déterminé administrativement, situé à 90 cedis pour un dollar, et d'autre part un taux déterminé par des enchères publiques. Le premier taux s'appliquait aux gains tirés de l'exportation du cacao et des huiles résiduelles, aux importations de produits pétroliers et de médicaments essentiels, ainsi qu'au service des dettes publiques contractées avant le 1er janvier 1986. Le deuxième taux de change était applicable à toutes autres transactions passant par le système bancaire officiel.

En février 1987, le système à deux étages fut aboli, et un nouveau régime de taux de change fut instauré, avec un système d'enchères hebdomadaires. Le but était de pouvoir délivrer les devises en temps utile et à des prix tenant compte de la valeur de rareté des devises. Par la suite, la Banque du Ghana autorisa des particuliers, des organismes et des institutions à ouvrir des bureaux de change pour l'achat et la vente de devises à des prix déterminés librement, en vue d'attirer les devises détenues à l'extérieur du système bancaire. Les bureaux de change étaient censés servir de soupape de sûreté pour le marché des enchères.

En vue d'éliminer le recours aux mécanismes administratifs pour les attributions de devises, on autorisa à bénéficier du système des enchères toutes marchandises importées sous licence spéciale, à l'exception de cinq articles placés sur la liste négative et des marchandises interdites à l'importation. Une autre étape décisive de la marche vers une libéralisation absolue fut l'abolition, en janvier 1989, du

système des licences d'importation qui durait depuis 26 ans. La licence d'importation cessa donc d'être exigée pour l'accès au marché des enchères.

IV. Evaluation des travaux d'ajustement

La pièce maîtresse du programme d'ajustement structurel a été le recours au taux de change comme instrument de politique économique destiné à apporter à certaines variables les modifications désirées. Ce qui distingue particulièrement la politique de taux de change du Ghana, c'est le fait que le taux a fait l'objet d'une révision constante, tenant compte de l'évolution des prix et des salaires au Ghana par rapport à l'évolution parallèle chez les principaux partenaires commerciaux du Ghana.

L'ajustement du taux de change entraîne invariablement une augmentation du coût des importations, et par suite un coût élevé de la production nationale et une réduction des revenus réels si les salaires ne suivent pas. En outre, le programme d'ajustement structurel prévoit la libéralisation des prix – suppression des subventions, élimination du contrôle des prix, hausses des tarifs des services publics. L'effet combiné de ces modifications des coûts et des prix ne peut que déclencher une poussée inflationniste pour l'économie (inflation par les coûts). C'est ce que redoutent constamment les pouvoirs publics de certains pays, et c'est précisément pour dissiper de telles craintes que la politique budgétaire et la politique monétaire doivent être ajustées de manière à tempérer les inconvénients ou la rudesse de l'ajustement du taux de change.

Comme nous l'avons dit plus haut, l'inflation qui sévissait au Ghana était principalement due au fait que la banque centrale avait financé d'énormes déficits budgétaires. Depuis la mise en oeuvre du PRE, par contre, le budget national a été dans l'ensemble excédentaire, et se solde par des prêts au secteur privé par l'intermédiaire du système bancaire. Ce rétablissement spectaculaire a été obtenu grâce à la mise en oeuvre d'une réforme fiscale fondamentale et vigoureuse, aboutissant à la mobilisation d'un volume accru des ressources nationales. L'ajustement périodique du taux de change a permis aux autorités fiscales de prélever des montants plus importants sur les transactions du commerce extérieur de biens et services. De plus, la libéralisation des prix et l'ajustement du taux de change ont fait revenir vers les marchés officiels bien des transactions qui se faisaient sur les marchés parallèles.

Les audacieuses réformes d'ajustement structurel adoptées d'une façon suivie dans le cadre du Programme de redressement économique à partir d'avril 1983 ont eu d'excellents résultats. Dans presque tous les secteurs de l'économie, des succès considérables ont été enregistrés, comme on peut le voir à la lecture des principaux indicateurs économiques (tableau II).

Entre 1984 et 1989, le PIB réel s'est accru de 5,8% par an, alors qu'entre 1979 et 1983 le taux annuel avait en moyenne une valeur négative de 3,1%. La production de cacao a cessé de décliner pour remonter de 158 000 tonnes en 1983/84 à 300 000 tonnes en 1988/89. En 1989 les cultivateurs de cacao percevaient 43,6% des recettes FOB sur le cacao, contre 24% en 1983. (Voir tableau III).

TABLEAU II. GHANA: INDICATEURS DE PERFORMANCE ECONOMIQUE

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Croissance du PIB réel	-2,9	7,6	5,1	5,2	4,8	6,2	6,1
Taux d'inflation	122,8	39,6	10,4	24,6	39,8	31,4	25,2
Taux de change (C/$)	27,87	35,99	54,37	90,00	162,37	202,34	300,00
Taux parallèle	97,00	100,00	145,00	218,00	175,30	292,29	365,44
Exportations de cacao (milliers de tonnes)	148,9	171,8	195,8	198,6	218,9	221,1	282,1
Prix au producteur (C/milliers de tonnes)	20,0	30,0	56,6	85,5	140,0	174,0	185,0
% recettes FOB perçu par l'agriculteur	24,0	25,0	24,0	28,0	37,0	40,1	43,6
Production d'or (milliers d'onces)	281,3	288,0	299,5	292,0	323,5	383,0	421,0
Recettes publiques en % du PIB	5,4	8,3	11,8	14,4	14,9	14,5	15,9
Dépenses publiques en % du PIB	8,0	10,0	14,0	14,3	14,3	14,2	15,2
Dépenses de développement en % du PIB	0,7	1,5	2,1	1,9	2,5	2,8	2,8
Déficit général en % du PIB	-2,6	-1,8	-2,2	0,1	0,5	0,4	0,8
Salaire minimum (cedis/jour)	25,00	35,00	70,00	90,00	112,50	120,00	170,00
Salaire minimum réel (1975 = 1 00)	0,31	0,31	0,57	0,59	0,52	0,43	0,48
% de changement de M2	42,0	39,1	62,7	53,7	50,4	43,1	29,4
Ratio M2/PIB	12,6	12,3	16,0	16,5	17,1	17,7	17,8
Emprunts de l'Etat en % de M2	89,6	48,2	50,1	35,1	17,6	6,3	-3,9
Taux d'intérêt nominal	11,0	14,5	16,5	18,5	21,5	17,0	21,5
Taux d'intérêt réel	-100,7	-22,0	5,6	-5,1	-15,1	-21,1	-20,8
Balance des paiements (millions de $EU)							
Transactions courantes	-157,6	-76,1	-258,3	-85,3	-97,8	-88,6	-119,6
Importations de marchandises	-499,7	-616,0	-725,2	-805,1	-1024,9	-1090,6	-1160,7
Exportations de marchandises	439,1	565,9	608,8	749,3	826,8	881,0	829,8
Arriérés de paiement	-33,7	-207,8	-60,0	-3,6	-71,1	-34,8	-47,7
Dette	2 039,1	1 940,0	2 150,9	2 554,6	2 879,4	3 064,2	2 917,3
Ratio du service de la dette	30,1	36,2	54,1	47,8	62,6	68,0	67,0

TABLEAU III. GHANA: TENDANCES DES PRIX NOMINAUX ET REELS AUX PRODUCTEURS DE CACAO, 1972-86

Année	Production totale (milliers de tonnes)	Prix producteur (cedis/tonne)	Indice des prix au consommateur 1972 = 100	Indice des prix réels au producteur 1972 = 100
1972	415	366	100,0	100,0
1973	340	436	117,5	101,4
1974	376	560	139,1	110,0
1975	396	597	180,4	90,4
1976	323	747	282,0	72,4
1977	271	1 333	609,8	59,7
1978	265	2 667	1 056,8	69,0
1979	296	4 000	1 630,1	67,0
1980	258	4 000	2 446,7	44,7
1981	224	12 000	5 297,7	61,9
1982	179	12 000	6 478,9	50,6
1983	159	20 000	14 437,3	37,8
1984	174	30 000	20 150,2	40,7
1985	219	56 600	22 242,0	69,5
1986	230	85 500	27 802,5	84,0

Source: Office ghanéen du cacao.

Dans le secteur manufacturier, le pourcentage d'utilisation de la capacité industrielle a plus que doublé. Quant au secteur d'exportation de produits autres que le cacao, il s'est également rétabli à un rythme rapide. La production d'or et les exportations de troncs et de produits du bois ont augmenté respectivement de 51% et 374% entre 1983 et 1989.

Le total des gains à l'exportation s'est accru d'environ 89%, passant de 439 millions de dollars en 1983 à 829,8 millions de dollars en 1989. Le pourcentage d'exportations non traditionnelles dans le total des exportations, qui était de 0,4% en 1983, a atteint 3,6% en 1989. Les permis d'exportation ont été abolis. Les droits d'exportation sur les produits miniers et forestiers ont été remplacés par des taxes intérieures à l'extraction, un système de paiement rapide des détaxes à l'importation pour les exportateurs a été institué, et la proportion des gains à l'exportation conservée par les exportateurs non traditionnels a été portée de 20 à 35%.

La surévaluation du cedi, attaquée avec vigueur par l'adoption d'une politique de dépréciation continue du taux de change, a été réduite à des proportions acceptables, au cours de cette période, et continue de diminuer. Le cours du cedi sur le marché des enchères était, vers la fin décembre 1989, de 300 cedis pour un dollar, alors que le cours le plus élevé à la vente dans les bureaux de change était de 365 cedis pour un dollar, soit une plus-value de 20% contre 122,2% en septembre 1986.

En ce qui concerne les finances publiques, les résultats ont également été remarquables. Le total des recettes fiscales en pourcentage du PIB est passé de 5,4% en 1983 à une moyenne annuelle avoisinant 15% depuis 1986. La part de la masse monétaire totale représentée par les emprunts du gouvernement central au système bancaire est descendue jusqu'à -3,9%, contre 89,6% en 1983. La qualité du programme d'investissement public a été remarquablement améliorée, aboutisant à une exploitation plus rentable des ressources nationales et de l'aide extérieure. Grâce à l'épargne réalisée, les pouvoirs publics ont été en mesure d'augmenter chaque année la rémunération des fonctionnaires.

La meilleure preuve du succès de la politique monétaire est probablement la chute marquée du niveau et du taux d'inflation. En dépit de la dépréciation massive du cedi, dont le cours est passé de 2,75 à 300 cedis pour un dollar entre avril 1983 et décembre 1989, la moyenne des taux d'inflation depuis 1984 se situe aux environs de 28,5%, ce qui ne représente pas une grave menace mais n'en demeure pas moins un sujet de préoccupation.

En ce qui concerne l'épargne et l'investissement, par contre, les résultats ont été mitigés. Alors que l'épargne publique passait de -0,5% à 6,3% du PIB entre 1982 et 1988, pour le secteur privé les chiffres étaient de 4,2% en 1983 et 6% en 1988. Au cours de la même période, les investissements publics sont passés de 1,5% à 10% du PIB, tandis que ceux du secteur privé officiel ne s'élevaient que de 2 à 4,1%. Quant aux investissements directs de capitaux étrangers, non seulement ils étaient d'une faiblesse désastreuse, mais en outre on ne relevait aucun signe d'accroissement. La moyenne annuelle des investissements directs de capitaux étrangers se situait aux environs de 5 millions de

dollars. On peut en déduire que, en dépit de l'assainissement de l'environnement macro-économique, la réaction du secteur privé a été peu énergique. En outre le problème des taux d'intérêt réels négatifs demeure irréductible. A l'exception de l'année 1985 pour laquelle le taux était positif et s'élevait à 5,6%, les taux d'intérêt réels ont été le plus souvent négatifs depuis les années soixante-dix. Cette sorte de situation est un vif sujet d'inquiétude pour les pouvoirs publics, et des mesures sont à l'étude pour obtenir une évolution différente.

Deux problèmes étroitement liés -- celui du chômage et celui du niveau de revenu par habitant -- se sont avérés particulièrement difficiles à résoudre au cours de la période considérée. En raison de la gravité du déclin économique qui avait précédé la mise en oeuvre du PRE, du retour d'environ un million de Ghanéens émigrés au Nigeria, et de la sécheresse et des feux de brousse de 1983 (sans parler des mesures de compression adoptées dans la fonction publique ni des effets macro-économiques négatifs du programme d'ajustement), l'action des réformes sur l'emploi s'est soldée par un impact positif négligeable.

Malgré le remarquable taux de croissance du PIB réel, malgré l'amélioration du revenu par habitant et l'ajustement périodique des salaires, le salaire minimum réel de 1989 ne représentait que 48% du salaire minimum de 1975. D'où un niveau de vie des groupes vulnérables qui laisse fort à désirer. Dans le souci de remédier à cette situation, les pouvoirs publics ont formulé un "Programme d'action en vue de réduire le coût social de l'ajustement" qui a été adopté à partir de novembre 1987. Des crédits de 130 millions de dollars ont été affectés à ce programme, qui comportait notamment: fourniture d'intrants et de financements aux paysans pour le redressement des exploitations agricoles; ouvertures de crédit aux petites entreprises; versement d'indemnités et plans de formation pour les personnes transférées; création de nouveaux emplois grâce à des programmes de service public; prestations sociales pour la subsistance des populations pauvres et des femmes.

V. Quelques enseignements

L'expérience ghanéenne prouve que l'élimination des rigidités de la politique de prix, de taux de change et de taux d'intérêt doit absolument se faire en phases successives, chacune des phases faisant l'objet d'une étude scrupuleuse d'où l'on dégage le programme à adopter pour la phase suivante. La nécessité de procéder par étapes s'explique par le fait que, s'il est possible d'imposer des mesures de libéralisation, il est par contre impossible de décider par des lois quels résultats seront obtenus. Rien ne peut garantir ni les délais nécessaires, ni la direction ou l'intensité des élasticités.

Dans le cadre d'un programme d'ajustement, le meilleur système n'est pas d'avoir un taux de change flottant et un taux d'intérêt flexible déterminé par le marché, mais plutôt de déterminer pragmatiquement les taux correspondant le mieux à la situation économique. Une libéralisation absolue pourrait au contraire entraîner l'instabilité.

La lutte contre l'inflation doit être menée opiniâtrement, mais sans aller jusqu'au point où s'installe la récession. Et tant que l'inflation reste forte, une libéralisation absolue des taux d'intérêt et des prix intérieurs est contre-indiquée. A cet égard, il était justifié d'adopter, comme l'a fait le Ghana, une stratégie de redressement économique commençant par la stabilisation avant de passer aux véritables ajustements structurels. Les réformes budgétaires ont aidé à produire un volume suffisant de ressources pour assurer le démarrage du processus de croissance. Par ailleurs, bien que les mesures de politique monétaire aient limité l'expansion du crédit et aidé à réduire l'inflation, la structure et la composition des actifs des banques commerciales n'ont pas permis de parvenir à des taux d'intérêt réels positifs. D'où les faibles résultats obtenus dans le secteur privé par l'assainissement de l'environnement macro-économique.

Il y a loin de la formulation d'un programme d'ajustement structurel -- prévoyant les objectifs des réformes, les niveaux successifs à atteindre et les diverses mesures susceptibles de transmettre les impulsions nécessaires -- à la tâche consistant à définir et à mettre en oeuvre les mesures et instruments spécifiques qui permettront de réaliser les prévisions. D'après l'expérience ghanéenne, on peut conclure que les principales difficultés risquant d'entraver la mise en oeuvre sont les suivantes: (a) absence d'une volonté politique soutenue; (b) manque de participation active des habitants; (c) manque de qualifications suffisantes, d'expérience, d'enthousiasme et de simple bon sens chez les membres de la fonction publique.

VI. Conclusions

Nous avons établi ici que la pratique de mesures de contrôle économique direct a dans une grande mesure freiné la croissance et le développement économiques du Ghana pendant une vingtaine d'années. Nous avons également fait apparaître clairement que, depuis 1983, la réduction progressive des contrôles économiques directs en faveur de mesures orientées vers le marché ont favorisé la croissance économique au Ghana. On peut en déduire que les mesures de contrôle économique direct doivent être considérées comme des instruments nécessaires, à brève échéance, mais non suffisants pour la résolution des problèmes économiques relevant du déséquilibre structurel. Il convient par conséquent d'éviter que ces mesures à court terme ne s'enracinent, et ne deviennent des éléments de rigidité entravant par la suite le déroulement des réformes d'ajustement structurel.

A longue échéance, pour susciter la pratique d'activités économiques utiles à la réalisation des objectifs de la politique nationale, la meilleure méthode est de faire en sorte que de telles activités économiques servent les intérêts de ceux qui les exercent.

Les Politiques de Change en Afrique
Face aux Exigences de la Stabilisation et de l'Ajustement Structurel

par

Patrick PLANE
CERDI, CNRS, Université de Clermont I

SOMMAIRE

1. LA DIVERSITE DES SYSTEMES DE CHANGE
   1.1. Les solutions de rattachement
   1.2. La solution du flottement
   1.3. La solution des taux de change multiples

2. LES INDICATEURS ET LES EFFETS ATTENDUS DE LA POLITIQUE DU TAUX DE CHANGE
   2.1. Les indicateurs
   2.2. Les effets attendus

3. LA PRATIQUE ET L'EFFICACITE DES POLITIQUES DE CHANGE
   3.1. L'évolution tendancielle des taux de change effectifs
   3.2. Une efficacité contrastée

CONCLUSION

La flexibilité des politiques de change a été présentée à la fin des années 70 comme un des moyens les plus appropriés pour remédier au manque de dynamisme des économies africaines. Avec le second choc pétrolier et l'aggravation des déséquilibres de la balance des paiements, le FMI et la Banque Mondiale ont largement plaidé en faveur d'une politique plus active en la matière. Ces institutions ont cherché à faire la démonstration que les ajustements du taux de change auraient pour avantage de rendre compatible le retour aux grands équilibres financiers sans contrarier durablement la croissance économique. Le présent article examine dans quelle mesure les autorités africaines ont été convaincues par les arguments dévaluationnistes et quels résultats a produit l'application de cette recommandation.

La première partie est consacrée à une revue des divers systèmes de détermination du taux de change.

La seconde partie traite des indicateurs de la politique de change et de ses effets prévisibles sur l'évolution des variables macroéconomiques.

La troisième partie a un caractère empirique. Elle évalue l'intensité des dépréciations nominales et réelles des monnaies africaines et analyse leur impact sur l'évolution des prix, du PIB, du volume des exportations et des importations, du solde des opérations courantes et des finances publiques.

1. LA DIVERSITE DES SYSTEMES DE CHANGE.

Après l'effondrement du système de taux de change fixes qui a régi l'ordre monétaire mondial entre 1945 et 1973, les pays en développement ont adopté des attitudes variées qui se reflètent assez bien dans la diversité des systèmes de change en Afrique. Selon la caractérisation la plus courante, on distingue le cas des pays ou la monnaie a été maintenue dans un rapport de change fixe mais ajustable vis-à-vis d'un seul étalon ou d'un panier de monnaies de celui des pays ayant opté pour un régime de fluctuations libres ou controlées. Analytiquement un cas intermédiaire mérite également l'attention; c'est celui des pays qui ont mis en pratique un système de taux de change multiples qui conduit en général à une coexistence de facto ou de jure des mécanismes de change fixes ou flottants.

1.1. Les solutions de rattachement.

Dans un environnement où la disparité des taux d'inflation a suscité d'importantes variations des taux de change entre les principales devises un nombre appréciable de pays africains ont choisi de rattacher leur monnaie à un panier plutôt qu'à une seule devise. Par commodité, les autorités monétaires ont d'abord privilégié le rattachement au DTS puis, dans les années 80, un intérêt croissant s'est porté sur un rattachement à un panier de monnaies représentant la structure des échanges commerciaux extérieurs du pays.

La seconde modalité est a priori plus satisfaisante en ce qu'elle prend en compte les spécificités de l'économie en matière d'échange international. Le rattachement au DTS répond toutefois à une logique économique voisine puisque cette unité de compte reflète assez bien, de par sa composition, la structure de la demande mondiale et par conséquent, l'absorption de produits primaires exportés par les pays en développement.

A la fin des années 70, la technique du rattachement à un panier était considérée comme souhaitable et promise à une généralisation progressive. A la lecture du tableau n°1, il apparait pourtant qu'en 1988, une bonne vingtaine de pays continuent d'accorder leur préférence à un rapport de change fixe à l'égard d'une seule devise; c'est approximativement le même nombre qu'en 1988. Plus surprenant encore, certains pays sont revenus au principe de rattachement à un seul étalon monétaire après qu'une expérience de rattachement à un panier ait été jugée peu satisfaisante. Les cas de l'Ethiopie, de l'Ouganda ou de la Zambie peuvent être cités en exemples qui viennent montrer qu'en la matière, les dispositions n'ont pas un caractère irréversible comme certains auteurs ont pu le croire un moment.

Actuellement, deux devises se partagent, pour des raisons très différentes, le rôle d'étalon monétaire de rattachement; c'est le dollar et le franc français. L'attrait qu'exerce le dollar n'est naturellement pas indépendant du poids dominant des Etats Unis dans le fonctionnement de l'économie mondiale. C'est d'ailleurs la principale raison pour laquelle le pouvoir d'attraction de la monnaie américaine s'est maintenu en dépit d'une évolution très chahutée du taux de change de la monnaie américaine qui s'est successivement fortement appréciée (1980-1985) avant de se déprécier dans des proportions non moins sensibles (1985-1989). Bien que l'étalon dollar ne soit plus aussi incontesté que ce fut le cas avant 1971, il demeure un instrument de quotation et de facturation privilégié dans les échanges internationaux de matières premières.

