FN. ABL-743

République du Zaïre

JUSTICE PAIX TRAVAIL

COMPTE RENDU DE LA CONFERENCE SUR LA LIBERALISATION ECONOMIQUE DANS LE SECTEUR AGRICOLE: REALISATIONS A CE JOUR ET STRATEGIES POUR LES ANNEES 90

Organisée par son Excellence Monsieur le Ministre de l'Agriculture, Animation Rurale et Développement Communautaire, Professeur ONYEMBE PENE MBUTU LOLEMA

L'Hôtel Intercontinental de Kinshasa
du 29 au 30 Mai 1990

TABLE DES MATIERES

	Page
CHAPITRE 1 Introduction	1
CHAPITRE 2 L'Ouverture	5
CHAPITRE 3 Tour d'Horizon Macro de la Libéralisation Economique	13
CHAPITRE 4 Thèmes Séléctionnés des Politiques Prioritaires	47
CHAPITRE 5 Problèmes et Possibilités de Participation Accrue du Secteur Privé au Développement de l'Agriculture	99
CHAPITRE 6 Problématiques et Agenda de Recherche en Politiques Agricoles	117
CHAPITRE 7 Cloture de la Conférence	167
CHAPITRE 8 Recommandations	173
ANNEXE A Synthèse de la Conférence	A-1
ANNEXE B Liste des Participants	B-1

CHAPITRE 1. INTRODUCTION

A l'initiative du Ministère de l'Agriculture, Animation Rurale et Développement Communautaire, une conférence relative à "La libéralisation Economique du Secteur Agricole: Réalisations et Perspectives" s'est tenue à Kinshasa du 29 au 30 mai 1990 sous la présidence du Premier Ministre représenté par son Vice-Premier Ministre.

La conférence a regroupé les responsables du Gouvernement zaïrois, la communauté des bailleurs de fonds et les représentants du secteur privé afin de dialoguer sur les problèmes auxquels le secteur agricole est confronté de façon à dégager un consensus sur un programme prioritaire de politique agricole visant la promotion d'une croissance économique soutenue et à base étendue en milieu rural pendant la décennie en cours.

Pour faciliter la maîtrise des problèmes et la définition des stratégies potentielles, la conférence a offert aux participants un ensemble d'orateurs, experts en certaines matières, ainsi que les résultats d'études réalisées récemment par le gouvernement du Zaïre. Ces présentations ont été enrichies par des débats et discussions des participants.

Après l'ouverture de la conférence par le Vice-Premier Ministre, les participants ont suivi d'abord le discours inaugural du Ministre de l'Agriculture, Animation Rurale et Développement Communautaire et ensuite un mot d'introduction du Directeur de l'Agence Américaine pour le Développement International (USAID Zaïre).

La plus grande partie de la première journée de la conférence a été consacrée à une série d'exposés sur le thème, "Tour d'horizon macro de la libéralisation économique". Ces présentations s'addressaient respectivement à la raison d'être de la libéralisation économique, à l'expérience zaïroise de l'ajustement structurel, à l'allocation des ressources financières en faveur de l'agriculture et à la politique alimentaire.

A la fin de la première journée un débat général relatif aux "Problèmes et possibilités de participation accrue du secteur privé au développement de l'agriculture" a été organisé. A cet effet, quatre intervenants, représentant le secteur privé, ont animé les débats.

La deuxième journée de la conférence a débuté par la présentation de trois exposés sur le secteur de transport et la politique tarifaire. Ensuite quatre autres exposés ont suivi et ont abordé le thème "Problématiques et expériences de recherche en politiques agricoles". Pour ce qui concerne le dernier point, un aperçu général des problèmes du secteur agricole a été présenté par le Directeur du Service d'Etudes et Planification (SEP) du Ministère de l'Agriculture, Animation Rurale et Développement Communautaire. Après cet aperçu une série de présentations a été faite relative aux résultats des recherches menées sur la libéralisation des prix et des marchés des produits agricoles, sur la structure du marché et la commercialisation des cultures vivrières, et sur l'accès au crédit en milieu rural.