La stabilité du rôle du franc français en Afrique n'est pas dissociable de l'espace de coopération économique et monétaire que constitue la Zone franc (GUILLAUMONT, P. et S., 1984). Après les indépendances, la France a maintenu, avec les anciens territoires administrées qui le désiraient, des relations de coopération très étroites. La mise en place d'un régime monétaire avec une garantie de convertiblité illimitée des monnaies nationales a été l'élément le plus spectaculaire de cette coopération. Que ce soit en Afrique de l'Ouest ou en Afrique Centrale, les francs C.F.A sont émis par la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (B.C.E.A.O) et la Banque des Etats d'Afrique Centrale (B.E.A.C) au taux de change fixe de 0,02 F CFA pour une unité de franc français. A ce cours, non modifié depuis 1948, grâce à l'engagement de conversion du Trésor français, les agents économiques peuvent exécuter leurs transactions internationales sans se préoccuper des avoirs extérieurs dont disposent les Banques Centrales.

La Zone franc apparaît bien ce faisant, comme une communauté au sein de laquelle des solidarités économiques peuvent s'exercer à tout instant, d'abord entre les membres d'une même

Tableau n° 1
Formules de rattachement
des monnaies africaines
(en 1978 et en 1988)

Pour les pays ayant adopté un marché des changes double ou multiple, le régime de change indiqué est celui en vigueur sur le marché principal.

Franc français	Dollar US	Livre sterling	DTS	Panier sur mesure	Autres monnaies
		Au 31 décembre 1978			
Bénin	Botswana	Gambie	Ethiopie	Cap Vert	Ghana
Cameroun	Burundi	Seychelles	Guinée	Mauritanie	(livre et dollar)
Centrafrique	Djibouti		Guinée-Bissau		Guinée-équato.
Comores	Libéria		Kenya		(Peseta esp.)
Congo	Nigéria		Malawi		Lesotho
Côte d'Ivoire	Rwanda		Maurice		(rand sud-afr.)
Gabon	Somalie		Ouganda		Swaziland
Haute Volta	Soudan		Sao Tomé & Principe		(rand sud-afr.)
Madagascar			Tanzanie		
Mali			Zaïre		
Niger			Zambie		
Sénégal					
Tchad					
Togo		Sans rattachement : Sierra Leone			

Franc français	Dollar US	Livre sterling	DTS	Panier sur mesure	Autres monnaies
		Au 30 juin 1988			
Bénin	Djibouti	–	Burundi	Botswana	Lesotho
Burkina-Faso	Éthiopie		Guinée	Cap-Vert	(rand)
Cameroun	Libéria		Guinée-Bissau	Kenya	Swaziland
Centrafrique	Ouganda		Rwanda	Madagascar	(rand)
Comores	Sierra Leone		Seychelles	Malawi	
Côte d'Ivoire	Soudan			Maurice	
Guinée-équatoriale	Zambie			Mauritanie	
Gabon				Mozambique	
Mali				Somalie	
Niger				Tanzanie	
Sénégal		Sans rattachement :		Zimbabwe	
Tchad		Gambie			
Togo		Ghana			
		Nigéria			
		Zaïre			

Source : S. Nana-Sinkam : *Les PCPD dans la jungle du nouveau système international des taux de change*, Paris, Economica, 1979, p. 83 et FMI : *Exchange Arrangements and Exchange Restrictions*, 1988 et *Bulletin du FMI*, 5/9/1988.

Source : JACQUEMOT (P) ASSIDON (E) : Politiques de Change et Ajustement en Afrique (1988) pp 19-20.

union monétaire et le cas échéant, entre la France et ses partenaires afriains. Cet ensemble économique diffère par conséquent de manière substantielle de ce que fut jadis la communauté monétaire Britannique jusqu'à sa désagrégation progressive entre 1967 et 1975 à savoir: une association souple sans traité ni structure, la coutume anglaise jouant ici un rôle déterminant.

A bien des égards, le système de change des monnaies rattachées aujourd'hui au dollar s'apparente à ce qu'était la Zone sterling. Les autorités monétaires africaines disposent en effet d'une liberté pleine et entière pour modifier, selon les besoins économiques nationaux, le rapport de change à l'étalon. Dans le cadre de la Zone franc en revanche, on a bien la survivance d'un mécanisme de change fixe. Le lien entre le C.F.A et le franc français n'est en effet ajustable que dans des circonstances exceptionnelles - unanimité au niveau des membres d'une union monétaire (U.M.O.A, B.E.A.C) sur l'idée de la dévaluation et le choix la nouvelle parité. Cette exigence fait de la discipline monétaire une nécessité. Elle rend par ailleurs indispensable cette solidarité financière qui permet à un pays de faire face à des déséquilibres passagers de sa balance des paiements au-delà de ses disponibilités en devises.

1.2. La solution du flottement.

A ce jour, peu de pays en Afrique se sont laissés séduire par une expérience de taux de change flottant ou la valeur externe de la monnaie se détermine par libre confrontation des offres et des demandes de devises. Les brèves expériences du Nigeria, de la Tanzanie et plus récemment du Zaïre constituent de rares exceptions. Un tel système de taux de change est sans doute peu enclin à donner satisfaction à des petites économies non diversifiées avec une commercialisation extérieure discontinue de leurs produits primaires.

L'adhésion à un système de "flottement pur" impliquerait d'accepter une forte variabilité du cours de la monnaie nationale avec des risques de change considérables propres à entraver le développement des transactions internationales. Bien sûr, les autorités monétaires peuvent intervenir sur le marché des changes pour réduire cette variabilité et guider l'évolution du cours de la monnaie dans une sens compatible avec l'équilibre à moyen terme de la balance des paiements. Elles peuvent également créer des mécanismes de couverture à terme pour que les opérateurs puissent se protéger contre le mouvement erratique du taux de change. Mais ces interventions enlèvent l'un des principaux avantages qui est habituellement reconnu à un système de taux de change flottants à savoir: la fixation d'un taux d'équilibre sans coûts d'administration et sans frais de gestion d'un stock de réserves de change.

1.3. La solution des taux de change multiples

Il s'agit, le plus souvent, d'une solution hybride des deux sytèmes de change précédents. Dans un contexte de pénurie de devises, les autorités monétaires déterminent un taux de change auquel se réalisent les exportations et les importations considérées comme nécessaires au fonctionnement de l'économie. La bonne fin des transactions au taux fixé requiert de la Banque Centrale qu'elle détienne un stock de réserves adéquat. Les importations jugées non essentielles sont permises; mais leur prix en monnaie nationale dépend du coût d'opportunité de la devise tel que déterminé par le marché noir, le marché parallèle (taux de change multiple de facto) ou bien encore par le marché aux enchères (taux de change multiple de jure) qu'organise périodiquement la Banque Centrale. (Pour une analyse des expériences de Madagascar et de la Guinée entre 1971 et 1983, c.f.: GUILLAUMONT (S), 1985.) La quantité offerte de devises est alors fixée et les demandes sont satisfaites a concurrence de cette offre dans l'ordre décroissant des prix de soumission. Fin 1987, un tel système d'"enchères administrées" pour des transactions commerciales jugées non prioritaires fonctionnait dans plusieurs pays africains. C'était notamment le cas au Ghana, en Guinée, au Nigeria, en Zambie... [JACQUEMOT (P), ASSIDON (E), 1988].

La principale remarque qui peut être formulée quant à cette modalité de détermination du taux de change c'est qu'en dépit d'une réduction des coûts d'affectation autoritaire des devises (corruption, privilèges accordés indûment au secteur parapublic...) le système d'enchères n'élimine pas l'organisation d'un marché noir aussi longtemps que pour une quantité fixée de devises des demandes demeurent insatisfaites.

2. LES INDICATEURS ET LES EFFETS ATTENDUS DE LA POLITIQUE DU TAUX DE CHANGE

2.1. Les indicateurs.

Dans un environnement où les principales devises fluctuent les unes relativement aux autres, le cours de la monnaie nationale par rapport à une seule devise n'a qu'une signification économique restreinte, y compris d'ailleurs pour les économies dont le commerce extérieur s'effectue pour une large part avec le pays dont la monnaie est utilisée comme étalon de rattachement. Dans un tel environnement, c'est l'évolution d'un indice au taux de change effectif (TEN) qu'il convient de considérer. Le TEN se définit comme une moyenne pondérée des taux de change bilatéraux ; l'élément de pondération est le plus souvent la structure des importations du pays pour lequel cet indice est calculé. En lui même, le TEN ne donne qu'une information encore limitée sur les variations de position compétitive d'une économie. Son évolution peut en effet ne refléter que des écarts d'inflation avec les principaux partenaires commerciaux. C'est la raison pour laquelle cet indice est généralement interprété après avoir été ajusté de la variation relative des prix. Cet indicateur dont la formule de calcul est donnée ci dessous est dénommé le Taux de change effectif réel (TER).

$$TER^t_{ij} = \frac{TEN^t_{ij}}{PRE^t_{ij}} \times 100$$

$TER(N)^t_{ij}$: Taux de change effectif réel (nominal) du pays (i) avec les pays d'importation (j).

PRE^t_{ij}: Indice des prix relatifs du pays (i) avec les pays (j).

$$TEN^t_{ij} = \prod_{j=1}^{n} \left(\frac{TC^t_{ij}}{TC^1_{ij}} \right)^{W_{ij}} \times 100$$

$$PRE^t_{ij} = \prod_{j=1}^{n} \left(\frac{PR^t_{ij}}{PR^1_{ij}} \right)^{W_{ij}} \times 100$$

TC ij: Taux de change bilatéral de la monnaie du pays (i) vis-à-vis de celle d'un pays (j).

PR ij: Rapport bilatéral des prix à la consommation entre (i) et un pays (j).

La signification du TER diffère à priori selon l'indice de prix considéré. Au tableau n°2, ce sont les prix à la consommation qui ont été utilisés. Ainsi, l'indicateur traduit d'abord des variations réelles de pouvoir d'achat des monnaies. Mais sous certaines hypothèses, il constitue également un indice de l'aptitude d'une économie à produire des biens internationalement échangeables (biens exportables ou substituables aux importations). En effet, si le prix de ces biens est exogène, c'est à dire fixé sur les marchés mondiaux et commun en devises à tous les producteurs, le TER varie alors essentiellement par l'intermédiaire du rapport interne des prix relatifs entre biens échangeables et non échangeables. Une appréciation de l'indice signifie que le système des prix en monnaie locale favorise au niveau de la production la substitution des biens à usage purement domestique (domestic goods - PNT -) aux biens internationalement échangeables (tradable goods - PT -).

Cette interprétation du TER, non pas en termes de prix relatifs internationaux mais en termes de prix relatifs internes (PT/PNT) est implicite lorsqu'on s'intéresse à l'analyse du prix réel au producteur de matières premières exportables. En déflatant l'indice du prix payé au producteur par un indice de prix à la consommation africaine dont l'évolution est largement liée aux prix des biens et services domestiques, la question sous jacente est bien en effet de savoir si, à prélèvement fiscal donné, la rémunération réelle du producteur local tend à s'améliorer ou à se dégrader.

2.2. Les effets attendus

Jusqu'à ce point de l'analyse le TER a été étroitement associé à un objectif de compétitivité d'une économie. Dans cette optique, les autorités monétaires doivent avoir le souci de s'écarter le moins possible du taux de change d'équilibre sur la base des prix relatifs. Depuis quelques années les pays africains sont toutefois confrontés à une faiblesse persistante de leur balance des paiements. Les causes du déséquilibre sont connues (PLANE, 1988). Elles résultent tout à la fois du contexte extérieur et de la conduite des politiques économiques. Par analogie avec la notion de "déséquilibre fondamental" de la balance des paiements dont l'existence devait commander, en vertu des accords

de Bretton Woods, une modification de la parité d'une monnaie, les institutions de Washington considèrent que le taux de change doit être relié non pas seulement à la compétitivité-prix mais à un objectif de structure viable des paiements extérieurs (GUITAN, 1985).

Concrètement les auteurs de ces institutions se réfèrent au solde des transactions courantes et s'interrogent sur le caractère supportable du déficit.

Autrement dit, une balance courante dont le solde négatif ne pourrait pas durablement se financer par un afflux net de capitaux à des conditions financières (prix, échéancier...) en rapport avec la productivité interne des ressources appellerait un ajustement de la valeur externe de la monnaie. Cette confiance dans l'efficacité du taux de change en tant qu'instrument de reéquilibrage des comptes extérieurs repose sur des hypothèses "optimistes" quant au comportement des agents économiques. Ces derniers sont censés répondre favorablement aux incitations de prix, ce qui signifie qu'en présence d'une dépréciation de la monnaie nationale on peut s'attendre à une augmentation du volume des biens exportés et une réduction de la demande de biens importés. L'offre interne de biens échangeables est en particulier élastique aux variations de prix. Et dans la mesure ou les exportations d'une "petite économie" ne sont que quantités marginales dans la satisfaction de la demande mondiale, l'augmentation du volume des exportations écoulées n'implique pas une baisse des cours internationaux.

Les néo structuralistes opposent à ce diagnostic des vues beaucoup plus pessimistes. Pour ces économistes, les économies en développemnt souffriraient d'une spécialisation excessive sur des produits primaires dont la demande mondiale est relativement inélastique aux variations de prix et de revenu. Les quantités produites seraient par ailleurs plus influencées par les aléas climatiques que par les prix. Pour sa part la demande nationale d'importations serait exposée à une certaine rigidité aux prix en raison de la nécessité d'importer des biens d'équipement sans lesquels le développement est contrarié. En conséquence de ces caractéristiques, il semble que l'assainissement des balances des paiements ne puisse s'envisager autrement qu'à long terme via une diversification des systèmes productifs.

Dans son rapport aux principales variables macroéconomiques, l'incidence d'une dépréciation du taux de change apparaît également incertaine. Le courant d'analyse néoclassique qui imprègne la philosophie des institutions de Bretton Woods table sur la compensation à court terme des effets de stabilisation -- baisse de l'absorption interne -- et d'ajustement structurel -- reprise de l'activité dans le secteur des biens échangeables par relance des cultures annuelles d'exportation et mobilisation des capacités de production inutilisées dans l'industrie - pour préserver sinon accroître, la croissance du PIB.

Sur un horizon temporel plus lointain, les perspectives d'une reprise de l'activité apparaissent meilleures encore puisque d'une part, la dépréciation réelle du taux de change laisse espérer une

affectation plus efficace des ressources, une allocation plus en conformité avec le principe d'un développement sur la base des avantages comparatifs et que d'autre part, après une période de montée en production, les cultures pérennes entrent dans la phase de rendement optimal.

En matière d'inflation et de finances publiques, l'incidence d'une dépréciation nominale de la monnaie est à priori indéterminée.

- S'agissant d'abord de l'inflation, l'effet de hausse mécanique du prix des biens échangeables pourra être atténué par un abaissement du niveau des tarifs douaniers. Et quoi qu'il en soit, c'est pour les économistes du FMI, la politique monétaire d'accompagnement qui détermine en définitive, l'intensité des tensions inflationnistes dans la période qui suit la dépréciation du taux de change.
- S'agissant des finances publiques, là encore l'incidence est difficile à saisir dans la mesure où elle varie inévitablement avec l'ampleur de la stabilisation, le niveau de l'inflation, les changements afférents à la politique du commerce extérieur (conversion de restrictions quantitatives en droit de douane, abaissement des obstacles tarifaires) et bien sûr le poids du service de la dette en devises.

Les néostructuralistes tiennent un autre raisonnement. Ils expriment leur crainte que la dépréciation du taux de change ait pour résultat d'engendrer un violent effet de contraction de la demande intérieure avec à la clef une baisse sensible du niveau de la production locale. [KRUGMAN et TAYLOR (1978), TAYLOR (1981)]. Par ailleurs, ils font valoir l'argument selon lequel une simple manipulation monétaire ne peut pas modifier la relation fondamentale entre prix et salaires (KALDOR, 1983). L'absence d'illusion monétaire des agents aura pour conséquence d'exacerber les tensions inflationnistes par les coûts sans entraîner un transfert réel de revenu des populations urbaines vers les populations rurales, du salarié vers l'entreprise, du producteur de biens domestiques vers le producteur de biens échangeables.

3. LA PRATIQUE ET L'EFFICACITE DES POLITIQUES DE CHANGE.

3.1. L'évolution tendancielle des taux de change effectifs.

Dans les politiques de redressement économique et financier qu'inspirent les institutions de Bretton Woods, l'élimination de la surévaluation des monnaies, occupe une place centrale. Il est donc normal que dans la période considérée, en ayant adhéré aux programmes du FMI et de la Banque Mondiale, les autorités monétaires africaines se soient montrées receptives à la mise en oeuvre de politiques de changes plus actives qu'auparavant.

Pour chaque pays, le tableau n°2 identifie l'intensité des efforts produits en la matière à travers les variations annuelles moyennes du taux de croissance des taux de change effectifs nominaux et réels. Ces deux taux ont été calculés par référence aux dix principaux pays d'importation non pétroliers

TABLEAU n° 2 : EVOLUTION TENDANCIELLE DES TAUX DE CHANGE EFFECTIFS NOMINAUX ET REELS (1980-1987).

(% de Variation annuelle moyenne)

PAYS	NOMINAL	REELLE	PAYS	NOMINAL	REELLE
BENIN	+ 2,3	- 0,1	LIBERIA	+ 5,9	+ 1,0
BOTSWANA	- 4,0	- 4,0	MADAGASCAR	- 16,5	- 7,8
BURKINA	- 1,4	- 2,1	MALAWI	- 3,6	- 0,2
BURUNDI	+ 0,1	+ 0,2	MALI	- 1,2	- 3,2
CAMEROUN	- 0,9	+ 1,3	MAURICE	- 2,0	- 2,9
CAP VERT	+ 2,0	+ 1,6	MAURITANIE	- 3,4	...
CENTRAFRIQUE	+ 1,1	+ 2,9	NIGER	- 1,3	- 4,3
COMORES	+ 1,3	...	NIGERIA	- 14,6	- 10,4
CONGO	+ 4,7	+ 0,7	OUGANDA	- 52,4	- 13,7
COTE-			RWANDA	+ 6,2	+ 4,5
D'IVOIRE	- 1,8	- 2,9	SENEGAL	- 1,0	+ 2,2
ETHIOPIE	+ 2,5	+ 0,9	SEYCHELLES	+ 6,1	...
GABON	- 1,7	- 0,3	SIERRA LEONE	- 37,8	- 1,2
GAMBIE	- 16,5	- 4,6	SOMALIE	- 32,5	- 9,7
GHANA	- 46,7	- 26,2	SOUDAN	- 21,5	...
GUINEE	- 26,5	...	SWAZILAND	- 11,8	- 5,5
GUINEE-			TANZANIE	- 22,7	- 3,6
BISSAU	- 26,6	- 8,5	TCHAD	- 1,2	- 2,9
GUINEE-			TOGO	- 2,2	- 3,4
EQUATORIALE	- 7,2	...	ZAIRE	- 34,4	- 16,2
KENYA	- 9,1	- 3,5	ZAMBIE	- 26,7	- 14,1
LESOTHO	- 7,5	...	ZIMBABWE	- 7,3	- 2,0

N.B : le signe (+) indique une appréciation du cours nominal ou réel de la monnaie et vice versa pour (-).

Remarques :

Le taux de croissance annuel moyen a été calculé par la méthode des moindres carrés. L'équation estimée est la suivante :
$\log TE = a + bt + e$ avec $b = \log (1 + r)$ le paramètre que l'on cherche à estimer. Si b^* est l'estimation de b par la méthode des moindres carrés, alors le taux moyen de croissance annuel r s'obtient par la formule $[\text{antilog } (b^*)] - 1$.

Sources ; A partir de : IFS, Fonds Monétaire International, 1989 et Banque de données du CERDI.

selon la formule donnée plus haut. Le poids accordé à chaque partenaire reflète, en moyenne, l'importance relative du commerce bilatéral sur la période 1980-1986.

A la lecture des résultats, il ressort que dans 75 % des pays de l'échantillon, les monnaies africaines se sont tendanciellement dépréciées tant en valeur nominale qu'en valeur réelle. Dans plus de 25 % des cas, la dépréciation réelle a été supérieure à 5 % par an. Il s'agit là d'un comportement radicalement différent de celui observé dans les années 70 où le refus de dévaluer eut pour conséquence, dans certains pays, une surévaluation dont le Rapport Berg (1981) révéla l'étendue (p 29). Le ralliement à une politique de plus grande flexibilité des taux de change a été particulièrement spectaculaire dans les Etats où les resistances avaient jusqu'ici été très fortes. C'est ainsi qu'en moyenne, le Cedi Ghanéen a perdu chaque année près de 50 % de sa valeur externe entre 1980 et 1987. Les dirigeants africains ont fait preuve de tout autant de détermination en Ouganda (- 52 %), Sierra Léone (- 37,8 %), Somalie (- 32,5 %), Zaïre (-34,4 %). Et comme dans tous ces pays la dépréciation a donné lieu à la mise en place de mesures monétaires d'accompagnement, ces ajustements nominaux ont débouché sur une amélioration de la compétitivité des économies.

Une certaine prudence s'impose toutefois dans le commentaire de la relation empirique entre l'évolution des taux de change nominaux et les rythmes d'inflation. La dépréciation de la valeur externe des monnaies africaines reste en effet une expérience relativement récente, milieu des années quatre vingt. Compte tenu d'un effet de propagation aux prix intérieurs qui s'échelonne sur plusieurs années, il n'est pas exclu que l'incidence de ces dépréciations sur l'inflation ne soit qu'en partie saisie au niveau de la période étudiée.

Autre constation intéressante à établir, 8 des 12 pays membres de la zone franc ont vu leur taux de change effectif réel se déprécier tendanciellement et parfois dans des proportions non négligeables: -3 % en moyenne et par an pour la Côte d'Ivoire, le Tchad, le Togo, le Mali, -4,3 % pour le Niger. En l'absence d'une modification de la parité vis-à-vis du franc français, cette évolution s'est produite ici à partir d'un renforcement de la rigueur monétaire (facteur endogène à la politique) et un mouvement de fléchissement autonome de la monnaie française par rapport aux devises des pays d'importation de la zone (facteur exogène à la politique).

3.2 Une efficacité contrastée.

Dans son rapport aux principales variables macroéconomiques, la politique du taux de change a été d'une efficacité mitigée qui ne permet pas de trancher définitivement le "vieux débat" entre l'optimisme des néoclassiques et le pessimisme des néostructuralistes.

Les tableaux (3) et (4) suggèrent que les importations en volume ont sensiblement regressé dans les pays où les dépréciations nominales et réelles ont été les plus accentuées. En moyenne, les balances courantes africaines ont par ailleurs amorcé un net retour à l'équilibre. En termes de PIB, les

TABLEAU n°3 : EVOLUTION DE QUELQUES VARIABLES MACROECONOMIQUES EN LIAISON AVEC L'INTENSITE DE LA DEPRECIATION NOMINALE OU REELLE DES TAUX DE CHANGE (1980-1987).

	Nb d'observations	Moyenne Simple	Ecart Type	Médiane
Pays à faible dépréciation nominale (PFAN)				
(1) Croissance annuelle du PIB	19	2,5	2,4	2,4
(2) Croissance annuelle des prix	18	5,6	2,6	4,9
(3) Croissance annuelle des importations	17	0,7	4,7	2,0
(4) Croissance annuelle des exportations	17	3,3	5,1	3,4
(5) Variation de solde des Finances publiques	18	- 0,1	4,2	0
(6) Variation de solde du Compte courant	15	- 6,6	9,0	- 5
Pays à forte dépréciation nominale (PFON)				
(1) Croissance annuelle du PIB	19	2,1	2,6	1,9
(2) Croissance annuelle des prix	15	30,2	23,9	24,9
(3) Croissance annuelle des importations	13	- 5,0	5,3	- 3,0
(4) Croissance annuelle des exportations	13	- 1,8	3,6	- 2,1
(5) Variation de solde des Finances publiques	19	1,2	7,7	- 0,7
(6) Variation de solde du Compte courant	15	- 7,4	5,7	- 7,7
Pays à faible dépréciation réelle (PFAR)				
(1) Croissance annuelle du PIB	17	2,9	2,2	2,7
(2) Croissance annuelle des prix	17	8,9	11,1	7,5
(3) Croissance annuelle des importations	16	- 0,6	6,3	1,2
(4) Croissance annuelle des exportations	16	3,0	4,2	3,0
(5) Variation de solde des Finances publiques	16	- 0,7	4,3	- 1,0
(6) Variation de solde du Compte courant	14	- 7,8	9,0	- 6,5
Pays à forte dépréciation réelle (PFOR)				
(1) Croissance annuelle du PIB	16	2,0	3,0	1,7
(2) Croissance annuelle des prix	13	26,8	26,4	17,4
(3) Croissance annuelle des importations	12	- 3,0	4,6	- 2,9
(4) Croissance annuelle des exportations	12	- 2,5	4,0	- 3,2
(5) Variation de solde des Finances publiques	16	0,1	7,1	0
(6) Variation de solde du Compte courant	13	- 6,2	6,1	- 5,5

Remarques et Sources :

Calculs établis à partir de :

(1) En volume aux prix de 1970, en % annuel moyen sur la période 1980-87 ; Banque de données CERDI et World Tables, Banque Mondiale, 1989.

(2) Prix à la Consommation, en % annuel moyen sur la période 1980-87 ; Banque Mondiale, Rapport sur le Développement dans le Monde, 1989, tableau n° 1.

(3) et (4) Exportations (FOB) et Importations (CAF) de marchandises en volume, en % annuel moyen sur la période 1980-87 ; Banque Mondiale, Rapport sur le Développement dans le Monde, 1989, tableau n° 10.

(5) Variation absolue de la moyenne des rapports du déficit des finances publiques (y compris les dons) au PIB courant entre 1985-87 et 1980-82.

Banque Mondiale et Nations Unies : African Economic and Financial Data, 1989.

(6) Variation des déficits moyens de la balance courante exprimées en termes du PIB moyen entre 1985-86 et 1980-82.

Banque Mondiale et Nations Unies : African Economic and Financial Data, 1989.

TABLEAU n° 4 : COMPARAISON STATISTIQUE DES VARIABLES MACROECONOMIQUES EN FONCTION DU DEGRE DE DEPRECIATION NOMINALE OU REELLE DES TAUX DE CHANGE EFFECTIFS.

Test de Wilcoxon.

DEPRECIATION NOMINALE	NOMBRE D'OBSERVATION	W	T	DEPRECIATION REELLE	NOMBRE D'OBSERVATION	W	T
Variables considérées	PFAN/PFON			Variables considérées	PFAR/PFOR		
Croissance économique	(19)/(19)	392	0,62	Croissance économique	(17)/(16)	315	-0,93
Croissance des prix	(18)/(15)	173*	-4,81*	Croissance des prix	(17)/(13)	203*	-2,53*
Croissance des importations	(17)/(13)	328*	2,70*	Croissance des importations	(16)/(12)	148	(...)
Croissance des exportations	(17)/(13)	327*	2,66*	Croissance des exportations	(16)/(12)	104,5*	(...)
Variation du solde des finances publ.	(18)/(19)	349	0,21	Variation du solde des finances publ.	(16)/(16)	260	-0,15
Variation de solde du Compte courant	(15)/(15)	250	0,73	Variation de solde du compte courant	(14)/(13)	192	(...)

Remarques :

Le test de Wilcoxon permet de tester si les distributions considérées deux à deux sont identiques ou si l'une est supérieure (ou inférieure) à l'autre. L'astérisque (*) désigne une différence significative au seuil de 95 % de confiance. La valeur de W n'a d'intérêt que dans le cas où la somme des observations fournies par les deux distributions reste en deça de 30.

déficits se sont résorbés d'environ 6 à 7 %. Dans ces évolutions l'"effet prix" n'a cependant pas été le seul facteur à l'oeuvre. Malgré la phase de libéralisation des échanges en fin de période, les contingentements d'importations et autres restrictions quantitatives ont été souvent renforcés sur l'ensemble de la période, en liaison avec le tarissement des apports nets de capitaux extérieurs (hors opérations de consolidation des dettes). La structure de la demande interne a également joué dans le sens d'une diminution des importations à travers la révision à la baisse des programmes d'investissement à fort contenu en biens d'équipements étrangers.

Du côté des exportations, il est clair que leur volume n'a pas progressé comme espéré. Contre toute attente, et de manière statistiquement significative à 95 % de confiance lorsqu'on applique le test de Wilcoxon (tableau n° 4) aux deux distributions, les exportations ont même eu tendance à regresser dans les proportions les plus notables dans les pays où la dépréciation réelle du taux de change a été la plus forte. Ces résultats vont dans le sens d'une vérification des vues néostructuralistes selon lesquelles on le rappelle, les conditions climatiques, les rigidités structurelles de l'offre de production agricole, le rationnement en devises qui restreint l'accès aux inputs ou aux biens de consommation importés, enlevant la motivation du producteur agricole a accroître son revenu monétaire, la spécialisation sur des produits primaires dont la demande mondiale augmente lentement, sont autant d'obstacles potentiels à l'observation d'une réponse des systèmes productifs aux ajustements réels du taux de change.

Au niveau de cet article on ne cherchera pas à repérer quel a été la contribution de chacun de ces facteurs à l'évolution des exportations. En revanche, on avancera deux autres explications qui, au delà de cette analyse empirique invitent à ne pas sousestimer la portée de la théorie néoclassique. En l'occurrence, il est probable qu'avant de modifier leur comportement (accroissement des capacités de production mais également substitution de production de biens échangeables à des biens à usage purement domestique), les agents ont préféré tester le caractère durable de la nouvelle structure des prix relatifs internes; c'est d'ailleurs une des explications qu'on donne au fait que les élasticités de l'offre à long terme sont généralement plus élevées qu'à court terme. Enfin et surtout, l'expérience des politiques de change est à replacer dans le contexte économique mondial des années quatre vingt.

Tout au long de la décennie, la plupart des économies en développement ont été sous ajustement. La banalisation des politiques dévaluationnistes a certes permis d'augmenter le volume des exportations mondiales de produits primaires. Mais en conséquence d'une demande internationale de ces produits relativement inélastique aux variations de prix et de revenu, l'augmentation des volumes écoulés a eu pour résultat une baisse sensible des prix de commercialisation. Pour caractériser cette situation, les expressions "erreur de synthèse" ou bien encore "sophisme de composition" (fallacy of composition) ont été fréquemment utilisées qui signifient qu'un ajustement de prix qui peut être efficace au niveau d'un "petit pays" engendre des effets pervers dès lors qu'une multitude de pays producteurs adoptent la même thérapeutique.

Dans ce contexte de déflation qui rappelle par certains côtés la malheureuse expérience des "dévaluations concurrentes" des années trente, on peut se demander si, en dépit des politiques actives de change dont on a traitées, l'Afrique n'a pas conservé une certaine faiblesse de sa position compétitive face aux pays asiatiques et sud américains. Autrement dit, les dépréciations réelles du change ont-elles été suffisantes pour assurer de meilleures conditions de production des biens échangeables ? Ont-elles favorisé une amélioration du revenu réel des producteurs agricoles, compte tenu de la chute des cours mondiaux, du maintien des tensions inflationnistes internes et des exigences fiscales qui ne permettent pas toujours de desserrer le taux de taxation des cultures ?

Le tableau n°5 permet d'évaluer le caractère plus ou moins incitatif des politiques internes de prix agricoles à travers l'évolution du prix officiel d'achat exprimé en termes réels. Chaque fois que les données statistiques l'autorisaient, les tendances ont été établies pour huits des principaux produits subsahariens sur la période 1980-1987. Les résultats auxquels on parvient suggèrent de porter une appréciation nuancée quant aux politiques suivies. Sur les soixante dix sept tendances calculées 37 sont en effet positives, 37 sont négatives, trois sont égales à zéro. Autrement dit, même s'il convient d'entourer le commentaire de quelques précautions face à des taux de croissance annuels moyens dont l'évolution n'est que rarement significative au plan statistique (t de student non significatif à 5 %), en première lecture, il apparaît que la politique des prix réels aux producteurs a été relativement neutre, que les incitations à produire davantage ont donc été plus limitées qu'il n'était souhaitable.

Dans un environnement international marqué par un mouvement de baisse quasi général du prix des produits primaires d'exportation. Ce résultat a pourtant un caractère encourageant et démontre une certaine volonté politique de soutien des prix réels. La question qui se pose à ce niveau de la réflexion est naturellement de savoir si de plus fortes incitations auraient été possibles avec des mouvements plus prononcés de taux de change, étant entendu que dans l'optique des pays producteurs, une augmentation collective des exportations africaines aurait sans doute eu pour conséquence de dégrader davantage les conditions d'équilibre entre l'offre et la demande mondiales des produits.

Malgré la diminution des importations en volume et l'évolution relativement décevante des exportations africaines, en moyenne, les pays de l'échantillon ont conservé, sur l'ensemble de la période, un taux de croissance positif du PIB de l'ordre de 2 à 3 % par an. Ce taux qui se situe en retrait d'environ un demi point par rapport aux résultats enregistrés dans les années soixante dix, témoigne de la possibilité d'un redressement financier extérieur significatif sans une contraction aussi brutale et durable qu'on pu le donner à penser les néostructuralistes. Mais il témoigne également, de l'insuffisance d'un tel taux comme "rythme de croisière" dans la mesure ou celui ci ne permet pas la réalisation d'un objectif minimal de maintien du produit intérieur par tête.

TABLEAU n°5 : EVOLUTION TENDANCIELLE DES PRIX REELS AUX PRODUCTEURS
(Taux de croissance annuel moyen pour les principaux produits).
Période 1980-1987

	COTON	SORGHO	MAIS	ARA-CHIDES	CAFE	CACAO	THE	RIZ
BENIN (1)	2,1**							
BOTSWANA		5,6*	5,3*					
BURKINA	4,8	-4,3	-3,8					
BURUNDI					-2,2		3,0	
CAMEROUN	-0,4				-3,0	-2,9		
CENTRAFRIQUE	-0,9				-3,4			
CONGO			-1,0*		3,0*	-3,0*		
COTE D'IVOIRE			-1,1		0	0		0,4
ETHIOPIE		-3,3*	-1,0*		5,4*			
GAMBIE	0,8*			2,8				
GHANA						14,8		
GUINEE-BISSAU				-4,2				-3,2
KENYA			0,8				-4,2	
LIBERIA					-4,9	-6,7		-5,1
MADAGASCAR					-1,4*			
MALAWI	2,6	5,6	-2,5	1,2				
MALI	2,4	2,9*	2,2*					6,4*
MAURITANIE		0*	-3,5*					1,1*
NIGER				12,0				
NIGERIA	-1,2*	-2,5*	-2,7*	2,8*		-2,2*		2,5*
RWANDA							-5,7**	
SENEGAL	-1,7	-2,3	-0,3	-0,1				
SIERRA LEONE					3,5	-0,4*		
SOMALIE		8,4*	12,4*					
SOUDAN	-1,9*			-3,7*				
TANZANIE	1,1	0,9	4,3		-1,0		1,9	3,1
TCHAD	7,9*							
TOGO	5,4**				6,9**	2,4**		
ZAMBIE	1,5		5,4					
ZIMBABWE	-2,8		-4,0					

Remarques :

Le prix réel payé au producteur est le rapport du prix officiel d'achat rapporté aux prix à la consommation.

* 1980-1986

** 1980-1985

(1) le déflateur du produit Intérieur Brut est utilisé en lieu et place de l'indice des prix à la consommation.

Source ; A partir de : Banque Mondiale et Nations Unies ; African Economic and Financial Data (1989) op cit - IMF, IFS (1989).

CONCLUSION

Dans un environnement international de flottement plus ou moins géré des principales devises, bon nombre de pays africains ont continué de rattacher leur monnaie à un seul étalon monétaire (franc français, dollar). Il ne semble pas que ce choix de système de change ait été un obstacle à une politique de change réaliste, y compris dans les pays membres de la zone franc où la parité fixe vis-à-vis du franc français n'a pas fait l'objet de modification depuis 1948.

Dans 75 % des pays africains, la monnaie s'est dépréciée sur la période étudiée (1980-1987) tant en valeur réelle que nominale. Grâce aux politiques monétaires d'accompagnement, l'inflation n'a souvent érodé qu'en partie les gains de compétitivité inhérent aux dévaluations. Les dépréciations réelles du taux de change ont contribué à une amélioration significative des paiements courants. Cette amélioration sensible a été principalement imputable à l'évolution en volume des importations cependant que pour de multiples raisons évoquées dans l'article, les exportations n'ont que faiblement répondu aux variations des prix relatifs intérieurs. En d'autres termes, malgré l'absence durable de contraction de la production, l'effet de stabilisation du taux de change a semble-t-il primé l'effet d'ajustement structurel; celui ci étant entendu comme un processus d'assainissement des comptes extérieurs opéré dans la croissance du PIB.

REFERENCES

(1) Banque Mondiale (Rapport Berg): Le développement accéléré en Afrique au Sud du Sahara, programme indicatif d'action, Washington, 1981.

(2) GUILLAUMONT (S et P): Zone franc et développement africain, Paris, Economica, 1984.

(3) GUILLAUMONT (S): Politique de change et performance économique: l'exemple de trois pays africains (Sénégal, Madagascar et Guinée) in ROSE (T) ed: Afrique Subsaharienne: de la crise au redressement, Paris, OCDE, 1985.

(4) GUILLAUMONT (P et S, sous la direction de): Stratégies de Developpement comparées, zone franc et hors zone franc, Economica, Paris, 1988.

(5) GUITAN (M): "Politiques relatives à l'accès aux ressources du Fonds, examen de la conditionnalité"; in LAROSIERE (J de) COULBOIS (P): Le système Monétaire international face aux déséquilibres Economica, Paris, 1982.

(6) JACQUEMOT (P) ASSIDON (E): Politiques de change et ajustement en Afrique, Ministère de la Coopération, Etudes et documents, Paris, 1988.

(7) KALDOR (N): "Dévaluation et ajustement dans les pays en développement" FMI et Banque mondiale, **Finances et Developpement**, vol 20, n° 2, juin 1985.

(8) KRUGMAN (P) TALYOR (L): Contractionary effects of devaluation, **Journal of International Economics**, Novembre 1978.

(9) PLANE (P): "Les monnaies sub-sahariennes sont-elles surévaluées ?" in ROSE (T) op cit, 1985.

(10) PLANE (P): "L'évolution tendancielle des taux de change, in GUILLAUMONT (P et S, sous la direction de) op cit, 1988.

(11) PLANE (P): "Les facteurs de déséquilibre des paiements courants en union monétaire ouest africaine (1970-1983)", **Revue d'Economie Politique**, janvier-Fevrier 1988.

(12) TAYLOR (L): IS/LM in the tropics: diagrammatics of the new structuralist macrocritique" in CLINE (WR) WEINTRAUB (S) eds, Economic Stabilization in Developing Countries, Washington, The Brookings Institution, 1981.

La Politique des Prix Demeure-t-elle Importante?
Ajustement Structurel et Réforme de la Politique des Prix Agricoles

par

B. Lynn Salinger
Senior Economist
Associates for International Resources and Development

Sommaire

La présente communication traite du rôle de la politique des prix agricoles en replaçant celle-ci dans son contexte politique et économique plus vaste, tenant compte à la fois des circonstances internationales et des phénomènes nationaux. Les politiques de prix agricoles ont souvent eu le défaut d'accorder peu de place aux mesures d'incitation des producteurs; c'est pourquoi leur réforme figure souvent parmi les conditions imposées dans le cadre des programmes d'ajustement structurel. Nous soutenons cependant que la réforme de la politique des prix agricoles, si elle est indispensable à l'ajustement dans un premier temps, n'est pas une condition suffisante pour la promotion de la croissance du secteur agricole à plus longue échéance.

Pourquoi l'ajustement structurel et l'ajustement sectoriel?

Les économies africaines reposent toutes plus ou moins sur la petite industrie, les cultures vivrières, les exportations agricoles et l'extraction minière. Ces quatre activités existaient déjà sous une forme ou sous une autre avant l'époque coloniale, mais les deux dernières prirent une importance considérable sous les régimes coloniaux. C'est l'extraction des ressources naturelles qui était à la base du développement des colonies, et c'est dans ce sens que la politique économique était définie, tant au plan sectoriel qu'au plan macro-économique. La production agricole destinée à l'exportation était généralement taxée par des offices de commercialisation appartenant à l'Etat, les recettes étant affectées en partie au développement des infrastructures du pays et de son industrie, et en partie rapatriées vers l'Europe. Dans certaines régions, les taux de change étaient rattachés directement à une monnaie européenne. L'instauration de codes des investissements facilitait l'accès des colons aux ressources locales.

De nos jours, trente ans après que la plupart des pays d'Afrique subsaharienne se sont libérés de la tutelle européenne, ce sont encore ces quatre activités qui constituent l'essentiel des économies africaines, avec un autre secteur maintenant dominant, celui de l'administration publique. Cependant l'objectif primaire a changé, et il ne s'agit plus de se saisir des ressources locales pour fournir des matières premières au développement industriel du continent européen. Le développement africain vise à présent à satisfaire - soit en augmentant les recettes d'exportation pour pouvoir régler la facture croissante des importations, soit en augmentant la production nationale - la demande croissante de denrées alimentaires pour des populations dont l'accroissement est plus rapide que celui du secteur agricole, ainsi que la demande de produits industriels et de biens de consommation de luxe.

En cours de route, malheureusement, de nombreuses économies africaines se sont trouvées, pour diverses raisons touchant à l'économie politique internationale et nationale, en proie à de graves déséquilibres économiques (assez comparables aux difficultés éprouvées, de par le monde, par les économies de divers pays industriels - ou en voie d'industrialisation - et agricoles).

Au début des années soixante-dix, les pays exportateurs de pétrole proclamaient la fin de l'ère de l'énergie à bon marché. Vers la fin des années soixante-dix, la communauté internationale des institutions financières commerciales recyclait les pétrodollars dans l'industrialisation des pays du tiers-monde; un cycle d'endettement s'ensuivit et redoubla face à la montée explosive des cours mondiaux des produits de base, qui promettait de durer. Mais au cours des années quatre-vingt, les marchés des produits de base se sont effondrés et les taux d'intérêt sont montés en flèche, laissant les Etats fortement endettés sans moyens de faire face à leurs obligations, alors même que l'intérêt de leur dette s'accroissait avec une vitesse accrue.

Sur le front de l'intérieur, les partis au pouvoir dans de nombreux pays avaient maintenu et/ou érigé des organismes publics très élaborés pour la production, la commercialisation, la transformation,

le transport et la vente des produits agricoles. Les investissements industriels étaient financés en majeure partie par le secteur public. Le prix des marchandises achetées par les offices de commercialisation était imposé par l'Etat, dont le but était expressément de favoriser un approvisionnement alimentaire stable. Le prix des intrants échangeables (engrais, semences, machines agricoles) et des facteurs de production (crédit, main-d'oeuvre) faisait souvent l'objet de subventions destinées à en promouvoir l'usage - politique qui à longue échéance s'est avérée fort onéreuse. Des monopoles d'Etat avaient été établis sur le commerce des produits de base, pour donner aux pouvoirs publics le moyen de stabiliser les flux de dépenses et de recettes. Cet objectif s'est toutefois avéré trop ambitieux, compte tenu des contraintes de gestion qui existent dans de nombreux pays africains.

Mal administrées, de telles règlementations finirent souvent par diminuer les incitations individuelles et détourner les producteurs de l'économie officielle. Il s'ensuivit, soit un retrait de la paysannerie vers les secteurs traditionnels de production et de commercialisation, soit une réorientation des efforts de production et de commercialisation vers les débouchés offerts au-delà des frontières.

De plus, les taux de change étaient fréquemment maintenus à des niveaux supérieurs à la parité. Ceci encourageait l'importation de tous les produits en les rendant artificiellement bon marché pour le consommateur local - y compris les produits faisant concurrence à la production nationale - et du même coup cela décourageait l'exportation des produits locaux, dont le prix, exprimé en devises étrangères, paraissait plus élevé. Par ailleurs, la main-d'oeuvre étant attirée par les secteurs de services qui s'étaient développés dans les zones urbaines à la faveur des circonstances, le niveau des salaires s'éleva dans les zones rurales, ce qui aggrava encore la situation du secteur agricole (pour le cas du Nigeria, voir Oyejide, 1986).