Pour terminer, il y a eu un exposé sur le "Tour d'horizon de la conférence et quelques questions à examiner". L'auditoire a aussi participé pour faire le point de la conférence afin de dégager quelques questions d'ordre pratique qui restent à examiner. Enfin, l'Ambassadeur des Etats-Unis d'Amérique a prononcé un discours de clôture de la conférence, suivi de celui du Ministre de l'Agriculture, Animation Rurale et Développement Communautaire. (Le programme détaillé de la conférence se trouve à l'annexe A.)

Ce document constitue le rapport de la conférence. Il comprend les textes des exposés présentés, les résumés de ces exposés, et un chapitre final qui reprend les suggestions et recommandations faites par les orateurs et les participants à la conférence.

Avant de présenter le contenu des exposés de la conférence, il convient de faire une brève historique de la libéralisation économique du secteur agricole et de l'ajustement structurel au Zaïre. Ceci nous permet de mieux situer la conférence dans son contexte économique actuel.

Suite à une période de régression économique, de 1974 à 1982, et confronté à une dette croissante et à une inflation excessive, le Zaïre, avec l'aide du FMI et d'autres bailleurs de fonds, a entamé un programme de stabilisation économique et d'ajustement structurel. Dans le secteur agricole, le programme devait réduire fortement:

- La participation du gouvernement aux activités de production et de commercialisation grâce à l'élimination d'agences paraétatiques et des contrôles sur les prix des produits et des facteurs de production agricole; et

- Le contrôle exercé sur le financement des activités de production et de commercialisation ainsi que les subsides accordés pour ces activités.

On s'est donc basé davantage sur une économie de marché et sur les entreprises privées pour la production et la commercialisation dans le but d'accroître les revenus des agriculteurs, d'améliorer l'efficience de la commercialisation, et de créer des conditions propices à la croissance soutenue dans le secteur agricole.

Après huit années d'ajustement structurel et un programme de projets de développement de plusieurs millions de dollars, le secteur agricole n'a pas encore entièrement atteint les résultats souhaités. La production agricole croit en deçà de la croissance démographique, la production des cultures industrielles et d'exportation a atteint des niveaux extrêmement bas et le secteur privé n'a pas répondu au défi comme on l'avait espéré. Alors que le gouvernement poursuit le programme d'ajustement structurel, certains se demandent si des mesures d'ajustement structurel amélioreront le développement du secteur agricole, et d'autres vont même jusqu'à présumer que le gouvernement doit nécessairement reprendre sa participation aux activités de production et de commercialisation.

Plusieurs études réalisées récemment indiquent que des progrès ont été réalisés dans le domaine de la libéralisation des prix, des marchés et du secteur financier. Les prix des produits agricoles dans la plupart des cas sont déterminés par la loi de l'offre et de la demande. Les subsides au crédit pour l'agriculture ont été éliminés et le contrôle sur les services financiers offerts à ce secteur a été en grande partie confié aux banques commerciales. La preuve existe que ces mesures ont eu un impact positif. Cependant, des études soulignent que le succès global a été limité dans le secteur agricole à cause de plusieurs difficultés non encore résolues.

La conférence visait à identifier les sources de ces difficultés, tant d'ordre politique que structurel. On compte parmi les problèmes qui nécessitent un dialogue et un consensus entre les partenaires dans le développement:

- L'impact de la libéralisation des marchés et prix sur la production et la commercialisation des produits agricoles
- La politique du secteur transport
- Les effets du commerce international et de la politique commerciale sur l'agriculture
- La politique alimentaire
- Les allocations budgétaires en faveur de l'agriculture
- Le crédit: les prêts et la mobilisation de l'épargne

Les discours de la conférence qui suivent, analyse ces problèmes à profondeur et propose des mesures à suivre afin de promouvoir une croissance économique soutenue du secteur agricole.

CHAPITRE 2. L'OUVERTURE

DISCOURS D'OUVERTURE

Prononcé par le Citoyen Onyembe Pene Mbutu Lolema
Commissaire d'Etat à l'Agriculture, Animation Rurale
et Développement Communautaire

- Citoyen Vice-Premier Commissaire d'Etat,
- Citoyens Commissaires d'Etat et Chers Collègues,
- Son Excellence Monsieur l'Ambassadeur des Etats-Unis,
- Messieurs les Représentants des Missions Diplomatiques, et des Organisations Internationales,
- Citoyens Secrétaires Généraux et Présidents Délégués Généraux,
- Mesdames, Messieurs,
- Citoyennes et Citoyens,

C'est pour moi un insigne honneur et un agréable devoir de vous souhaiter la bienvenue à cette conférence sur la LIBERALISATION ECONOMIQUE DANS LE SECTEUR AGRICOLE dont les travaux se dérouleront aujourd'hui et demain dans ce salon LUBUMBASHI de l'hôtel INTERCONTINENTAL.