La mauvaise administration de la politique sectorielle, jointe à celle de la politique macro-économique, se traduisit par une stagnation, voire un déclin de la production nationale en Afrique, et en particulier de la production nationale par habitant. Ceci entraîna une recrudescence des déséquilibres de la balance des opérations courantes et de celle des capitaux, car les balances commerciales penchaient de plus en plus du côté des importations, et leur redressement exigeait un afflux de capitaux.

D'une façon générale, lorsque se précise un risque de troubles politiques, et par conséquent de difficultés économiques, chacun tend à limiter de plus en plus l'horizon de ses plans. Lorsqu'on planifie à court terme, on préfère affecter les ressources à la consommation, plutôt qu'à des objectifs à long terme comme l'épargne et l'investissement. Dans le secteur agricole, ceci se traduit par une réduction des crédits affectés à la recherche et à la vulgarisation, et à l'entretien de l'infrastructure de transformation et de transport. Cela mène également à une exploitation accélérée, voire à une réelle

dégradation des ressources naturelles, notamment sols et réserves d'eau douce. Ces effets aggravent à la longue le déclin de la production.

L'ajustement structurel: organisation des programmes

La communauté internationale des bailleurs de fonds, qui comprend entre autres la Banque mondiale et le Fonds monétaire international joignant leurs efforts à ceux de nombreux Etats du monde, a été mobilisée pour tenter de résoudre ces problèmes. De nouveaux moyens financiers ont été mis à la disposition des pays en difficulté dans le tiers-monde, avec des conditions de faveur plus généreuses que celles accordées précédemment par les institutions commerciales internationales, notamment avec des taux d'intérêt plus bas et des remboursements plus échelonnés. Cependant ces financements nouveaux vont de pair avec des conditions imposées à la politique économique nationale, visant à rétablir l'équilibre économique.

Le plus souvent, un programme d'ajustement structurel est mis en oeuvre lorsque le déséquilibre économique intérieur atteint de telles proportions que le pays est contraint de faire appel au Fonds monétaire international pour un financement supplémentaire à court terme. Ceci est le signal, pour la communauté internationale, qu'un certain pays n'est plus en mesure de faire face à ses obligations financières internationales (service de la dette, équilibre de la balance commerciale). Traditionnellement, les financements à court terme visant à la stabilisation sont fournis sous forme d'accords "standby" du FMI. Quant aux fonds destinés à permettre à plus longue échéance la restructuration d'une économie, ils sont traditionnellement fournis par la Banque mondiale, agissant d'ordinaire comme organe de coordination d'un consortium de bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux (et comme banquier principal).

Dans la plupart des pays, le premier programme institué dans le cadre d'un prêt de la Banque mondiale est le programme d'ajustement structurel. L'accent est mis sur les déséquilibres macro-économiques - taux de change, commerce extérieur, politique d'investissement - pour encourager l'économie à se tourner davantage vers l'extérieur. Dans un programme classique d'ajustement structurel figurent la dévaluation du taux de change, l'abandon des contingentements du commerce extérieur en faveur des tarifs douaniers, la réduction de la fourchette des droits de douane, la simplification du code des investissements, l'instauration d'un système de taux d'intérêt réels pour la distribution du crédit, et l'allègement de la charge imposée par les entreprises publiques non performantes.

Les programmes d'ajustement sectoriel son le plus souvent mis en place au cours d'un deuxième cycle de prêt d'ajustement. Les problèmes abordés sont parmi les suivants: fixation des prix de la production; commercialisation des produits; approvisionnement des intrants; gestion des

importations/exportations; recherche et vulgarisation; usages prévus pour les terres; investissements publics dans la production, la transformation et le commerce extérieur, etc.

En fait, dans une récente étude de la Banque mondiale sur l'économie politique des régimes de prix agricoles dans seize pays en développement, les auteurs concluent que les interventions "indirectes" - mesures concernant le taux de change, le commerce extérieur et les investissements - ont plus d'effet sur les incitations aux producteurs du secteur agricole que toute la gamme des mesures sectorielles agissant sur les prix et les investissements (Krueger, Schiff et Valdés, 1988). Les mesures portant sur le taux de change, la protection des industries, ainsi que d'autres mesures ne visant pas les exportations agricoles, constituent pour l'agriculture une protection négative deux à trois fois plus puissante que la protection négative s'exerçant directement sur le secteur. Par suite, l'étude conclut que la réforme macro-économique est une condition indispensable à la croissance sectorielle.

La méthode consistant à faire passer l'ajustement structurel avant l'ajustement sectoriel n'est pas nécessairement adoptée dans tous les cas. Dans certains cas le pays souffre de problèmes économiques qui sont de nature sectorielle plutôt que macro-économique, et nécessitent des prêts d'ajustement sectoriel pour l'industrie, l'agriculture, l'éducation etc. Dans d'autres cas il sera plus facile, du point de vue politique, de commencer à attaquer les problèmes d'un pays en se concentrant sur les aspects sectoriels, relevant des ministères dits "techniques", plutôt que de remettre en question le statu quo de la gestion macro-économique, placée entre les mains des ministères centraux - Finances, Commerce, Plan - généralement plus puissants.

Dans certains pays, d'autre part, le commerce extérieur est centré sur un produit de base dominant, et ceci amène parfois à faire intervenir assez tôt des mesures sectorielles dans le cadre du programme d'ajustement structurel. C'est de toute évidence le cas pour le Burundi, qui tire plus des trois quarts de ses recettes d'exportation de la vente du café. Un autre exemple à citer en Afrique est le cas du Ghana et de sa gestion des exportations de cacao (Salinger, 1988, 1986).

Mesures d'ajustement sectoriel dans le secteur agricole

Comme nous l'avons indiqué plus haut, les programmes d'ajustement sectoriel s'adressent le plus souvent aux problèmes suivants: fixation des prix; commercialisation des produits; approvisionnement des intrants; recherche et vulgarisation; usages prévus pour les terres; investissements publics dans la production, la transformation et le commerce extérieur, etc. Notre objet est ici l'ajustement de la politique de prix des produits de base, ce qui nous amènera toutefois à aborder également un certain nombre des aspects ci-dessus.

La nécessité de réformer une politique de prix agricoles présuppose que les prix intérieurs sont fixés administrativement à des niveaux fortement éloignés de ceux relevés sur le marché international des produits de base. Dans la plupart des pays en développement, les prix intérieurs des produits

agricoles sont généralement fixés au-dessous de la parité avec les cours mondiaux, c'est-à-dire que les producteurs nationaux subissent l'équivalent d'une taxation par rapport aux prix internationaux de référence. Par contre, dans la plupart des pays industrialisés, les prix intérieurs des produits agricoles sont fréquemment fixés au-dessus de la parité internationale, c'est-à-dire que les producteurs nationaux se trouvent subventionnés par rapport aux prix internationaux de référence.[1]

Le fait qu'un pays adopte vis-à-vis de son secteur agricole un régime de taxation ou de subventions dépend généralement de toutes sortes de facteurs, qui vont de la diversité des ressources de base - et donc des possibilités de recettes fiscales existant dans d'autres secteurs - à l'importance politique relative des producteurs agricoles. Les deux façons de procéder se traduisent l'une et l'autre par des déséquilibres économiques qui généralement ne sont pas soutenables sur une longue période.

Sans aucun doute, ce sont les pays en développement qui ont dû affronter les premiers la tâche de l'ajustement, et leur politique de taxation est en cours de redressement dans le cadre de la conditionnalité attachée aux programmes d'ajustement structurel. Néanmoins les pays industrialisés se trouvent de plus en plus, de leur côté, contraints de se pencher sur la question des subventions au secteur agricole, étant donné la gravité croissante de leur situation budgétaire. Mais, à la différence des pays en développement dont les programmes d'ajustement sont plus ou moins imposés par la communauté financière internationale, les pays industrialisés jouissent jusqu'à présent du privilège des négociations internationales prolongées qui se déroulent dans le cadre du cycle actuel de travaux du GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) - "l'Uruguay Round".[2]

La réforme de la politique des prix agricoles, dans les pays en développement, a pour but de faire monter les prix intérieurs pour les aligner de plus près sur les cours mondiaux des produits de base.[3] Une réforme de cette sorte se fonde sur la notion que les agriculteurs traditionnels réagissent aux incitations de prix. Cette notion, présentée pour la première fois au cours des années soixante comme un concept révolutionnaire (Schultz, 1968), a fait l'objet d'observations empiriques, à maintes reprises, dans le cadre d'études effectuées avec le plus grand soin en diverses parties du monde (Askari et Cummings, 1976). Selon ce principe, en augmentant le prix versé aux producteurs d'un produit donné, on accroît le volume de la production en question.

Dans le cas d'une denrée d'exportation comme le café, une amélioration de l'incitation de prix offerte aux producteurs devrait aboutir en fin de compte à un accroissement des exportations de café. S'il s'agit du Burundi qui ne détient qu'une part très réduite du marché mondial du café, et dont les actions ne sauraient par conséquent influer sur le prix international, une telle augmentation du volume exporté signifiera une augmentation de l'ensemble des recettes d'exportation, ce qui améliorera la balance des transactions courantes. Par contre, dans le cas d'une hausse du prix du cacao pour les producteurs du Ghana, lorsque les exportations passent du simple au double en moins de cinq ans, les producteurs s'étant remis à la récolte des fèves, prenant un plus grand soin de la transformation et

cessant de détourner la production nationale vers le marché ivoirien, il se peut que l'on assiste à une chute du prix mondial du cacao, car le Ghana est l'un des principaux acteurs du marché.

Dans le cas d'une production nationale ordinairement complétée par des importations, une hausse du prix à la production devrait de même - toutes choses égales par ailleurs - entraîner un accroissement de la production nationale, ce qui réduira la quantité à importer. Ici encore, on aboutira à une amélioration de la balance des transactions courantes. Au Maroc, par exemple, la production nationale des quatre céréales primaires (blé tendre, blé dur, orge et maïs) représentait, au début des années quatre-vingt, environ 60% du total des besoins. De grandes quantités de blé tendre (75% de la consommation nationale totale) et de maïs (30% de la consommation nationale totale) étaient importées pour satisfaire la demande humaine et animale.[4] Cependant les prix aux producteurs étaient constamment inférieurs de 10 à 25% à la parité avec les cours mondiaux. Après plusieurs années d'ajustement du secteur agricole, se traduisant par des augmentations des prix intérieurs aux producteurs, accompagnées d'une série d'autres réformes sectorielles, et grâce à de meilleures conditions atmosphériques, la production céréalière marocaine s'est élevée de façon spectaculaire, et les quantités de blé à importer s'en trouvent fort heureusement réduites.[5]

Mesure empirique des prix intérieurs par rapport aux références internationales

Ne pouvant, sans sortir du cadre de cette communication, entrer ici dans le détail des instruments utilisés pour mesurer les prix agricoles intérieurs par rapport à la parité internationale, nous renvoyons le lecteur à un certain nombre d'autres sources (Tsakok, à paraître; Timmer, Falcon et Pearson, 1983; Pearson, Stryker et Humphreys, 1981). Nous devrons cependant examiner succinctement 1) les indicateurs utilisés pour mesurer les écarts entre prix intérieurs et cours mondiaux, 2) les modèles utilisés pour évaluer le comportement du volume de la production agricole, de la balance commerciale et du budget de l'Etat lorsque ces écarts sont modifiés. Ceci permettra de mieux comprendre quels postulats sont généralement à la base des réformes de politique des prix agricoles.

Mesure de la disparité des prix

Les économistes comparent les prix intérieurs, perçus par les producteurs d'un pays, avec leur équivalent en "prix frontière", c'est-à-dire avec les cours mondiaux. Ces cours doivent faire l'objet d'une correction correspondant aux frais de transport international et intérieur, aux frais de transformation et de passage de la frontière, et ensuite être convertis en monnaie locale pour pouvoir être comparés au prix perçu par le producteur national à la sortie de la ferme, ou au point d'achat officiel, ou sur le marché de gros d'un centre urbain, selon le cas. Au cas où la monnaie du pays est fortement surévaluée ou sous-évaluée, il faut convertir le prix international à un taux de change qui tienne compte du véritable coût d'opportunité des devises.

Le rapport entre le prix intérieur et sa parité internationale est appelé coefficient de protection nominale (CPN). Un CPN supérieur à l'unité indique que le producteur est subventionné par rapport au marché international, c'est-à-dire que le prix perçu par le producteur est supérieur aux prix de parité. Un CPN inférieur à l'unité, au contraire, indique que le producteur est taxé par rapport au marché international.

Cependant l'Etat intervient souvent pour fixer non seulement les prix des produits agricoles, mais également les prix des intrants échangeables (engrais, semences, machines agricoles, carburant diesel etc.), et même ceux des facteurs de production (crédit, main-d'oeuvre) et des ressources naturelles (eau d'irrigation). Les prix des intrants et des facteurs de production peuvent eux aussi être taxés ou subventionnés. Donc ce qui importe pour l'agriculteur, semble-t-il, ce n'est pas seulement l'ampleur de la subvention ou de la taxation affectant le prix de sa production, mais plutôt l'effet combiné de distorsion des prix des produits et de ceux des intrants. Les termes employés par les économistes sont d'une part la valeur ajoutée, qui est la différence entre le prix des produits et la valeur des intrants échangeables, d'autre part le bénéfice, qui est la différence entre le prix des produits et la valeur de tous les intrants et facteurs utilisés pour la production. Le rapport entre la valeur ajoutée mesurée dans les prix intérieurs ("prix financiers") et la valeur ajoutée mesurée dans les prix non distordus ("prix économiques") est appelé coefficient de protection effective (CPE), alors que le rapport entre bénéfice financier et bénéfice économique est appelé coefficient de subvention effective (CSE). De même que pour le CPN, on interprète le CPE ou le CSE en distinguant si le coefficient est supérieur ou inférieur à l'unité. Lorsque le coefficient est supérieur à l'unité, l'effet combiné des régimes de prix appliqués aux produits et aux intrants joue comme une subvention au producteur, tandis qu'un coefficient inférieur à l'unité indique un effet de taxation.

Au cours des négociations de "l'Uruguay Round" du GATT, on a adopté un système de mesures analogues au CSE, mais qui au GATT prennent le nom d'équivalents de subvention au producteur (ESP). Il avait été envisagé tout d'abord d'inclure dans le calcul des ESP une gamme beaucoup plus vaste de subventions sectorielles, par exemple les investissements de l'Etat dans la recherche et la vulgarisation, les routes, les marchés etc., mais pour diverses raisons - dont la difficulté de ventiler le montant des dépenses entre les divers produits - cette sorte de subsides a été éliminée d'un commun accord du coefficient adopté.[6]

Mesure de l'avantage comparatif

Un autre coefficient fréquemment employé par les économistes lorsqu'ils traitent de la protection des prix est le coefficient de coût réel en devises, qui sert à mesurer l'avantage comparatif éventuellement possédé par un pays pour la production d'un certain bien. La notion découle de la théorie commerciale néo-classique selon laquelle chaque pays possèderait un avantage comparatif

relatif pour la production d'une certaine marchandise susceptible d'être échangée sur le marché international. On dit qu'un tel avantage existe lorsque la valeur économique des ressources nationales (terres, main-d'oeuvre, capitaux) utilisées pour obtenir une unité du produit est inférieure soit à la valeur ajoutée économique épargnée du fait que l'on n'a pas à importer le produit, soit à la valeur ajoutée acquise du fait que l'on est en mesure d'exporter le produit. Donc, si le rapport entre la valeur totale des terres, de la main-d'oeuvre et des capitaux, mesurée en prix "économiques" (ou non distordus), et le prix international de référence diminué de la valeur économique des intrants échangeables utilisés pour obtenir le produit, est inférieur à l'unité, on dit que le pays possède un avantage comparatif pour la production de ce produit. En d'autres termes, on réaliserait une épargne de devises avantageuse pour l'économie si la marchandise était produite dans le pays plutôt qu'importée, dans le cas d'une marchandise de substitution aux importations. De même, l'économie bénéficierait de devises supplémentaires si l'on exportait le produit en question.

Evaluation de l'impact de l'ajustement

Les auteurs de réformes de la politique des prix ont intérêt à connaître les valeurs relatives des coefficients CPN, CPE et CRD de façon à déterminer si les systèmes de protection en vigueur dans un pays renforcent ou affaiblissent l'avantage comparatif possédé par ce pays. Lorsqu'une production pour laquelle le pays n'a pas d'avantage comparatif est encouragée par des mesures de protection positive (c'est-à-dire subvention), ou lorsqu'une production pour laquelle le pays possède un avantage comparatif est découragée par des mesures de taxation, on peut dire que les ressources du pays ne sont pas valorisées. En pareil cas, les conditions imposées par le programme d'ajustement structurel comporteront normalement le redressement de telles orientations de la politique de prix.

Certains pays subventionnent des productions alors même que l'avantage comparatif leur est acquis, et ce dans le but d'effectuer un transfert de revenus pour des raisons politiques (par exemple parce qu'ils désirent améliorer le niveau de vie d'une certaine couche sociale, ou encourager le développement d'une certaine région). En pareil cas, le programme d'ajustement structurel ne peut être établi sans une analyse complémentaire des finances publiques, visant à déterminer si le pays a les moyens de pratiquer une telle politique. La question posée est semblable à celle actuellement à l'étude dans de nombreux pays industrialisés qui subventionnent leur secteur agricole. La décision finale pour ou contre la poursuite des mesures de subvention est généralement dictée par des motifs politiques plutôt qu'économiques.

Les coefficients de protection et d'avantage comparatif fournissent une mesure statique des écarts de prix et de l'avantage comparatif à un moment donné. Ils ne donnent aucune idée de ce que deviendra l'économie en cas d'ajustement. Il sera donc utile, en outre, que les planificateurs disposent d'un instrument permettant de prévoir l'évolution de la production, de la consommation, de la balance

commerciale et des dépenses publiques (cibles classiques des mesures d'ajustement) lorsque l'on modifiera le degré de taxation et/ou de subvention du secteur agricole.

Les modèles multi-marchés combinent les fonctions production et consommation avec les identités macro-économiques pour produire cette sorte d'information.[7] Toutefois la construction de ces modèles exige des renseignements sur le comportement économique - par exemple élasticités prix-production et prix-demande, c'est-à-dire la mesure dans laquelle production et consommation sont sensibles aux changements de prix - qui sont difficiles à estimer convenablement en Afrique, où l'on manque fréquemment de séries chronologiques fiables pour les données sur la production et sur les tendances réelles des prix. Il reste néanmoins possible de procéder à des simulations en travaillant sur des hypothèses d'élasticités, ce qui indiquera pour le moins l'ordre de grandeur de l'effet des modifications de prix sur les fonctions et comptes ciblés par l'ajustement.

Problèmes posés par l'élaboration d'une réforme de la politique des prix agricoles

Il existe plusieurs problèmes inhérents à l'établissement d'un programme de réforme pour la politique des prix agricoles. Un certain nombre de difficultés se rattachent au problème de la définition du prix international de référence. Un autre problème découle du postulat figurant dans le modèle adopté et de sa généralisation à l'ensemble du secteur; le postulat est le suivant: étant donné que les agriculteurs augmenteront le volume d'une certaine production en réponse à une hausse de prix, il en ira de même pour toutes les productions agricoles, et par suite l'output du secteur augmentera en réponse aux hausses de prix. Une autre difficulté vient de la limitation inhérente à toute réforme de la politique de prix: en comptant uniquement sur le régime des prix pour stimuler la croissance du secteur, on néglige l'aménagement de l'infrastructure du secteur. Ajoutons enfin que trop souvent, lors de l'élaboration d'une réforme de la politique des prix, on ne prend en compte ni les contraintes politiques nationales ni les facteurs politico-économiques régionaux qui affectent la croissance du secteur agricole.

Difficultés de mesure

Lorsque l'on mesure les écarts entre les prix intérieurs et leur parité avec les cours mondiaux, plusieurs questions se posent au sujet de la définition du prix international de référence.

Choix du marché de référence. Selon le produit considéré, il n'est pas toujours aisé de déterminer quel prix international servira de référence. Théoriquement, il existe pour un produit donné un marché intégré, et c'est le prix FOB/CAF (selon que le pays en question est exportateur ou importateur du produit) sur ce marché qui devrait servir de référence. Mais en réalité les marchés internationaux des produits de base sont bien plus compliqués.

Dans le cas du blé, par exemple, il y a beaucoup de nations exportatrices de cette denrée. Avec une telle prolifération d'exportateurs, on pourrait s'attendre à ce qu'un prix d'équilibre soit défini par le

jeu du marché libre, mais en réalité il existe un certain nombre d'accords bilatéraux qui permettent aux importateurs de tirer profit des subventions accordées aux exportations par les Etats-Unis et les pays européens. Une thèse fréquemment soutenue est que le prix ainsi subventionné à l'exportation représente le coût d'opportunité pour les pays importateurs du produit - donc le prix à prendre comme référence pour mesurer leurs propres coûts de production. Mais d'autres soutiennent que les agriculteurs du pays importateur ne devraient pas être évincés par la concurrence de producteurs subventionnés dans d'autres pays. Aux dires de ces critiques, c'est le prix d'exportation hors subvention, c'est-à-dire le prix avant dumping, qui devrait servir de référence pour la mesure des coûts intérieurs de production.

Dans le cas du sucre également, la structure internationale du marché défie le modèle du marché compétitif. Loin d'être une unique structure intégrée, le marché consiste en gros en une série d'accords entre producteurs et importateurs. Le cours du "marché libre" international est donc, en réalité, le prix d'équilibre d'un marché résiduel, ce qui le rend beaucoup plus sujet à d'amples variations à la hausse et à la baisse. Par suite, de nombreux analystes soutiennent qu'il conviendrait de prendre pour référence, plutôt qu'un prix relevé sur le marché international, le coût de production d'un pays exportateur dont la production soit performante et non subventionnée.

Coûts de transformation et de commercialisation. Le marché du sucre présente des complications supplémentaires du fait que les échanges internationaux portent sur un produit semi-transformé, le sucre brut. Par suite, lorsqu'on analyse l'industrie de la betterave ou de la canne à sucre dans un pays pour savoir si cette industrie est internationalement compétitive, il faut faire entrer des frais de transformation dans la détermination du prix de référence. Toutefois il n'existe pas de méthode standard pour ce calcul. En déduisant les coûts du secteur de transformation du pays (peut-être assez peu performant) du cours mondial du sucre brut pour obtenir un prix d'équivalence internationale pour la betterave ou la canne, on risquerait de pénaliser le secteur agricole national. Si l'on désire procéder uniquement à l'analyse de l'activité agricole, et non à celle de l'activité agro-industrielle intégrée, il serait plus correct de calculer les frais de transformation de l'un des pays ayant une production plus performante, et de déduire ces frais du coût total de production de ce pays pour obtenir le prix de la betterave ou de la canne équivalent au prix frontière. Malheureusement le montant de ces frais de transformation est difficile à établir.

De la même façon, les frais portuaires et les coûts de commercialisation du pays risquent d'être élevés par rapport aux normes de productivité, ce qui posera un problème semblable pour savoir comment calculer un prix sortie de ferme équivalent au prix frontière.

Instabilité des cours mondiaux. Lorsqu'on prend pour référence les prix du marché international des produits de base, le travail se complique du fait que ces prix ne sont pas stables. Du point de vue de l'économie, il est certes plus valable de procéder ainsi que de se contenter de calculer les prix

intérieurs sur la base des coûts de production nationale. Trop souvent les prix établis de cette dernière manière sont fixés en termes nominaux pour une période de plusieurs années, après quoi l'inflation des prix produit une érosion de leur valeur réelle, ce qui pénalise les producteurs face à la montée du coût des intrants et facteurs de production.

Il est toutefois difficile de décider quelle période retenir pour les prix internationaux servant de référence. L'instabilité des cours mondiaux des produits de base est bien connue. Les prix réels du café, par exemple, ont subi une variation de 20% entre 1980 et 1989.[8] Les planificateurs de chaque pays recherchent tout naturellement des moyens de s'opposer à la transmission d'une telle instabilité des prix au marché de leur pays. Les diverses méthodes possibles consistent à adopter soit le prix de l'année précédente, soit une projection de prix à brève échéance dans le cas où il existe un marché à terme, soit une projection de prix à moins brève échéance comme celles publiées par la division des marchés internationaux des produits de base de la Banque mondiale, soit une moyenne mobile résultant d'une combinaison de ce qui précède.

Au Maroc, par exemple, les prix de référence des céréales et des oléagineux sont maintenant établis en fonction des prix internationaux enregistrés sur un marché donné pendant les cinq années précédentes. Si les prix internationaux sont soumis à des variations aléatoires, une telle méthode sert à tempérer les extrêmes, et réduit au minimum la transmission au marché intérieur de l'instabilité des prix internationaux. Par contre, si les prix internationaux ont une propension à la hausse ou à la baisse, une moyenne mobile ainsi décalée vers l'arrière se traduira par un prix intérieur qui sera toujours "en retard" sur la tendance, c'est-à-dire équivalent à une taxation ou à une subvention pour les producteurs nationaux par rapport au marché international, selon que la tendance sera à la hausse ou à la baisse.

Bien que le choix d'une méthode pour l'établissement du prix international servant de référence pose encore certains problèmes, on reconnaît généralement que l'important, lors d'une première série de réformes, est que la politique des prix agricoles d'un pays soit tournée vers l'extérieur.

La réforme de la politique des prix: effet sur les divers produits et impact sectoriel

Une question plus vaste se pose à propos de la réforme de la politique des prix agricoles: l'amélioration des incitations de prix offertes aux producteurs est-elle une condition suffisante pour la croissance du secteur? Binswanger soutient que, bien que les producteurs de divers produits puissent être sensibles aux mouvements des prix, (1) de telles élasticités sont faibles, et (2) il n'en est pas nécessairement de même pour le secteur considéré dans son ensemble (Binswanger, 1989). De son côté, Cleaver soutient que, les prix officiels (des denrées de production vivrière) affectant rarement une part considérable du marché total, la politique de prix est relativement peu importante (Cleaver, 1988).

Dans le court terme, les ressources nationales (terres, main-d'oeuvre et capitaux) peuvent être redistribuées et affectées aux activités les plus rémunératrices. Cependant ces ressources, qui

constituent 75 à 80% du total de la fonction production, particulièrement en ce qui concerne l'agriculture traditionnelle, ont un volume fixe dans le court et le moyen termes, et par conséquent il s'agira tout simplement d'une redistribution parmi les activités agricoles. On ne peut donc s'attendre à une expansion du volume produit par l'ensemble du secteur. Pour parvenir à une telle expansion, il faut soit augmenter les ressources dont dispose la production, soit introduire des modifications de technologie. Or, si l'exemple de certains pays d'Asie semble indiquer que l'application de ces deux stratégies - ou de l'une des deux - débouche sur la croissance agricole, il s'agit dans les deux cas d'un travail de longue haleine, exigeant des investissements dans la recherche, la vulgarisation, les subventions aux intrants, l'infrastructure de transport et de commercialisation, etc.

Importance du développement de l'infrastructure sectorielle

Nous commençons actuellement à comprendre certaines des limitations d'une vision trop étroite de la réforme de la politique des prix agricoles, comme seul moyen de promouvoir la croissance du secteur. Manifestement, cette sorte de stratégie est une condition nécessaire mais non suffisante pour la relance de la production d'un secteur (Mellor, Delgado et Blackie, 1987).

La Banque mondiale commence à reconnaître que les résultats à obtenir d'une réforme de politique économique sont essentiellement limités, et opère une fois de plus un retour au financement du développement des infrastructures. Au Maroc, par exemple, le premier Prêt d'investissement dans le secteur agricole (ASIL) est en préparation, après deux Prêts d'ajustement du secteur agricole. Le nouveau prêt, bien qu'il comporte encore une série de conditions préalables relatives à la politique économique, alimentera une tranche du plan quinquennal d'investissement de l'Etat (et non un projet particulier de développement rural), plutôt que de venir en aide à la balance des paiements.

Economie politique nationale et régionale

La politique des prix agricoles ne se détermine pas dans le vide, uniquement selon les règles de la performance économique, même de nos jours dans le cadre des programmes d'ajustement structurel. En réalité, diverses pressions politiques entrent dans l'équation, tant à l'échelon national qu'à l'échelon régional.

Impératifs nationaux. Les gouvernants ont normalement le souci d'entretenir des stocks alimentaires suffisants pour nourrir les membres les plus défavorisés de leur population, ce qui aboutit souvent à la création de plans complexes de stockage de denrées, ou à une règlementation du commerce extérieur visant à "sauvegarder" la production alimentaire nationale. Mais, pour gérer efficacement des stocks de sécurité de cette sorte, il faudrait connaître à fond les tendances du marché de part et d'autre des frontières, ce qui est rarement le cas. En outre, une telle option est beaucoup

plus onéreuse que la stabilisation de l'approvisionnement alimentaire national effectuée par le commerce extérieur (Reutlinger et al., 1986).

Un gouvernement soucieux du progrès s'efforce d'encourager les producteurs à améliorer leur courbe de production en adoptant des technologies nouvelles, ce qui peut nécessiter des subventions sur les intrants améliorés ou du moins sur certains d'entre eux. Le financement d'une telle politique peut se faire en fixant les prix aux producteurs au-dessous du niveau auquel ils se situeraient autrement; en d'autres termes, le secteur subit une taxation d'un côté, et de l'autre il bénéficie d'une subvention, d'où un transfert net égal à zéro.

Si l'intrant "subventionné" est utilisé exclusivement pour une culture vendue uniquement aux organismes d'Etat qui achètent au prix producteur officiel, une telle politique est alors équitable, car ce sont les cultivateurs qui paient l'intrant servant à leur production. Il se peut toutefois que l'intrant soit revendu ensuite pour servir à d'autres cultures, dans des exploitations où l'on ne produit pas cette même culture de rente. Ou bien il se peut que d'autres marchés plus rémunérateurs existent, sur lesquels cette culture de rente puisse être vendue. Les iniquités de distribution ainsi créées risquent de mettre en doute la valeur sociale d'une telle politique.

D'autre part, dans le cas de certains services comme la recherche et la vulgarisation, il sera parfois plus difficile de décider si les bénéficiaires sont les cultivateurs d'un produit plutôt que d'un autre, ou même les agriculteurs en général. En pareil cas, il semble plus approprié de financer ces services par une taxation plus générale de l'économie.

Une autre complication s'ajoute, du fait que les intérêts des services publics et ceux des acteurs du secteur "privé" sont parfois enchevêtrés, auquel cas les décisions d'investissement et d'exploitation concernant les entreprises publiques, de même que les questions de politique commerciale et de politique de change, sont susceptibles d'être influencées par des intérêts privés au lieu de servir le bien public.

Ces diverses contraintes touchant à la politique nationale imposent toutes des limites à l'étendue des réformes possibles en matière de politique de prix agricoles.

Impératifs régionaux. Les réformes étant d'ordinaire conçues pour la politique des prix agricoles d'un pays déterminé, on se heurte non seulement à des contraintes d'ordre politique sur le plan national, mais également à la présence des politiques en vigueur chez les pays voisins ou partenaires de la même région (sans parler du reste du monde). Bien que, dans une certaine mesure, les divergences régionales puissent être atténuées grâce à la coordination entre pays au niveau de la Banque mondiale, par exemple, ou grâce aux tribunes politico-économiques offertes par des organisations régionales comme la Commission économique pour l'Afrique ou les zones préférentielles d'échanges régionaux, ou même grâce aux relations bilatérales, il n'y a en réalité que trop d'exemples de conflit entre les politiques de prix pratiquées de part et d'autre d'une frontière.

Il y a quelque temps, le gouvernement ivoirien subventionnait les producteurs de cacao alors que leurs homologues ghanéens subissaient une lourde taxation; il s'ensuivait tout naturellement un flux de fèves de cacao du Ghana vers la Côte d'Ivoire. A présent, le gouvernement ivoirien n'étant plus en mesure de poursuivre ce régime de subventions, et les pouvoirs publics ghanéens ayant entrepris un travail plus sérieux de promotion de la production de cacao à l'aide d'incitations de prix améliorées, on soupçonne que ce sont les fèves ivoiriennes qui circulent en sens inverse. Des exemples semblables ont été rapportés à propos des différences entre le régime des prix de l'arachide en Gambie et au Sénégal, et on en trouverait probablement d'autres à propos du régime des prix du café au Kenya, en Tanzanie et au Burundi. L'harmonisation des régimes de prix agricoles à travers la région est d'une importance vitale, seule garantie contre la mise en échec des réformes adoptées dans un pays ou un autre.

Le problème ne concerne pas uniquement le régime des prix des cultures de rente ou d'exportation. En effet les produits de l'élevage passent aisément les frontières sur pied. En fait, cette sorte d'échanges à travers les frontières est, en Afrique de l'Ouest, caractéristique des marchés régionaux de la zone côtière du Sahel. Les cultures vivrières, céréales par exemple, sont elles aussi vendues en dehors du pays lorsqu'un pays voisin offre un prix plus élevé (et a les moyens d'y faire face) dans le but d'accumuler des stocks alimentaires de sécurité. Au Nigeria, les importations de riz et de blé sont interdites depuis un certain temps, cette mesure ayant expressément pour but de protéger les producteurs nationaux de riz et de blé contre les bas prix de la concurrence étrangère. En fait, le résultat de cette politique a été de faire du Bénin le plus gros importateur de riz thaïlandais. Ceci pourra surprendre au premier abord, étant donné la superficie du Bénin, mais la logique de la situation devient évidente si l'on fait un rapprochement entre la porosité de la plupart des frontières africaines et la capacité limitée du Nigeria de produire le riz économiquement.

Par conséquent, bien qu'il puisse sembler approprié d'investir dans la garde des frontières, sur le plan économique le fait est qu'une telle action élève tout simplement le coût des transactions, et se traduit, dans le cas cité, par une augmentation des prix à la consommation au Nigeria. Une approche plus rationnelle, du point de vue de l'économie, serait de reconnaître que la production nationale du riz et du blé ne possède pas d'avantage comparatif. On pourrait encore protéger une certaine proportion de la production nationale au moyen de tarifs douaniers, ce qui produirait des recettes pour l'Etat au lieu d'enrichir les négociants et les garde-frontières sans scrupules.

Conclusion

Nous avons indiqué succinctement, dans cette communication, sur quelle voie s'est engagé d'une façon générale le développement économique africain, et comment, pour de nombreux pays, ceci a abouti à la nécessité d'un programme d'ajustement structurel, tant pour la macro-économie que pour le secteur agricole. La réforme de la politique des prix agricoles est l'une des composantes

essentielles de tels programmes. Cependant il existe de sérieux problèmes, dûs aux instruments utilisés pour mesurer les distorsions de prix, au modèle dont s'inspire la conception des programmes, à l'adoption d'une stratégie de court terme pour résoudre un problème à long terme, et au fait que de réelles contraintes politico-économiques, à l'échelon national et régional, ne sont pas prises en considération. La réforme de la politique des prix agricoles est une condition nécessaire mais non suffisante pour la promotion de la croissance et de la santé économique du secteur.

NOTES

[1] Les problèmes inhérents à la mesure de ces écarts sont traités plus loin.

[2] Ainsi appelé parce que ce cycle de négociations sur le commerce extérieur, qui se poursuit encore actuellement, a été lancé en Uruguay en 1986. De nombreux pays en développement participent également aux travaux.

[3] Sur la question de la réforme de la politique des prix agricoles dans les pays en développement, consulter les excellents travaux de Timmer, 1986 et Mellor et Ahmed, 1988.

[4] De plus en plus, le maïs est importé en Afrique du Nord et dans le Moyen Orient pour y alimenter un secteur de la volaille en expansion. D'une façon générale, les besoins d'importation de céréales fourragères sont en hausse dans cette région, l'élevage faisant de plus en plus appel aux méthodes intensives, c'est-à-dire aux suppléments alimentaires plutôt qu'au développement des pâturages naturels.

[5] Les besoins d'importation de maïs demeurent élevés au Maroc, en raison de la demande provenant du secteur de l'élevage. Il n'a pas encore été possible de distinguer empiriquement entre les effets des mesures économiques et ceux des changements météorologiques sur la production nationale. Pour une analyse détaillée du cas du Maroc, voir Tuluy et Salinger, 1989, et AIRD et al., 1990.

[6] Leur inclusion aurait d'autre part contribué à créer un décalage beaucoup plus grand entre l'incidence de la protection dans les pays industriels et dans les pays en développement.

[7] C'est à la Banque mondiale (division Politique agricole du département Agriculture et Développement rural) que l'on doit en grande partie la mise au point de ces modèles. Voir Braverman, Hammer et Gron (1987) pour un exemple des travaux relatifs à Chypre, ou Braverman et Hammer (1986) pour les travaux entrepris dans le contexte sénégalais.

[8] Mesure du coefficient de variation (déviation standard divisée par la moyenne de séries) tirée des "Prix et projections de prix des produits de base" de la Banque mondiale (17 octobre 1989). Les chiffres comparables fournis pour les autres produits sont: cacao, 27%; sucre, 70%; riz, 33%; blé, 16%; huile de soja, 32%; coton, 24%.

REFERENCES

Associates for International Resources and Development (AIRD) and Kingdom of Morocco. 1990. Etude de la politique de prix et d'incitations dans le secteur agricole, phase II. Prepared for the Ministry of Agriculture and Agrarian Reform.

Askari, Hossein, and John Thomas Cummings. 1976. Agricultural Supply Response. New York: Praeger.

Binswanger, Hans. 1989. "The Policy Response of Agriculture." Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1989. Washington, DC: The World Bank.

Braverman, Avishay and Jeffrey S. Hammer. 1986. "Multimarket Analysis of Agricultural Pricing Policies in Senegal." In Inderjit Singh, Lyn Squire, and John Strauss, eds., Agricultural Household Models: Extensions, Applications, and Policy. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.

_____, and Anne Gron. 1987. "Multimarket Analysis of Agricultural Price Policies in an Operational Context: The Case of Cyprus." World Bank Economic Review 1, no. 2: 337-56.

Cleaver, Kevin M. 1988. "The Use of Price Policy to Stimulate Agricultural Growth in Sub-Saharan Africa." In Trade, Aid, and Policy Reform. Proceedings of the Eighth Agriculture Sector Symposium. Washington, DC: The World Bank.

Krueger, Anne O., Maurice Schiff, and Alberto Valdés. 1988. "Agricultural Incentives in Developing Countries: Measuring the Effect of Sectoral and Economywide Policies." World Bank Economic Review 2, no. 3: 255-71.

Mellor, John W., Christopher L. Delgado, and Malcolm J. Blackie, eds. 1987. Accelerating Food Production in Sub-Saharan Africa. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.

_____ and Raisuddin Ahmed, eds. 1988. Agricultural Price Policy for Developing Countries. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.

Oyejide, T. Ademola. 1986. The Effects of Trade and Exchange Rate Policies on Agriculture in Nigeria. Research Report #55. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.

Pearson, Scott R., J. Dirck Stryker, and Charles P. Humphreys. 1981. Rice in West Africa: Policy and Economics. Stanford: Stanford University Press.

Reutlinger, Shlomo et al. 1986. Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries. Washington, DC: The World Bank.

Salinger, B. Lynn. 1988. "Analysis of Proposed 1988/89 Cocoa Producer Price in Ghana." Prepared for the World Bank/West Africa Country Operations Department.

_____. 1986. "Ghana: Agricultural Pricing and Trade Policy Framework." Paper prepared for World Bank/West Africa Agricultural Projects Department.

Schultz, Theodore W. 1968. Transforming Traditional Agriculture. New Haven: Yale University Press.

Tsakok, Isabelle. Forthcoming. Agricultural Price Policy: A Practitioner's Guide to Partial Equilibrium Analysis. Cornell, NY: Cornell University Press.

Timmer, C. Peter. 1986. Getting Prices Right: The Scope and Limits of Agricultural Price Policy. Cornell, NY: Cornell University Press.

_____, Walter P. Falcon, and Scott R. Pearson. 1983. Food Policy Analysis. Washington, DC: The World Bank. (also available in French)

Tuluy, A. Hasan and B. Lynn Salinger. 1989. Trade, Exchange Rate, and Agricultural Pricing Policies in Morocco. Washington, DC: World Bank.

La Fiscalité Burundaise et son Impact sur l'Epargne Privée

par Prime Nyamoya

présenté par Joseph Akilimali

Chambre de Commerce, d'Industrie, d'Agriculture et d'Artisanat
Burundi

INTRODUCTION

Les programmes d'Ajustement Structurel ont été présentés aux pays en développement au cours des années 80 comme reméde pour relancer la croissance leurs économies en crise. Il fallait d'abord rétablir les grands equilibres macroéconomiques pour relancer la croissance économique. Parmi les mesures à prendre, certaines sont censées avoir des effets à court terme comme l'ajustement de la demande globale à la production intérieure ou la réduction du déficit budgétaire. On les appelle des mesures de stabilisation. Par contre, d'autres mesures concernent les structures profondes de l'économie et visent des effets de long terme comme le changement des structures de production pour la promotion des exportationset la substitution à l'importation. Dans cette demière catégorie figurent les réformes du système fiscal et douanier qui font l'objet de cette étude. Ce sont véritablement des mesures structurelles parce qu'elles peuvent affecter l'activité économique des divers agents dans sa structure de production, de consommations, etc...

Par le biais de la politique fiscale, l'Etat veut réaliser un certain nombre d'objectifs économiques et sociaux. Un des objectifs que l'Etat vise est l'équilibre budgétaire. Mais la prise des mesures fiscales impose la prudence de la part de l'Etat car celles-ci affectent le revenu des agents du secteur privé, l'activité économique et la répartition des revenus entre les classes sociales.

L'hypothèse centrale se fait en deux parties:

- En période de forte activité économique, le pouvoir d'achat des agents augmente, augmentent ainsi la demande. C'est un moment propice offert à l'Etat pour réguler la demande globale par les impôts et augmenter les recettes publiques.
- En période de crise par contre, l'Etat ne devrait pas augmenter les impôts pour équilibrer son budget car il découragerait l'activité économique et aggraverait la situation.

La présente étude a pour objectif de montrer dans le cadre d'une économie en crise l'impact de la fiscalité sur l'activité économique en mettant en exergue le poids de la fiscalité sur les contribuables. Nous analyserons le cas de la fiscalité burundaise et l'impact des mesures fiscales prises dans le cadre de l'ajustement structurel sur l'épargne privée (épargne des ménages et des entreprises privées).

Les données utilisées concernent la dernière décennie mais l'étude insiste sur la periode 1983 à 1987, 1983 étant le début des mesures allant dans le cadre du P.A.S. même si celui-ci a été formalisé en 1986.

Articulation du travail

Conformément aux termes de référence proposé, sette étude suivra 4 grands points:

- L'étude de la structure et de l'évolution des recettes fiscales pour dégager les effets économiques des différents types d'impôt et leur poids.
- L'étude de la structure et de l'évolution de l'épargne pour faire une appréciation de l'importance de l'épargne privée et de la capacité contributive des contribuables.

- L'étude des caracteristiques de la fiscalité burundaise et son poids sur les différents contribuables privés.
- Une étude de cas pour concrétiser le poids de l'impôt sur les entreprises privées.

1. LA STRUCTURE ET L'EVOLUTION DES REVENUS FISCAUX AU BURUNDI

Les recettes budgétaires de l'Etat sont constituées par les recettes fiscales (93% du total) et les recettes administratives (7%). Parmi les recettes fiscales, on distingue 2 catégories:

- les impôts directs 25% des recettes totales de l'Etat soit 27% des recettes fiscales;
- les impôts indirects 68% des recettes totales de l'Etat soit 73% des recettes fiscales.