Je tiens à vous remercier tous pour la diligence et la spontanéité avec lesquelles vous avez répondu à l'invitation que je vous ai adressée, gage de l'intérêt et de l'importance que vous accordez aux problèmes du secteur agricole.

Comme vous le savez tous, les problèmes de l'agriculture zaïroise sont nombreux et complexes. Les différentes solutions requièrent de profondes et constantes réflexions.

A partir de cette décennie au cours de laquelle des métamorphoses sont en train de s'opérer dans les structures politico-économiques tant à l'échelon international que national, mon département a jugé opportune la tenue des présentes assises qui constituent une plateforme où décideurs politiques, hauts cadres administratifs de l'Etat, opérateurs économiques et bailleurs de fonds vont échanger leurs vues et positions sur les problèmes de politique de notre pays.

C'est un véritable dialogue que nous voudrions amorcer en vue de dégager un consensus sur les problèmes majeurs de notre agriculture, les stratégies et les politiques appropriées à adopter pour les résoudre.

Confronté à une situation macro-économique difficile, le Zaïre a été amené à entreprendre avec l'aide du F.M.I., de la Banque mondiale, et d'autres bailleurs de fonds, un

Previous Page Blank

programme de libéralisation économique couplé à des mesures de stabilisation et d'ajustement structurel.

Dans le secteur agricole, le programme devrait réduire la participation du gouvernement aux activités de production. Cette première mesure était accompagnée de la suppression des intermédiaires paraétatiques (ONPV, etc.) et des mécanismes de contrôle des prix des produits et d'intrants agricoles.

Des mesures importantes ont été prises dans le cadre du 1er plan quinquennal 1986-1990. Celles-ci concernaient notamment:

Primo: la mise en oeuvre effective des mesures de libéralisation de l'économie initiée en 1982;

Secundo: l'allègement et la simplification de la fiscalité et de la tarification douanière, ainsi que la facilitation des procédures d'exportation;

Tertio: la mise en oeuvre de certaines mesures d'incitation au secteur privé et aux organisations non gouvernementales leur permettant de jouer un rôle plus actif dans la reprise de l'activité économique agricoles;

Quarto: le renforcement et la rehabilitation des institutions de développement en matière de recherche, vulgarisation et de production des semences et plants.

La politique de la libéralisation économique s'est traduite sur le plan agricole par:

- L'élimination des systèmes de fixation des prix;
- La suppression des contrôles sur les campagnes de commercialisation; et
- La réduction de la fiscalité illicite.

Cependant, et en dépit des efforts consentis, le secteur agricole reste confronté à des sérieux problèmes, dont les plus importants sont:

- Les conditions macro-économiques défavorables, caractérisées par une inflation galopante, l'instabilité du zaïre-monnaie, une infrastructure de transport et communication déficiente et rarement fonctionnelle, des ressources financières limitées tant en monnaie locale qu'en devises, et d'une manière générale, par la persistance d'un contexte économique caractérisé par l'incertitude quant à la rentabilité des investissements en agriculture.

- La prédominance au niveau de la production vivrière de structures traditionnelles de production caractérisées par des techniques de production extensives, basées sur le travail humain qui est devenu le facteur le plus limitant.

- La faiblesse des structures d'encadrement du secteur au niveau de la recherche, de la formation et de la vulgarisation agricoles tant au niveau des institutions publiques que privés.

- L'incapacité des circuits de commercialisation à approvisionner le secteur en biens d'équipement et en intrants à des prix abordables et à écouler efficacement les surplus commercialisables vers les centres urbains.

- L'inadéquation qualitative et quantitative des ressources de l'Etat et du système financier aux besoins de financement du secteur agricole.

- Les limitations des structures nationales en matière de formulations, de mise en oeuvre, de suivi et contrôle des politiques et programmes de développement agricoles.