Evolution des recettes fiscales au Burundi 1983 - 1989

(en 10^6 FBu)

		1983	1984	1985	1986
1.	PIB pm	100.658	118.170	138.791	137.195
2.	Commercialisé	58.832	66.266	76.181	75.904
3.	Non-commercialisé	41.825	51.904	62.610	61.291
4.	Recettes Etat	11.168	15.064	18.207	22.667
5.	Impôts directs	3.637	3.985	4.120	4.524
6.	Impôts indirects	6.844	10.430	13.427	15.969
7.	Total impôts	10.481	14.415	17.367	20.493
	5/7 (%)	34,7	27,6	23,7	22,1
	6/7 (%)	65,3	72,4	76,3	77,9
	6/2 (%)	11,6	15,7	17,4	21
	7/1 (%)	10,4	12,2	12,5	14,5
	7/4 (%)	93,8	95,7	95,4	90,4

(suite)		:1987	:1988	:1989	Moyenne 83 - 87
1.	PIB pm	:136.449	158.217	173.214	126.253
2.	Commercialisé	:80.212	99.205	103.928	71.419
3.	Non-commercialisé	:56.237	60.012	69.286	54.773
4.	Recettes Etat	:17.872	23.861	29.679	16.996
5.	Impôts directs	:4.267	4.456	4.884	4.107
6.	Impôts indirects	:11.598	15.320	17.992	11.618
7.	Total impôts	:15.865	19.776	22.876	15.724
	5/7 (%)	:26,9	22,5	21,3	27
	6/7 (%)	:73,1	77,5	78,7	73
	6/2 (%)	:14,5	15,4	17,3	16
	7/1 (%)	:11,6	12,5	13,2	12,3
	7/4 (%)	:88,8	82,9	77,1	92,8

Source: CAVIEZEL, L & FOUGA, P: "L'ajustement structurel, l'emploi et la pauvreté au Burundi," Annexes de statistiques pp. 47 - 48.

Sauf années 1988 & 1989 tirées de "Financial sector study for Burundi," USAID/Bujumbura, Annexe 11 tables 2 - 7.

La part des recettes fiscales dans les recettes totales de l'Etat (93%) montre que le Burundi, comme beaucoup d'autres pays en Afrique, dépend presque exclusivement des recettes fiscales pour son budget courant. Tout ce qui a un effet sur les recettes fiscales conditionne donc l'équilibre interne (déficit budgétaire), le niveau de l'épargne publique et le besoin d'endettement.

Même si des recettes fiscales et douanières dépend le fonctionnement des services publics il ne faudrait pas courir le risque de vouloir gonfler les recettes fiscales aux dépends d'autres objectifs économiques (acroissement du pouvoir d'achat de la population par exemple).

Face à cette dépendance vis à vis des recettes fiscales, on peut déjà se poser la question: n'y a-t-il pas moyen d'elargir les possibilités d'acroissement des recettes de l'Etat? Cela reviendrait à accroitre entre autres les recettes non-fiscales c'est-à-dire les recettes administratives.

La composition des revenus fiscaux du Burundi

(en 10^6 FBu)

	1983:	1984:	1985:	1986:	1987:	1988:	1989:	Moyenne/ an 83 - 87
Impôts directs	3637:	3985:	4120:	4524:	4267:	5166:	5145:	24,2%
Is/Rev et Biens	3524:	3897:	4021:	4420:	4160:	5048:	4746:	23,6%
-Is/Soc.	1888:	2119:	2103:	2181:	1977:	2264:	2003:	12,1%
-Is/RPP	1537:	1642:	1772:	2040:	1934:	2407:	2743:	10,5%
-Autres	99:	137:	146:	199:	209:	377:	- :	1%
I.Réels	113:	88:	99:	104:	107:	118,5:	141,8:	0,6%
-Imm. & Terrains	24:	0:	8:	7:	5:	10	6,3:	0,1%
-Véhicules	89:	88:	91:	97:	102:	105	136:	0,6%
Impôts indirects	6844:	10430:	13427:	15969:	11598:	16450:	19990:	68,4%
Recettes douan.	2620:	4773:	6465:	8773:	4020:	7251:	8311:	31,4%
-Droits d'entrée	1938:	1956:	2160:	3318:	2598:	4044:	3392:	14,1%
-Droits de sortie/ Café	0:	2293:	3544:	4595:	613:	3009:	3818:	13%
-Droits de sortie/ Autres	108:	61:	249:	210:	142:	218:	253:	0,9%
-Autres recettes douanières	574:	464:	511:	650:	667:	—:	847:	3,4%
Taxe de consom.	2150:	2251:	2478:	2396:	2480:	5558:	3222:	13,8%
Taxe de transac.	2074:	2535:	2850:	3235:	3489:	3622:	5932:	16,7%
Autres taxes		870:	1455:	1566:	1609:	—:	2524:	6,5%
Recettes admin.	686:	649:	839:	2173:	2007:	2268:	7201:	7,5%
TOTAL	11168:	15064:	18207:	22667:	17072:	23884:	32336:	100%

Source: CAVIZEL, L. & FOUGA, P.: "L'ajustement strucuturel, l'emploi et la pauvreté au Burundi," Annexes de statistiques pp. 47 - 48.

Année 1988: Premier Ministère et Ministère du Plan, "Economie burundaise 1988," Annexes statistiques, tab. 6.2.

:y compris récupération des créances.

Les recettes administratives représentent une très faible partie du budget (7%). Elles sont obtenues principalement par:

*les paiements des services administratifs

*les revenus des parts de l'Etat dans les entreprises parapubliques

*les recettes domaniales.

Dans la mesure où les entreprises parapubliques rapportent si peu à l'Etat, on pourrait envisager la privatisation de celles qui ne revêtent pas un caractère social prioritaire. De cette manière, les recettes de l'Etat s'en trouveraient augmentées.

Les impôts directs et les impôts indirects.

Les impôts directs se rapportent simplement à l'existence d'un revenu ou d'un bien. Il est clair donc que l'impôt direct est moins extensible que l'impôt indirect du fait qu'il frappe une matière imposable fixe et qu'il est le plus perceptible par les contribuables.

Les impôts indirects quant à eux, se référent à l'utilisation qu'on fait du revenu. Ils sont donc fonction de la production sur laquelle portent les différentes transactions. Le montant des impôts indirects est donc en relation avec la production commercialisée.

L'impôt direct qui contribue pour presque le 1/4 des recettes fiscales provient presque en totalité des revenus des personnes physiques (revenus professionnels) ainsi que les bénéfices des sociétés.

Mis à part ce type d'impôt sur les revenus, il y a l'impôt sur les biens réels (Immeubles, terrains, véhicules...) qui contribue pour 0,6% des recettes fiscales.

La faiblesse de l'impôt direct s'explique sans doute par le fait que la matière imposable est fixe et l'augmentation du taux d'imposition a tendance à diminuer la matière imposable. C'est donc sur les revenus (surtout les revenus fixes) et les biens que l'imposition est le plus sensiblement ressentie et où par conséquent la marge de variation du taux d'imposition est réduite. Toute augmentation ne passerait donc par l'augmentation du taux mais par l'élargissement du champ d'application.

Avec un taux d'imposition de 45% des bénéfices des sociétés, ces dernières contribuent pour 12,1% des recettes fiscales du pays.

L'impôt sur les revenus professionnels (salaires) est l'autre principale composante des impôts directs: il contribue pour 10,5% des recettes de l'Etat.

Les impôts indirects sont constitués principalement:

- des recettes douanières 31,4% du total des impôts. Ce sont essentielment des droits d'entrée sur les importations (14%) et des droits de sortie sur le café (13%);
- la taxe de consommation sur les boissons 13,8%;
- la taxe de transaction 16,7%.

Les impôts indirects constituent la source principale d'alimentation du fisc. Ils ont régulièrement augmenté de 1983 à 1986 en passant de 6.844 à 15.969, (millions FBu). Ils ont diminué pourtant en 1987 en passant à 11.598. Parce qu'il porte sur les biens et services faisant l'objet de transaction, l'impôt indirect est le plus élastique. Il est aussi rentable parce que l'évasion fiscale est difficilement envisageable dans ce cas. L'impôt indirect est toutefois injuste car se répercute de manière égale sur tous les acheteurs quel que soit leur niveau de revenu.

Notons cependant que certains types d'impôts indirects comportent une part d'incertitude parce que applicables sur une base aléatoire. Ainsi le volume des recettes perçues au titre de sortie sur le café dépend de la production du café de la saison ainsi que son cours qui a tendance à être volatile.

Pour le Burundi, certains ratios montrent le poids de la fiscalité:

*le taux d'imposition global exprimé par le rapport des impôts sur le PIB au prix du marché est de 12%;

*le rapport des impôts indirects sur le PIB commercialisé est de 16%.

Mais il semble que le taux global de pression fiscale sont bien supérieur à 12% surtout pour le secteur rural qui doit encore supporter la taxe communale; comme par exemple:

- la taxe sur la bière de banane
- la taxe sur les produits vendus au marché
- les taxes sur les papiers administratifs.

Lorsqu'on essaie de se poser la question de savoir qui paient ces impôts c'est-à-dire dans quelles proportions les différentes classes de revenus contribuent aux recettes fiscales, la réponse n'est pas tranchée. D'abord parce qu'il existe toute une série de taxes qui ne relèvent pas de l'Administration centrale; ensuite parce qu'il est difficile surtout pour les impôts indirects et déterminer exactement le système de répercussion et le point de chute final de l'impôt indirect. Bien souvent, en effet, celui qui paie l'impôt n'est pas celui qui le supporte.

Toutefois, si l'on suppose que les classes de revenu les plus élévées sont en ville et les plus basses en milieu rural, il y a lieu, sous certaines hypothèses de déterminer la part d'impôt qui revient aux ruraux et celle qui revient aux citadins.

CAVIZEL, L. & FOUGA, P., par exemple, considèrent que tous les revenus professionnels et les bénéfices des sociétés sont gagnés par les citadins, que les droits de sortie du café sont totalement imputables aux ruraux et 95% aux citadins et que la taxe de consommation sur la bière revient à 75% aux citadins et 25% aux ruraux. Avec ces suppositions, ils en arrivent à conclure que l'impôt payé par les paysans a augmenté de la période d'avant l'ajustement à la periode d'ajustement passant de 34,1% à 39,5%. Par contre celle des citadins a diminué passant de 65,9% à 60,5%.[1]

2. LA STRUCTURE ET L'EVOLUTION DE L'EPARGNE AU BURUNDI

La contribution des agents économiques au fisc suppose d'abord l'existence de revenus imposables. Une analyse de l'épargne des agents s'impose donc pour juger du poids de la fiscalité sur les contribuables. Le tableau suivant montre la structure et l'evolution de l'épargne au Burundi.

A partir des quelques rations ci-haut calculés, on remarque que l'épargne intérieure est très réduite par rapport à l'épargne intérieure est très réduite par rapport à l'épargne extérieure si on les rapporte au volume d'investissement.

L'épargne intérieure assure donc plus ou moins 40% des investissements, le reste étant assuré par l'épargne extérieure. Celle-ci contribue à accroître la dependance des investissements vis-à-vis des ressources extérieures.

Le taux d'épargne intérieure par rapport au PIB pm a été en moyenne pour la période 83 - 87 de 6,8%.

L'épargne privée occupe 35,5% des investissements soit plus au mois 3 fois l'épargne publique.

Le niveau de l'épargne d'un pays est un indicateur de la capacité contributive de ses agents au fisc de l'Etat. Pour le Burundi, le niveau de l'épargne a subi des variations annuelles au cours des dernières années. De 1983 à 1987, le taux d'épargne intérieure brute était de 6,8% comparé au PIB pm soit un niveau légèrement supérieur à la moyenne des pays africains au Sud de Sahara. Le taux d'épargne extérieure a aussi été élevé 10,9% du PIBpm. Ceci a permis au Burundi de réaliser un niveau d'investissement important. Cependant, le pays est devenu de plus en plus dépendant de l'extérieur pour réaliser ses investissements qui étaient financés à 61,6% par des ressources extérieures. De 1983 à 1987, l'épargne nationale brute est allée en augmentant du moins à partir de 1984. Elle s'est élevée à 10 260 millions FBu en moyenne par an soit 47,9% des investissements de la période. On remarque en plus pendant cette même période la prépondérance de l'épargne privée qui occupe 35,5% des investissements contre 12,3% qui reviennent à l'épargne publique.

Dans un système économique dynamique, c'est l'épargne intérieure notamment l'épargne privée qui devrait financer les investissements sans devoir recourir de manière excessive aux emprunts comme ça a été le cas pour le Burundi à partir de 1983.

2.1. L'EPARGNE PRIVEE AU BURUNDI

La mobilisation et la collecte de l'épargne privée est caractérisée au Burundi par les traits suivants:

- Presque la totalité de l'épargne mobilisée passe par le secteur formel: banques et autres institutions financières.
- Le circuit formel du secteur financier se préoccupe surtout du secteur urbain.

LA STRUCTURE ET L'EVOLUTION DE L'EPARGNE AU BURUNDI (en 10^6 FBu)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	Moyenne 1983-1987
PIBpm	82.775	87.215	91.190	100.658	118.170	138.791	137.195	136.449	162.624,6	104.993
Ep. int.brute	283	4.854	- 813	8.191	5.472	6.907	10.162	12.140	3.604,5	8.574
Ep. nat.brute	3.889	8.767	1.834	10.538	7.650	8.545	11.743	12.912	10.504,9	10.278
Ep. publique	2.596	2.000	2.114	1.111	1.592	1.962	4.732	3.112	2.134,7	2.502
Ep. extérieure	11.211	9.978	13.977	14.791	16.237	12.330	5.813	19.472	20.468,8	13.729
Investissement	11.493	14.832	13.184	22.982	21.709	19.238	15.975	31.612	24.073,3	22.303
Ep. privée	1.293	6.770	- 279	9.426	5.968	6.584	7.010	9.800	8.370,2	7.758
EIB/PIBpm	0,4%	5,6%	-0,9%	8,1%	4,6%	5%	7,4%	8,9%	2,2 %	6,8 %
EIB/I	2,5%	32,7%	-6;2%	35,6%	25,2%	35,9%	63,6%	38,4%	14,9 %	39,7 %
EE/I	97,5%	67,3%	106,2%	64,4%	74,8%	64,1%	36,4%	61,6%	85 %	60,3 %
ENB/I	33,8%	59,1%	13,9%	45,9%	34,8%	44,4%	73,5%	40,8%	43,6 %	47,9 %
EPr/I	11,3%	45,6%	-2,1%	41 %	27,5%	34,2%	43,9%	31 %	34,8 %	35,5 %
EPu/I	22,6%	13,5%	16 %	4,8%	7,3%	10,2%	29,6%	9,8%	8,9 %	12,3 %

Source : CAVIEZEL,L & FOUGA,P., L'ajustement structurel, l'emploi et la pauvreté au Burundi, Annexes de statistiques, p.24.

Année 1988. Premier Ministère et Ministère du Plan, "Economie burundaise 1988" annexes statistiques, tab .3

- Il comporte un ensemble de règles et de procédures bureaucratiques tro contrôlées qui lui confèrent une trop grande rigidité. Ainsi, le secteur financier formel n'est pas à même de mobiliser toute l'épargne du pays en l'occurence celle du secteur informel. Il n'est donc pas à même de rendre compte des potentialités d'épargne du secteur informel.

Toutefois certaines études qui ont été faites dans ce domaine ont montré que le secteur informel de plusiers pays africains constitue une source potentielle d'épargne et un complément au secteur formel. Certains auteurs estiment ce potentiel d'épargne et un complément au secteur formel. Certains auteurs estiment ce potentiel d'épargne informelle à 5% du PIB africain. S'il en est ainsi pour le Burundi et lorsqu'on sait que l'épargne intérieure réelle oscille autour de 5% du PIBpm et que le revenu du secteur informel est estimé à 19% du PIB et celui du secteur traditionnel à 45%, il y a lieu de penser qu'on peut doubler le niveau de l'épargne formelle en captant le potentiel du secteur informel. D'autre part, les caractéristiques de cette épargne informelle laissent penser que son coût de mobilisation est réduit car il est flexible, limite généralement à la couverture des risques particuliers et à l'acquisition des biens d'équipment. Le prêt en milieu rural n'est généralement pas assujeti à des intérêts monétaires. Il se fait par petits montants à cause de la faiblesse de la monétarisation du monde rural.

Le captage de l'épargne informelle du monde rural a déjà fait l'objet de certains efforts comme en témoignent les Coopératives d'Epargne et de Crédit (COOPEC). L'expérience des COOPEC) a montré que le monde rural avait un potentiel d'épargne important. Cette épargne devrait contribuer à réduire la dépendance extérieure vis-à-vis des investissements à laquelle est assujeti le Burundi. Cette épargne devrait être investie dans le monde rural notamment dans le domaine agricole pour accroître le pouvoir d'achat des paysans.

Le développement du secteur artisanal et agricole qui va de pair avec la monétarisation du milieu rural constitue une source potentielle importante de ressources fiscales pour l'Etat. Toutefois la capacité contributive des paysans et des artisans est encore assez réduite comme l'indique leur niveau de revenu.

D'après des enqûetes faites chez les paysans et les artisans, le niveau de revenu de ces derniers a pu être estimé comme suit:

Estimations du niveau du revenu des paysans et des artisans

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	TCAM*
Estimation salaire réel / artisan (Prix de 1970)				20.999	18.760	23.634	17.949	18.725	-2,87%
Revenu réel moyen / ménage paysan	5.066	7.273	5.095	5.901	4.977	5.894	5.729	6.108	
Indice(1970 = 100)	102,5	147,2	103,1	119,4	100,7	119,3	116	123,6	0,9%

Source: CAVIZEL, L. & FOUGA, P., L'ajustement structurel, l'emploi et la pauvreté au Burundi, Annexes de statistiques, pp. 5 - 7.

TCAM* = Taux de Croissance Annuel Moyen.

On constate donc que les artisants et les paysans ont un revenu monétaire assez modeste. Mais vu le potentiel d'épargne que le monde rural est capable de fournir, il est impératif que l'Etat fasse des efforts pour développer des activités économiques dans ce secteur. C'est seulement après avoir relevé le niveau du revenu des contribuables que l'Etat pourra espérer en tirer plus de recettes fiscales. La fiscalité dans le monde rural devrait donc suivre et non précéder le développement de l'activité économique.

3. CARACTERISTIQUES DE LA FISCALITE BURUNDAISE

La législation au niveau de l'impôt avant la période d'ajustement structurel n'était pas apte à favoriser l'expansion du secteur privé. Le gouvernement s'est engagé dans le cadre du P.A.S. d'adopter des mesures visant à faciliter le travail des opérateurs économiques ainsi que le recouvrement des créances de l'Etat. C'est dans ce cadre qu'il faut inscrire la mise en place du "Drawback" (restitution des droits de douane pyés sur l'importation de matières premières après l'exportation de rpoduits finis). Le tarif à l'importation a été également modifié pour améliorer la compétitivité des produits locaux et favoriser l'utilisation de matières premières locales.

Quelques secteurs considérés comme fragiles et stratégiaires pour le pays font cependant l'exception à cette libéralisation. Il s'agit de l'industrie du coton, du verre, celle des médicaments ainsi que des tarifs de services publics.

D'autre part, une série de mesures destinées à augmenter les recettes publiques a été prise; comme la réforme de la taxe de transaction: élevation des taux, extension de l'assiette, perception au niveau de l'importation. D'autres mesures ont été adoptées au cours de la période d'ajustement:

- l'augmentation du prix de la bière et des boissons gazeuses
- l'obligation des entreprises publiques à verser des dividendes à l'Etat
- le renforcement du recouvrement des impôts directs
- la simplification du tarif douanier
- l'informatisation des services des recettes pour diminuer la fraude.

Dans cette section du travail, il s'agira surtout de l'étude de l'impôt sur les revenus parce que c'est ce type d'impôt qui frappe directement le revenu des contribuables et sur lequel la marge de manoeuvre de l'Etat est la plus limitée.

3.1. L'IMPOT SUR LE REVENU

Il existe au Burundi deux types d'impôt sur le revenu perçu au niveau de l'Administration Centrale avec des barémes différents:

- l'impôt sur les revenus dits professionnels (= salaires,...)
- l'impôt sur les bénéfices des sociétés.

L'impôt sur les revenus locatifs a été transferé aux municipalités depuis 1984.

<u>L'impôt sur les revenus professionnels.</u>

Ce type d'impôt frappe les revenus tirés d'un emploi, le barème de cet impôt est progressif et comporte 14 taux allant de 5 à 60%. Le taux maximal (60%) est appliqué aux revenus qui excèdent 4 millions FBu. L'impôt sur les revenus professionnels est donc moins progressif que celui sur les revenus locatifs dont le taux maximal (60%) est atteint à partir des revenus qui dépassent 1.500.000 FBu.

Les deux grandes caractéristiques de l'imposition des revenus au Burundi sont:

1) un système d'imposition prfondément cédulaire donnant lieu à un cloisonnement des revenus
2) une forte progressivité des taux.

Ces deux facteurs provoquent d'importantes distorsions dans les décisions économiques et créent des injustices au niveau de la répartition de la charge fiscale. En considérant que les salaires des fonctionnaires de l'Etat qui constituent la majeure partie des fonctionnaires, ont été bloqués

depuis 1980 et que l'indice du coût de la vie est allé en augmentant depuis, il est évident que la progressivité s'est encore intensifiée en termes réels alourdit davantage la charge fiscale surtout pour les faibles revenus.

Le tableau suivant montre l'évolution des salaires réels des fonctionnaires et du coût de la vie.