J'ose espérer, qu'à l'issue de cette conférence, des réponses pratiques seront apportées à certaines des questions critiques que nous nous posons à la veille du lancement du 2ème Plan Quinquennal de Développement Economique et Social 1991-1995, et notamment:

- La définition des priorités au niveau des contraintes à lever et des politiques à élaborer, sur lesquelles le Conseil Exécutif et ses partenaires, tant internes qu'externes, doivent concentrer leurs efforts et les moyens limités disponibles.

- L'opportunité d'un crédit d'ajustement structurel du secteur agricole qui nous permettrait de concrétiser notre option de faire de l'agriculture "la priorité des priorités".

- La mise en place d'un code des investissements spécifiques au marché agricole, destiné à dynamiser l'investissement privé dans les activités agricoles.

Tout en vous réiterant toute ma gratitude pour votre participation à cette conférence je vous invite donc, Distingués Invités, à épargner aucun effort pendant toute la durée de ces travaux pour aboutir à des propositions concrètes et réalistes sur lesquelles notre agriculture pourra s'appuyer et se développer dans les prochaines années.

ZAIRE OYEE!
AGRICULTURE, ANIMATION RURALE ET
DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE OYEE!
COOPERATION INTERNATIONALE OYEE!

Je vous remercie.

MOT D'INTRODUCTION

Prononcé par Monsieur Dennis Chandler
Directeur de l'USAID/Zaïre

- Citoyen Vice-Premier Commissaire d'Etat,
- Citoyen Commissaire d'Etat,
- Distingués Invités,
- Citoyennes et Citoyens,
- Mesdames et Messieurs,

Au nom de l'Agence Américaine pour le Développement International (USAID), je tiens à vous remercier sincèrement, Citoyen Commissaire d'Etat de m'avoir invité à prononcer ces mots d'introduction à l'occasion de l'ouverture de cette conférence nationale sur la politique agricole. Je suis convaincu que cette conférence permettra d'aboutir à un consensus sur un programme prioritaire de politique agricole visant à promouvoir une croissance économique durable et à large base en milieu rural au Zaïre.

Nous devons cependant tous nous rendre compte que l'aboutissement à un concensus sur des questions clefs de politique n'est pas une fin en soi, mais plutôt un premier pas vers le déclenchement d'un dialogue fructueux. C'est dans ce cadre que je pense que la conférence permettra, d'une part, aux participants zaïrois de saisir la nature des principaux obstacles à la croissance, et, d'autre part, aux partenaires du Zaïre de collaborer à l'élaboration d'une stratégie coordonnée afin d'éliminer ces entraves.

Permettez-moi cependant de souligner dès à présent que toutes les réformes du monde ne peuvent à elles seules maintenir une croissance réelle. La croissance économique à large base demande plutôt des actions complémentaires qui se concentrent sur une amélioration des performances tant au niveau individuel qu'institutionnel, et une plus grande utilisation des technologies.

Ces dix dernières années, l'USAID a soutenu pleinement et participé aux réformes d'ajustement structurel du Zaïre. Nous avons adopté cette approche parce que nous estimons que la création d'un environnement macroéconomique propre à stimuler les investissements est nécessaire pour accélérer la croissance économique au Zaïre.

En effet, plusieurs études réalisées récemment prouvent de manière empirique que les politiques macroéconomiques adoptées au début des années quatre-vingt ont fait progresser la libéralisation des prix et la réduction d'entraves importantes à la croissance. Toutefois, après des années d'ajustement structurel et un programme de développement de plusieurs millions de dollars, le secteur agricole n'a toujours pas réalisé pleinement son potentiel. La production vivrière éprouve des difficultés à suivre la croissance démographique; la

production des cultures industrielles et d'exportation a atteint des niveaux extrêmement bas; et le secteur privé n'a pas répondu au défi de la manière escomptée.

Alors que le gouvernement du Zaïre continue à suivre un programme d'ajustement structurel, d'aucuns se demandent si les mesures d'ajustement structurel améliorent réellement le développement du secteur agricole, et certains vont même jusqu'à suggérer que le gouvernement devrait à nouveau intervenir dans les activités de production et de commercialisation.