Indices des salaires des agents de l'Etat et de consommation des ménages de Bujumbura

	80	81	82	83	84	85	86	87	88*	89*
Indice cons. ménages de Bujumbura 1980 = 100	100	109	120	130	148	154	157	168	181	196
Indice salaire nomin. des agents de l'Etat 1980 = 100	100	111	123	126	133	147	163	177	191	206
Indice salaires réels des agents de l'Etat 1980 = 100	100	102	103	97	90	96	104	105	107	109

Source: Calculé à partir des données tirées de CAVIZEL, L. & FOUGA, P: "L'ajustement structurel, l'emploi et la pauvreté au Burundi," annexes, pp. 5 - 6.

*Calculé en applicant le taux de croissance annuel moyen de 1983 - 1987.

Considérant la hausse du coût de la vie, les prix en particulier, il faudrait faire des ajustements périodiques des tranches en fonction de la hausse des prix.

Il est à observer que l'Etat préfère souvent exonérer certains types de revenu. Cette solution aggrave les distorsions que crée l'impôt sur les revenus au niveau des décisions et des incitations économiques: évasion fiscale, désépargne, fuite de capitaux, les recettes fiscales, l'Etat freine l'activité économique.

Le barème d'impôt sur les revenus professionnels au Burundi est caractérisé par des irrégularités aussi bien au niveau de la progression dans les tranches que dans les taux.

- Au niveau des tranches, les 2 premières tranches d'imposition augmentent de 30.000 et de 70.000 alors que 9 tranches suivantes sont d'un montant égal à 100.000 et précèdent 3 tranches d'1 million chacune.

- Au niveau des taux, la hausse des taux marginaux correspondant au tranches manque elle aussi de régularité. Les taux marginaux correspondant aux 4 premières tranches augmentent de 5, 3, 4 et 3 points de pourcentage respectivement. Ensuite de la 5eme à la 9ème tranche, la progression est constante à 4 points de pourcentage. Pour les autres tranches, l'augmentation du taux marginal devient très irrégulière 5, 1, 2, 4, 8, 5 points de pourcentage. Ce barème défavorise certains contribuables qui se trouvent dans certaines tranches.

Une petite comparaison entre les barèmes de l'impôt sur le revenu au Burundi et dans d'autres pays pourrait illustrer la différence.

Le revenu minimum imposable, le taux marginal maximum et le niveau des revenus frappé par ce dernier peuvent faire ressortir le poids relatif des impôts sur les revenus ainsi que le degré de progressivité.

A ce propos, une étude de la Banque Mondiale[2] réalisée en janvier 1988 présente ces résultats par rapport au PIB par famille (5 fois le PIB / hab). Dans cette étude, on calcule le ratio plafond du revenu non imposable sur le revenu par famille qui est "l'indice du seuil d'imposition." Pour le Burundi, cet indice est parmi les plus bas des pays à faible revenu (le 3ème avant la fin). Il est par contre très élevé pour les pays où l'impôt n'est pas une source importante de recettes (pays du sous-continent indien par exemple).

Un relèvement du minimum imposable (c'est à dire élargissement de la tranche à taux 0) rapprocherait donc l'indice du seuil d'imposition au Burundi de celui des autres pays.

Pour réduire ces distorsions, une mission du FMI dans son rapport du 30 janvier 1989 propose une réforme qui repose sur 2 pricipes simples:

1) Modérer la progressivité
2) Elargir l'assiette de l'impôt.

Conformément à ces 2 principes, la mission du FMI propose d'adopter un nouveau barème comportant 7 tranches et des taux allant de 0 pour les premiers 60.000 à 50% pour les revenus dépassant 2 millions.

Dans ce barème, le degré de progressivité du taux marginal (= hausse du taux marginal / augmentation en % du revenu) est modéré pour les faibles revenus. Il atteint son maximum entre la 3eme et la 4eme tranche pour éviter tout alourdissement de la charge fiscale pour les revenus intermédiaires et fléchit entre les 2 dernières tranches. Le barème proposé se trouve dans le tableau ci-après.

Le gouvernement du Burundi envisage une révision du tarif de l'impôt sur les revenus professionnels. Ce nouveau tarif comprend une exonération d'impôt sur les revenus concernant 100.000 FBu annuels pour tous les agents des secteurs public, parapublic et privé. Concrètement

Burundi - Impôt sur le revenu : comparaison entre le barème actuel et le barème proposé

Barème actuel				Taux proposé			
Taux marginal d'imposit. (%)	Tranches de revenu (FBu)	Impôt dû à la limite sup. de la tranche (FBu)	Taux d'impos. moyen (%)	Taux marginal (%)	Tranches de revenus (FBu)	Impôt du à la limite sup. de la tranche (FBu)	Taux d'imposit. moyen (%)
5	0 - 36.000	-	-	-	0 - 60.000	-	-
8	36.001 -100.000	6.920	6,92	-	60.001 - 200.000	14.000	7
12	100.001 -200.000	18.920	9,46	10	60.001 - 200.000	14.000	7
15	200.001 -300.000	33.920	11,31	-			
19	300.001 -400.000	52.920	13,23	15	200.001 - 400.000	44.000	11
23	400.001 -500.000	75.920	15,18	-			
27	500.001 -600.000	102.920	17,16	25	400.001 - 600.000	94.000	15,67
31	600.001 -700.000	133.920	19,13	-			
35	700.001 -800.000	168.920	21,12	-			
40	800.001 -900.000	208.920	23,21	-			
41	900.001 -1.000.000	249.920	24,99	35	600.001 - 1.200.000	304.000	25,33
43	1.000.001 -2.000.000	679.920	34	-			
47	2.000.001 -3.000.000	1.149.920	38,33	45	1.200.001 - 3.000.000	1.114.000	37,13
55	3.000.001 -4.000.000	1.699.920	42,50	55	3.000.001 et plus	-	-
60	4.000.001 et plus	-					

Source : Code des impôts du Burundi; estimation de la mission du FMI.

cela signifie que pour le seul secteur de la Fonction Publique, 8000 personnes (à peu près 1/3 des agents de la Fonction Publique) seront totalement exonérées d'impôt, le reste étant exonéré seulement sur les premiers 100.000 FBu. A cet effet, le nouveau barème proposé (notons qu'il n'a pas encore été adopté) confèrerait de réels avantages aux contribuables.

Nouveau barème proposé

Taux	Tranche		Impôt	Taux moyen
0%	0	100.000	0	0%
10%	100.000-	200.000	14.000	7%
15%	200.001-	400.000	44.000	11%
25%	400.001-	600.000	94.000	15,7%
35%	600.001-	1200.000	304.000	25,3%

Source: Renouveau du 14 mars 1990, p. 6, "mesure d'exonération."

Une comparaison de l'ancien au nouveau barème permet de montrer que même si les changements envisagés dans le nouveau barème ne sont pas exactement conformes à ceux proposés par la mission du FMI, les objectifs visés restent pour l'essentiel respectés.

Dans le nouveau barème on remarque les changements suivants:

- un relèvement de la tranche à taux 0
- un progressivité plus régulière et modérée pour les bas revenus
- un elargissement des tranches et une réduction de leur nombre.

Impôt sur les bénéfices des sociétés.

L'impôt sur les bénéfices des sociétés a contribué pour la moitié de l'impôt direct ou 12% de l'impôt total de 1983 à 1987.

Le barème d'impôt appliqué directement sur le revenu des sociétés est fixé à 45% des bénéfices; mais il est difficile d'établir la relation entre la variation de ce taux et l'incitation à l'investissement dans le secteur privé. De toute façon, un impôt sur le profit n'a pas d'incidence sur le niveau de production.

L'investissement dans le secteur privé semble tenir à d'autres facteurs allant dans le cadre de la libéralisation de l'économie: révision du tarif douanier, mobilisation de l'épargne et distribution du crédit, acroissement du pouvoir d'achat de la population (en garantissant un prix rémunérateur aux produits agricoles par exemple).

Dans le cadre de la libéralisation de la politique monétaire et du crédit, certaines mesures ont été adoptées:

- Promotion de la détermination du taux d'intérêt par les forces du marché

- Simplification de la structure complexe des taux d'intérêt
- Encouragement de la mise en place d'instruments plus souples de contrôle du crédit.

Ces mesures ont sans doute favorisé l'accroissement des investissements des entreprises privées qui s'est manifesté au cours de Quatrième Plan Quinquennal de Développement. Au cours de cette période les investissements des entreprises privées se sont accrus de 10.7% des investissements totaux.[3]

Pour illustrer l'impact des mesures fiscales sur les entreprises privées, nous analysons ci-après 2 cas où la lourdeur de la fiscalité semble avoir été particulièrement ressentie: le secteur de la distribution du carburant et le secteur de la pêche industrielle.

1. Le secteur de la pêche industrielle.

La pêche au Burundi occupe une place importante parce qu'elle apporte à la population un complément en protéines animales dont elle est particulièrement déficitaire. Les 3 sortes de pêche pratiquées sont:

- la pêche coutumière (pêche à une seule barque)
- la pêche artisanale (à l'aide de catamarans)
- la pêche industrielle (pêche motorisée avec de grands bateaux).

L'importance relative de ces 3 secteurs peut être illustrée par l'ampleur de leurs prises de poissons. Pour l'année 1989 par exemple la prise de poissons se répartissait comme suit entre les 3 secteurs:

Prises de poissons (année 1989)

	Pêche coutumière	Pêche artisanale	Pêche industrielle	Total
Nombre d'unités de pêche	76	418	16	510
Nombre total de sorties	10.816	91.610	4.602	107.028
Prise de poissons				
-Kgs	172.598	10336.535	1784.160	12293.293
-FBu	15148.753	799388.460	143276.652	957813.865
Prise par unité Kgs	2.271	24.728	111.510	
Sortie par unité	42	219	287	

Source: Données communiquées par le Département des Eaux, Pêche et Pisciculture.

Voici les différentes taxes sur la pêche industrielle:

- Permis de pêche: 400.000 FBu par an
- Taxe sur poisson vendu: 200 FBu par caisse = 5 FBu par kg
- Taxe de jaugeage: 120.000 FBu par an par unité
- Taxe municipale: 100.000 FBu par an
- Permis de sortie: 6.000 FBu
- Permis de navigabilité: 6.000 FBu
- Location du Hall à poisson: 10.000 Fbu par unité de pêche par mois
- Taxe de transaction: 7% du chiffre d'affaires
- Impôt sur le résultat: 45% du résultat

La complexité de la taxation se remarque déjà par la multiplicité des taxes supportées par le secteur.

Pour apprécier l'effet de cette taxation, il convient de calculer la marge brute (avant frais d'exploitation) d'une unité de pêche industrielle sur base des données ci-dessus:

Chiffre d'affaires par unité industrielle = $\frac{143.276.652}{16}$ = 8.954.750 FBu ou l'équivalent de 111.500 kgs de poisson.

Permis de pêche:		400.000
Taxe sur poisson vendu		557.500
Taxe de jaugeage		120.000
Taxe municipale		100.000
Permis de sortie		6.000
Permis de navigabilité		6.000
Location Hall à poisson		120.000
Taxe de transaction		226.832
	Total	1576.332

Le total des taxes à payer par unite moyenne est de 1.576.332 FBu soit 17,7% du chiffre d'affaires. La marge brute dont il faut encore déduire les charges d'exploitation et l'impôt sur le bénéfice est donc de 82,4%.

A supposer que les charges d'exploitation représentent 60% du chiffre d'affaires, on aura:

Chiffre d'affaires (C.A.):	8.954.750
Total Taxes:	-1.576.332
Marge brute:	7.378.418
Charges d'exploitation (60% du C.A.)	-5.372.850
Bénéfice avant impôt:	2.005.568
Impôt sur bénéfice (45%):	-0.902.506
	1.103.062 = 12,3% du C.A.

Les pêcheurs industriels se plaignent essentiellement de deux types de taxe: la taxe sur le poisson vendu et la taxe transaction qui signifient la même chose. Ces 2 taxes sont considerées par les pêcheurs comme une double imposition. Elles représentent par ailleurs les montants les plus élevés des autres taxes.

La lourde imposition du secteur de la pêche industrielle désavantage ce dernier au profit du secteur artisanal qui, selon les statistiques de pêche n'a cessé de s'accroître (en quantité de poissons pris et en nombre d'unités de pêche) pendant l'année 1989. Cela est compréhensible puisque ce secteur ne supporte que la taxe communale.

2. La taxe sur le carburant.

Le secteur de l'importation et la distribution du carburant fait partie des secteurs-clés de l'économie nationale. Le gouvernement établit mensuellement une structure des prix à l'importation et à la distribution laissant une marge brute aux grossistes et aux détaillants. Grâce à cette réglementation, le prix du carburant est le même (100 FBu) sur tout le territoire du pays.

Pour calculer le prix de revient des importateurs, le ministère du Commerce et de l'Industrie fixe d'abord le prix FOB au port de référence auquel il ajoute les frais d'acheminement, de stockage et de manutention ainsi que les différents taxes et fonds.

Toutefois, comme ces éléments des prix de revient peuvent varier en faveur ou défaveur de l'importateur (taux de change, prix FOB au port de transit...), l'Etat prévoit un fonds de régularisation.

Lorsque la marge bénéficiaire est élevée selon le port de transit, les prélevements plus élevés. Ainsi, comme ces fonds ne changent presque rien à la marge laissée à l'importateur, ils sont considérés comme un taux supplémentaire. Les différents prélevements supportés par un importateur de carburant sont les suivants:

1. Droit d'administration
2. Droits d'entrée
3. Taxe de service
4. Patente
5. Fonds routier national
6. Fonds de régularisation
7. Fonds spécial carburant
8. Impôt sur le bénéfice

Face à cette structure de réglementation, les importateurs rencontrent certains problèmes comme:

- La difficulté de planification parce que la structure des prix change chaque mois.

Structure des prix de l'essence super

(mois d'avril 1990)

	Essence super via Nairobi	Essence super via Kigoma
A. Prix FOT (US $/L)	0,225	0,279
Taux de change (FBu/US$)	176	176
Prix FOT (FBu/L)	39,6	49,10
B. Frais		
Transport jusqu'à Buja	24	1,10
Coulage transp. (0,3% C&F)	0,19	0,15
Assurance (1,075% FOT)	0,43	0,19
CIF Bujumbura	64,22	50,54
Droits d'adminis. (1% FOT)	0,40	0,49
Frais SEP	1,20	1,20
Déchargement SEP	0,10	0,10
C. Taxes		
Droits d'entrée	1,65	1,65
Taxe de service (4% CIF Buja)	2,57	2,02
Patente (0,5% CIF Buja)	0,32	0,25
D. Prix de revient	70,46	56,25
E. Marge bénéf. grossiste	8,50	11,50
F. Divers fonds		
Fonds routier national	5	5
Fonds de régularisation	4	4
Fonds spécial carburant	8,54	19,75
G. Détermination prix de vente		
Prix de vente gros	96,50	96,50
Bénéfice détail	3,50	3,50
Prix de vente détail	100	100

- Un problème de trésorerie dû au fait que toutes les taxes (sauf l'impôt sur le bénéfice) doivent être versées au trésor au plus tard 15 jours après le mois d'importation faute de quoi on subit des pénalités de retard pouvant aller jusqu'à la fermeture de l'entreprise.
- Une marge brute jugée trop basse (plus ou moins 10% du prix de vente) par arpport aux autres secteurs. Cela provient du fait que le coût de revient ne tient pas compte des frais d'exploitation de l'entreprise.
- La taxe de transaction qui frappe l'importation du matériel d'équipement de ce secteur alors que ce matériel n'est pas destiné à la vente.

Une entreprise qui détient par exemple 25% du marché national vend en moyenne par mois 1.500.000 litres. Sa marge brute s'éleverait donc 12.750.000 FBu. En supposant un taux de charge d'exploitation de 50% l'entreprise aurait un bénéfice net suivant:

12750.000:	Marge brute
6165.000:	Frais de gestion
6584.750:	Bénéfice avant impôt
-2963.137:	Impôt de 45%
3621.613:	Bénéfice net c'est à dire 2,3 FBu /litre

On se rend donc bien compte que ce montant est assez bas pour encourager des investissements nouveaux dans le secteur. L'augmentation des bénéfices dépend non de la marge unitaire qui n'est pas très attrayante mais du nombre de litres vendus donc des investissements déjà installés.

Notes

(1) CAVIEZEL, L. & FOUGA, P.: "L'ajustement structurel, l'emploi et la pauvreté au Burundi," Bujumbura, FSEA, juin 1989, p.39.

(2) SICAT & VIRMANI: The World Bank "Economie Review," janvier 1988, pp. 22 - 38, estimation des services du Fonds.

(3) CAVIEZEL, L. & FOUGA, P.: "L'ajustement strucutrel, l'emploi et la pauvreté au Burundi," Bujumbura, FSEA, juin 1989, p.31

Documents de Référence

1. CAVIZEL, L. & FOUGA, P.: "L'ajustement structurel, l'emploi et la pauvreté au Burundi," Bujumbura, FSEA, juin 1989, p. 188.

2. CAVIZEL, L. & FOUGA, P.: "L'ajustement structurel, l'emploi et la pauvreté au Burundi," Bujumbura, FSEA, juin 1989, Annexe statistiques.

3. F.M.I.: Burundi – "Aide-mémoire sur l'imposition des revenus," janvier 1989. Document rédigé par MM.MZ. Yucelik et K. Bulutoglu. Département des Finances publiques.

4. Ministère du Plan: "Guide des investisseurs."

5. NYAMOYA, P. & DAYER, M.: "The role of financial intermediation in the mobilisation and allocation of household savings in developing countries," April 1987, p.36.

6. Premier Ministère et Ministère du Plan, Secrétariat Permanent du P.A.S.: "Note d'information sur le Programme d'Ajustement Structurel."

7. Premier Ministère et Ministère du Plan. "Economie burundaise 1988."

8. Rapport de recommendation de l'IDA aux Administrateurs sur une proposition de crédit au développement (2eme tranche d'ajustement structurel).

9. Renouveau du 14 mars 1990: "Mesure d'exonération," p. 6.

10. USAID / Burundi: "Financial sector study for Burundi." Septembre 1989.

Traitement Théorique de la Fiscalité

par

Apollinaire Ndorukwigira
Université du Burundi

Le programme d'ajustement structurel au Burundi reste un sujet très peu connu dans le public non specialisé de notre pays, même s'il en est à la fin de sa deuxième phase. Sans revenir sur les axes pricipaux qui caractérisent les programmes d'ajustement strcutrel il y a lieu de souligner qu'il contient deux phases importantes à savoir: la stabilisation et la relance de la croissance à travers des changements structurels de l'économie.

La fiscalité est un instrument de politique economique qui est largement utilisé dans les deux phases enumerées ci - haut. L'Etat occupe une place predominante dans l'économie burundaise, comme il est indiqué dans le papier preparé par la Chambre de Commerce et de l'Industrie les recettes de l'état represente près de 29% du PIB commercialisé en 1989 et ses investissements vont représenter en 1990 près de 80% du total des investissements.

Dans la phase de stabilisation, les efforts mênés ont entre autres visé la reduction du déficit budgétaire qui avait pour cause une politique budgétaire très expansionniste vers le début des années 80 avec les conséquences inflationnistes bien connues et de la déterioration de la balance des paiements. Dans la phase de restructuration, en complément aux mesures de politique économique visant à réduire les distortions de toute nature résultant d'une politique trop inerventionniste dans l'économie, la fiscalité peut jouer un rôle important en créant les incitations nécessaires à la relance des investissements privés qui sont indispensables à une croissance économique durable.

L'objet de ce papier est de présenter certains principes de finances publiques pour guider la réflexion sur la mesure dans laquelle l'état a eu ou peut recourir a la fiscalité comme un instrument dans sa politique d'ajustement structurel. A cet effet je me propose de faire une brève présentation des caractéristiques des dépenses publiques au Burundi et en indiquer la relation avec le régime de taxation. Ensuite une présentation des différents types de taxes sera faite en faisant référence a leur structure dans le revenu de l'état. Cette description va nous permettre de présenter les propriétés de chaque principes de la taxation par rapport aux principes de la taxation optimale. Les principes de la taxation optimale mettent en évidence certaines insuffisances du régime actuel de taxation dans leur inefficience et dans leur aspect peu indicatif à l'épargne et à l'investissement.

A la suite de cet exercice, il apparaît urgent de lancer une reflexion large et profonde sur les nécessités d'une reflexion sur la réforme du régime fiscal et les grands axes de la réforme pour adopter une structure de la taxation réaliste qui ne décourage pas l'épargne et qui tient compte des besoins de développement du Burundi dans son cadre national, régional et international.

Previous Page Blank

LES DEPENSES PUBLIQUES

Rôle de l'état dans l'économie

Dans les livres de base d'économie politique et de finances publiques, il est reconnu que l'état à une responsabilité sociale en assurant dans une certaine mesure un rôle de production, de redistribution des richesses, de stabilisation de l'économie et de promotion du développement.

Suivant le type de société, l'état peut assurer lui - même la production des biens et services ou déléguer cette responsabilité au marché. Toutefois il y a une large catégorie de biens dits biens publics qui ne peuvent pas être produits par le marché, comme la défense nationale, la justice, etc... Les besoins de l'état pour ses programmes de production, redistribution, stabilisation et de développement exigent une mobilisation des ressources dont ;a source principale provient des impôts et taxes. Pour ce qui est du programme annuel, l'état adopte un budget des dépenses qui peut être scindé en dépenses courantes ou en dépenses en capital. Au Burundi ces deux programmes de dépenses sont connus comme le budget ordinaire (B.O.) et le budget extraordinaire d'investissement (B.E.I.).

Le programme des dépenses répresente des choix opérés par le gouvernement pour atteindre certains objectifs de bien - être de la société. Généralement pour pouvoir évaluer les objectifs du budget et de sa structure il est parfois nécessaire d'approfondir les mécanismes de sélection des programmes inscrits dans le budget. La théroie des choix publics (public choice theory) indique les différents mécanismes par lesquels la société peut exprimer ses préférences et ses priorités. Il est aussi accepté que les choix retenus par les représentants de la communauté devraient être refletés dans le budget et ils sont financés par cette dernière qui espère en retenir les bénéfices. Cette philosophie justifie par exemple que dans certaines structures budgétaires, on constitue des fonds speciaux pour l'éducation, les routes, etc...

Structures budgétaires

Au Burundi nous avons deux types de budgets: l'un pour les opérations courantes de l'état et l'autre pour les investissements publics. Y-a-t-il un merite à séparer les deux types de budgets? Nous allons essayer de répondre à cette question lorsque on va succintement présenter les qualités d'un budget.

En revenant aux structures du budget, il convient de rappeler les pricipales rubriques du budget de dépenses courantes; il s'agit des dépenses en biens et services nécessaires au fonctionnement des services publics (68% du total des dépenses courantes), le paiement des intérêts (15%) et les transferts (16%). Les dépenses courantes ont représenté en 1989 15% du PIB au prix du marché estimé à 173214 millions de francs Bu, soit 25% du PIB commercialisé. Le service de la dette extérieure a représenté près de 44% des recettes d'exportation, cela démontre le poids excessif de l'endettement extérieur sur l'économie et la situation devrait encore être plus préoccupante après le

réadjustement monétaire intervenu au mois de novembre dernier (-15% par rapport au DTS) et la réduction des recettes attendues en devises suite à la baisse sévère des cours du café (une aggravation du deficit de la balance commerciale de l'ordre de 3,5 milliard est projetée pour l'exercice 1990).

Les recettes courantes du budget sont estimées à 31244 millions de francs Bu, en 1989 font ressortir une épargne publique brute de 4993 millions de francs Bu, mais il convient de souligner que dans les dépenses courantes il n'est pas tenu compte des charges récurrentes qui représentent l'amortissement du capital public. Ceci ramenerait l'épargne publique nette à un niveau négatif.

L'execution de la loi des finances est compliquée par l'existence d'une multitude de compte hors budgets (plus de deux cents d'après les services de la Comptabilité publique) et des fonds speciaux. Les comptes hors budgets rendent difficile la transperence dans la gestion des ressources publiques et la multiplication des fonds speciaux cause de serieux problèmes dans la gestion de la trésorerie de l'état. Les fonds speciaux sont en pricipes justifiés pour s'assurer que certaines activités ne sont pas negligées lors de l'allocation des ressources et permet de guarantir que les fonds seront utilisés pour les services desirés par les bénéficiaires. Il faut reconnaître que le système d'émarger des fonds pour unusage special presage d'une certaine faiblesse dans l'allocation des ressources par le système budgétaire.

Les inconvenients majeurs du système de fonds speciaux sont relatifs à la comptabilité des opérations financières de l'état et à la gestion de sa trésorie. L'état se retrouve parfois dans une position budgétaire déficitaire et est obligé de faire recours à l'emprunt alors que certains des comptes des services ou des organismes affiliés sont excédentaires. Une autre conséquence pour satisfaire des besoins parfois non prioritaires et les ressources mobilisées ne sont pas toujours liées aux dépenses réelles programmées pour l'activité. Cette situation a prevalu pendant un certain nombre d'années au Burundi, mais il faut noter que l'état utilise de plus en plus les ressources des fonds speciaux pour les besoins de financement du budget courant. Le fonds routier national, fonds special carburant et fonds de promotion économique ont été repris dans recettes courantes des administrations publiques.

Même si l'idéal consiste à avoir un budget général consolidé qui regroupe les budgets des dépenses courantes et de capital, il est utile de garder une présentation separée pour mettre en evidence entre autre les dépenses en capital qui peuvent donner une mesure des efforts consentis par l'état dans le processus d'accumulation du capital nécessaire pour assesoir les bases d'une croissance économique. Toutefois il est bon de remarquer que le budget d'investissement n'est pas un indicateur complet de la contribution du gouvernement à la croissance économique. En effet certaines depenses courantes contribuent incontestablement à la croissance en assura le maintien des capacités des facteurs de production (e.g. dépenses d'éducation et de santé).

Le gouvernement a embrassé un programme de réforme dans la programmation des dépenses publiques (PDP - PIP) et de réforme budgétaires et comptables qui s'attaquent à beaucoup des lacunes enumerées ci - haut. Ces réformes si elles sont menées à bon terme pourront permettre une meilleure gestion du processus budgétaire en rapprochant davantage les choix budgétaires annuels aux objectifs des politiques sectoriels des ministères et du plan de développement. Le processus de sélection et la qualité des programmes des dépenses restent le coeur même de la rationalisation des choix techniques qui seront mis en oeuvre, la question a un contenu politique non négligeable qui rend difficile à terme l'evaluation des resultats des réformes sur des bases purement techniques.

L'état a certes entrepris de réformer le processus des dépenses publiques en améliorant leur programmation et les méthodes de gestion de ses opérations financières ce qui pourrait contribuer à mieux évaluer sa contribution à la croissance économique. Mais nous savons par ailleurs qu'il ne suffit pas d'arrêter un programme de dépenses pour atteindre ses objectifs, mais il importe d'adopter un mode de financement approprié pour réduire les effets néfastes sur le bien - être des membres de la société. En effet le financement des dépenses publiques par recours à la taxation, a l'emprunt ou à la création monétaire aura des effets différents sur l'économie en terme d'efficience ou en terme d'équité.

LA TAXATION

Généralités

Le système de taxation est un domaine très vaste, nous avons choisi de limiter notre présentation à la description des différents types de taxation en vigeur regroupés sous deux rubriques: les taxes sur les biens et services produits ou échanges et les taxes sur les revenus ou la propriété des personnes physiques et morales. Le premier type de taxes se classe dans la catégorie des taxes indirectes et le deuxième type se classe dans la catégorie des taxes directes. Chaque catégorie de taxes sera analysée pour mettre en evidence ses propriétés, c'est à dire sa capacité à réduire les effets de distorsions liés à la plupart des taxes ou ses effets sur l'équité dans la distribution du fardeau fiscal.

Le type de taxe idéal est l'impôt de capitation (poll tax) parce qu'il est lêvé sur l'individu en fonction de son sexe ou son âge et il n'y a rien que l'agent économique peut faire pour réduire les effects de la taxe et pourtant il ne pourra pas modifier son comportement en termes d'activités économiques. C'est l'impôt efficient par excellence mais on ne peut pas dire qu'il est neutre parce qu'il affecte le revenu des agents économiques. Ce type d'impôt n'est malheureusement pas équitable parce que des personnes ayant des revenus différents payent les mêmes montants sans tenir compte de leur capacité contributive, ce qui résulte dans une redistribution inégale du fardeau de l'impôt en défaveur des couches les moins nanties. Ce type d'impôt a pratiquement disparu parce que politiquement impopulaire et aussi parce que le potentiel de ressources à mobiliser est faible par

rapport aux besoins de financement de l'état. L'Angleterre de Mme Thatcher est en train de faire revivre l'expérience mais apparement avec un coût assez élévé. L'impôt de capitation a été aboliavec l'accession du Burundi a l'indépendance.

Comme il est souvent le cas en analyse économique, il y a conflit entre les objectifs d'efficience et les objectifs d'équité, et selon les sensibilités de chaque société et les problèmes économiques du moment. il est difficile d'obtenir un équilibre parfait entre ces deux objectifs dans n'importe quelle loi fiscale. On pourrait dire que pour un pays comme le Burundi les préoccupations d'augmenter la production sont prioritaires et pourtant l'objectif d'efficience économique peut paraître prédominant sans pour autant négliger entièrement l'aspect redistribution à travers des programmes en faveur des populations les plus defavorisées.

Principes de la taxation optimale

La question se pose en termes de conséquences sur le comportement des agents économiques lorsqu'ils ont a faire face à une taxation directe ou indirecte. Dans toutes les sociétés nous observons que les deux modes de taxation coexistent, toutefois leur importance relative dans le total des revenus fiscaux varient d'un pays à l'autre avec une certaine relation entre la structure de la taxation et le niveau de développement économique de chaque pays. Nous allons voir plus bas que la part de la taxation indirecte dans les recettes totales de l'état a représenté plus de 64% ces deux dernières années, ce profile des recettes n'est pas conformé à la situation des pays industrialisés où la part de la taxation directe est la plus prédominante.

Nous allons examiner tour à tour la taxation indirecte et la taxation directe en mettant en evidence leurs effets sur la distortion des prix et sur le choix entre consommation présente et consommation future (épargne). Soulignons que dans certaines circonstances la taxation directe et la taxation indirecte sont parfaitements équivalentes. Cette équivalence prévaut lorsqu'on applique un taux uniforme de taxation sur les biens et services ou lorsqu'on applique un impôt direct qui est proportionnel sur les revenus professionnels.

Taxation indirecte

Dans une économie où le marché des biens et services est concurrentiel, avec une distribution donnée des richesses, il existe un niveau général des prix qui équilibre tous les marchés des biens, des facteurs de production et le marché financier. Cet équilibre permet une allocation efficente des ressources mais rien n'assure que la distribution des revenus qui en résulte est équitable. Nous reconnaissons cependant que dans la réalité, l'organisation des marchés est plus proche des modèles d'oligopolies et de monopoles que celui de la concurrence parfaite. Il y a donc des distorsions liées

à la nature des marchés mais aussi des distorsions qui sont dues au système de taxation, d'ou l'exisence certaines inefficiences dans l'allocation des ressources.

Si l'on s'écarte quelque peu des préoccupations de la redistribution des revenus, il y a lieu de considerer qu'un regime de taxation indirecte sera optimal si le taux appliqué à chaque catégorie de bien est inversement proportionnel à l'élasticité prix de la demande de ce bien (Ramsey 1927). Ceci permet de minimiser le poids mort ou le degré d'inéfficience introduit par la taxe. Par exemple en vertu de ce principe les biens de première nécessite devraient subir le taux de taxation le plus élévé. Ce vieux principe de finances publiques a connu une évolution pour tenir compte de l'interdépendance des marchés.

Pour étendre cette analyse à un modèle d'équilibre général qui tient compte de la sensibilite de la demande d'un bien au changement des prix des autres biens et aussi de l'aspect redistribution des revenus, la théorie optimale de la taxation suggère que la taxe la plus élévee soit levée sur les biens complémentaires au loisir comme les biens de luxes, cigarettes, les alcools et les activités recréatives mais aussi en maintenant un niveau adéquat de taxation pour les biens à demande inélastique pour les raisons d'efficience.

Cette propostiion de la taxation optimale s'écarte du taux uniforme qui serait appliable à tous les biens, elle permet en revanche d'attenuer la critique que la taxation indirecte est essentiellement regressive et poutant inéquitable.

Taxation directe

La théorie de taxation optimale du revenu recommande que le taux de taxation soit linéaire avec un niveau d'exemption pour des revenus devant recevoir une subside. Les taux marginaux devraient être bas et il convient de souligner qu'un système de taxation optimale n'est pas conçu comme un instrument de réduction des inégalites.

La préoccupation principale est de mettre en place un système de taxation qui ne décourage pas l'épargne et les investissements et qui ne fait pas obstruction à l'offre de travail pour les individus à haute productivité (très grande abilité).

Il est par ailleurs généralement accepté qu'il est plus efficient d'opérer des transferts au profit de certains bénéficiaires plutôt que de subventionner des activités improductives pour procurer des revenus aux mêmes bénéficiaires. Ce principe va contre la politique de régionnalisation de certaines activités économiques accordant des avantages particuliers à des entreprises pour s'établir dans certaines zones (voir le code burundais des investissements pour le régime des entreprises décentralisées). Cette afrimation est à nuamcer parce que l'opérateur privé peut ne pas capturer des économies externes ce qui justifieraient les subventions indirectes de l'état pour promouvoir l'activité économique dans la zone indiquée.

La théorie moderne de la taxation optimale des revenus n'aborde plus uniquement le régime des impôts sur les revenus sous l'angle de progressivite des taux marginaux, elle se préoccupe aussi des questions d'efficience et de manque d'incitation pour l'épargne et de l'insuffisance de l'investissement nécessaire pour stimuler la croissance économique.

Pour être operationnelle, la théorie optimale de la taxation exige un recours stimulanté à un système de taxation sur la consommation et sur les revenus plutôt qu'un choix entre l'un ou l'autre mode de taxation. En effet dans un monde ou il y a des distortions créées par les marchés la taxation optimale sur les biens et services contribuent à réduire les inefficiences et contribuent partiellement au financement des limites inférieurs non soumises à l'impot sur les rvenus pour éviter que la différentiation des taux ne soient trop progressives pour les catégories à hauts revenus.

REFLEXIONS SUR LES AXES DE LA REFORME FISCALE

Effort fiscal

L'effort fiscal, mesuré par le degre d'utilisation de la capacité contributive, a été relativement bas. Le ratio des revenus fiscaux sur le PIB représente 15% tendis qu'il était à environ 13% entre 1984 et 1987. On ne peut pas associer cette augmentation à un accroissement de la pression fiscale même si l'augmentation des recettes n'est pas due à une croissance du PIB. Le gouvernement a fait des efforts considérables dans la récuperation de la dette et les dividendes dues par les entreprises publiques. Dans tous les cas, le ratio de 15% reste moyen par rapport aux normes internationales qui considèrent 18% comme parfaitement acceptable. Ceci ne devrait en aucun cas être interprêté comme une indication à l'autorité budgétaire qu'il reste encore une marge pour augmenter les taxes devant financer une expansion des dépenses publiques. Ce ratio indique par ailleurs le degré de diversion des ressources au détriment de la consommation privée.

L'élasticité de la taxation qui donne une mesure du pourcentage d'augmentation des recettes fiscales par rapport au pourcentage d'augmentation du PIB est estimé à 0.75% pour le secteur moderne. Cette élasticité peut être augmentée par un élargissement de la base et aussi par une amélioration du rendement fiscal.

Nous avons vu plus haut qu'une taxation excessive peut rapidement déstabiliser les capacités productives en affaiblissant les incitations économiques et en encourageant l'évasion fiscale.

Un lien existe entre l'évasion fiscale et les taux élevés de taxation, il faut ajouter à cela la complexité de la loi fiscale ainsi que le procédures d'administration qui augmentent l'incetitude du contribuable sur les montants définitif dûs au trésor. Certains experts en finances publiques ajoutent à ces facteurs la faiblesses des salaires des contributions.

La pression fiscale donne une indication du degre d'éviction du secteur privé par le secteur public dans l'utilisation des ressources, mais ce n'est pas un indicateur approprié de l'effet indicatif de la taxation sur les investissements privés. L'instrument d'analysé de l'impact du système de taxation sur les investissements est le concept du taux effectif de taxation. Ce dernier comprend le taux moyen effectif et le taux marginal effectif de taxation. Ces deux paramètres peuvent être élargis dans leur définition pour inclure non seulement les taux d'imposition des revenus professionnels des sociétés mais aussi les taux sur l'impôt réel (impôt sur la propriété) payé par les sociétés.

Le taux moyen effectif peut être défini comme le ratio du total des impôts à payer sur les bénéfices avant impôt. Cette méthode illustre le flux des revenus des sociétés vers l'état, elle donne une bonne indication du fardeau fiscal mais elle ne donne pas une mesure de comment le régime de taxation va affecter les investissements futurs.

Le taux marginal effectif de taxation est un meilleur indicateur de l'effet de la taxation sur les incitations à investir, il est défini comme le ratio du differentiel entre le taux réel anticipé de rentabilité avant impôt et le taux rentabilité avant impôt. Le taux margianl effectif de taxation représente les charges fiscales anticipées suite à un investissement incrémental (additionnel).

Tres peu de travaux de recherches ont été entrepris pour essayer de déterminer les taux effectifs de taxation dans les différents secteurs industriels au Burundi. Seule une etude vient d'être initiée par la Banque Mondiale pour pouvoir évaluer les distortions pouvant exister sur les taux internes de rentabilité exigés sur les différents projets dans un nombre limité d'activités industrielles. L'utilité de tels travaux est qu'ils permettent d'orienter l'investisseur potentiel vers les secteurs les moins fortement soumis à la taxation, mais ils peuvent aussi inspirer aux autorités responsables de la réforme fiscale une strategie de réduire les distortions sectorielles pour aboutir à une allocation plus efficiente des ressources.

Renforcement de l'efficacité de l'administration fiscale

Après l'achèvement de la réforme fiscale qui doit aboutir à une simplification de la legislation fiscale et à une meilleure formulation des politiques fiscales, il va être possible de s'attaquer aux problèmes d'organisation et de prcédures de l'administration fiscale.

On doit tenir compte que le concept d'intérêt public justifiant la contribution volontaire à l'impôt n'est pas encore un phénomène intérorisé dans notre culture. Le manque de structures participatives de la population dans l'élaboration des programmes de dépenses publiques n'est pas étranger à la situation où le paiement de l'impôt n'est pas considéré comme un devoir par les contribuables. Le succes des politiques fiscales depend de la perception du public quant à leur opportunité, c'est ainsi que des programmes de dépenses vont reçevoir un large soutient lorsque le besoin et la qualité du produit ou des services associés à ces programmes sont clairement justifiés aux yeux du public.

En plus des améliorations techniques dans la gestion des déclarations d'impôt, les procédures d'analyse des dosssiers doivent être connues du contribuable pour réduire l'élément d'incertitude dans le montant des taxes réelment dues. Ceci pourra améliorer la qualité des redressements fiscaux et les délais de paiement de l'impôt seront écourtés. La réduction du pouvoir discrétionnaire des fonctionnaires dans le calcul des redressements fiscaux réduira les incertitudes dans la gestion de la trésorie des entreprises et aussi contribuera à diminuer les coûts liés à la corruption une fois que les taux statutaires d'imposition auront été réduits.

Régime fiscal du capital étranger

La faiblesse de l'épargne intérieure oblige le Burundi à avoir recours à l'épargne extérieure et cela s'est fait par un moyen relativement peu onéreux à savoir l'emprunt concessionnel. Même si jusqu'à present le pays a eu recours plus largement à l'endettement public (96% du total de l'endettement extérieur), c'est un moyen de mobilisation de ressource relativement limitée pour l'investissement direct de capitaux étrangers surtout dans les secteurs productifs.

L'expérience montre qu'il ne suffit pas de mettre en place un code des investissements généreux pour attirer des capitaux étrangers. La politique en matière de changes paraître plus importante que les avantages fiscaux accordés par les codes des investissements. Une certaine flexibilité dans la politique de change peut renforcer les avantages fiscaux accordés par le régime de taxation du revenu du capital étranger. Le coût associé à cette démarche ne paraît pas demesuré pour les besoins de la gestion des réserves en devises, nous savons qu'un contrôle de change très reglementé ne parvient pas toujours à endiguer la fuite des capitaux qui peut se faire par la surfacturation des importations ou la sous - évaluation des exportations ou la prolifération du marché parallèle des devises.

Malgré que le Burundi soit un marché relativement petit, le système de taxation du capital doit offrir un taux de rentabilité qui soit au moins égale au taux de rentabilité assuré dans le pays exportateur de capitaux. Il est donc nécessaire de mener les études du taux marginal effectif de taxation pour apprécier le coût d'opportunité du capital afin de juger de la nécessité de réduire les taux statutaires d'imposition et le niveau approprié des réductions.

Le code des investissements devrait être revu parce qu'il contient des dispositions qui n'intéressent pas nécessairement les investisseurs étrangers mais qui sont couteuses pour le trésor. Par exemple, accorder une période de grâce de non paiement des impôts sur les bénéfices n'est pas nécessairement un avantage lorsque les profits rappatriés sont sujet à des impôts dans le pays d'origine. La période de grâce peut aussi inciter les investisseurs à investir dans des projets d'investissement de courte durée plutôt que des investissements de long terme.

Des accords fiscaux devraient être envisagés avec certains pays exportateurs de capitaux pour favoriser la mobilité des capitaux et aussi assurer la securité des capitaux investis dans les pays respectifs.

CONCLUSION

Des mesures de réformes fiscales sont en cours dans le domaine de l'impôt sur le revenu professionnel comme relevé dans le papier presenté par P. Nyamoya et J. Hakirimari de la Chambre de Commerce et de l'Industrie, la reduction des fourchettes d'impôt à 4 dont le taux maximum serait de 35% est un pas dans la bonne direction. Il est toutefois difficile d'envisager une réforme sur les revenus sans tenir compte des réformes dans le domaine de la taxation indirecte parce que les deux devraient être integrées dans le contexte de l'économie burundaise.

Comme on l'aura remarqué, l'utilisation de la taxation comme un moyen d'incitation à l'investissement privé ou comme un instrument de mobilisation de ressources pour financer les dépenses publiques, connaît des limitations. La cohérence des mesures de politique monétaire, reglementation financière, politique des prix sera indispensable pour créer un environnement favorable à la croissance économique et au succes du programme d'ajustement structurel.

REFERENCES

Atkinson, A. and Stiglitz, J. Lectures on Public Economics. MacGraw-Hill Book Company, New York, 1980.

Goode, Richard. Government Finance in Developing Countries. The Brookings Institution, Washington, D.C., 1984.

Newbery, David and Stern, Nicholas. The Theory of Taxation for Developing Countries. A World Bank Research Publication, Oxford, 1987.

Ndorukwigira, Apollinaire. Effects of Tax Incentives on Investment in Industrial Innovation. A Ph.D. Dissertation, Tulane University, New Orleans, 1989.

Akilimari, J. and Nyamoya, P. "La Fiscalité Burundaise et son Impact sur l'Epargne Privée." Papier presenté au Colloque sur l'Ajustement Structurel au Burundi, USAID Bujumbura, May 1990.

Sanchez-Ugarte, Fernando. "Rationality of Income Tax Incentives in Developing Countries." in Supply Side Tax Policy. Its Relevance to Developing Countries, ed. Ved P. Ghandi. International Monetary Fund, Washington, 1987.

Stiglitz, Joseph. Econmics of the Public Sector. W.W. Norton & Company, New York, London, 1986.

Banque Mondiale. "Burundi, Problèmes de Développement et d'Ajustement Structurel." Rapport no. 6754 - Bu. Document de la Banque Mondiale 1988.

Ministère du Plan. Service de Planification Macroéconomique. "Cadre Macro Guide des Investisseurs." 1988 - 1992." Bujumbura, Version March 1990. "Guide des Investisseurs." 1988.