C'est pourquoi j'estime que le moment est opportun pour regarder en arrière et réfléchir sur les leçons tirées, afin d'aboutir à un consensus sur les réalisations à ce jour et d'identifier les contraintes importantes qui subsistent, de sorte que les possibilités de production de revenus et, par conséquent, la qualité de la vie s'améliorent pour la grande majorité de la population zaïroise.

Permettez-moi, à présent, de parler un peu des activités de l'USAID au Zaïre. Le programme d'assistance économique actuel du gouvernement des Etats-Unis au Zaïre est le plus important d'Afrique sub-saharienne. Il met principalement l'accent sur la viabilité économique et environnementale et un engagement à atteindre un développement à large base. Cette approche se poursuit sur quatre fronts:

- La réforme de la politique et la participation du secteur privé
- La production et la productivité agricoles
- L'infrastructure du transport de la ferme au marché
- Les soins de santé et les services des naissances désirables en milieu rural

L'objectif général du programme agricole de l'USAID au Zaïre est d'accroître la production et la productivité agricoles ainsi que les revenus des paysans, et ce dans les régions de Bandundu et du Shaba en particulier. Cet objectif sera atteint:

- En portant à un niveau de croissance durable la production et la productivité agricoles pour le marché intérieur et l'exportation
- En appliquant une politique agricole orientée vers le marché et en accordant certaines facilités aux entreprises agricoles en milieu rural
- En améliorant les services financiers en milieu rural

L'accent mis par l'USAID sur l'accroissement de la productivité agricole est basé sur l'hypothèse que l'agriculture est un secteur clef pour une croissance économique soutenue au Zaïre. Une croissance économique conduite par le secteur agricole aboutira à une augmentation sensible de l'emploi, en particulier en milieu rural, au ralentissement de l'exode rural, à l'amélioration de la nutrition, et à l'augmentation du niveau de vie de la population en général.

Le programme agricole suppose en outre que des politiques orientées vers le marché constituent la clef de l'accroissement de la production et d'une meilleure répartition des cultures vivrières et des facteurs de production agricole au Zaïre. Le rôle envisagé pour le gouvernement dans le développement agricole consiste en la mise en place et l'entretien de l'infrastructure, et la réalisation de la recherche agricole appliquée, en vue de faciliter le flux d'informations vers les producteurs et les commerçants, et l'établissement et l'application de règles telles que des normes de qualité minimums (par exemple, la certification des semences).

Actuellement, le programme de l'USAID pour le secteur agricole comporte quatre projets:

- Le Projet de Recherche Agronomique Appliquée et Vulgarisation connu sous le nom de (RAV)
- Le Projet de Développement de la Production et de la Commercialisation Agricoles Régionales, connu sous le nom de (PROCAR)
- Le Projet de Développement Agricole du Shaba Central
- Le Projet de Politique et Planification Agricoles

Les fonds engagés chaque année dans le cadre de ces projets s'élèvent à sept, à huit millions de dollars en dollars, plus six à huit millions de dollars en zaïres.

Cette conférence est en fait l'une des activités destinées à aider dans la planification agricole réalisée en collaboration avec le SEP, c'est-à-dire le Service d'Etudes et Planification du Département de l'Agriculture, dans le but d'accroître la capacité institutionnelle du gouvernement du Zaïre à élaborer et mettre en application des politiques agricoles et des plans d'investissement coordonnés. Le SEP s'intéresse actuellement à six domaines de politique clefs prioritaires considérés comme des contraintes à la croissance du secteur agricole du Zaïre. Il s'agit de:

- La sécurité alimentaire
- La libéralisation des prix
- Les frais de commercialisation
- La politique commerciale
- Le crédit agricole et la mobilisation de l'épargne
- La politique en matière de semences

Je crois comprendre que l'équipe du SEP compte vous faire un rapport de situation des activités dans chacun de ces domaines et je vous demande de nous faire part de vos critiques sur la convenance du programme.

Je m'abstiendrai d'occuper davantage votre temps, car deux longues journées de travail vous attendent. Mais avant de conclure, j'aimerais souligner le fait que l'USAID est déterminée à jouer un rôle actif dans le processus de dialogue pour aider le Zaïre à appliquer

des politiques agricoles pertinentes. Je crois comprendre que d'autres bailleurs de fonds importants souhaitent également encourager le processus de dialogue. Et, ce qui est plus important, je suis également heureux de remarquer qu'il existe, parmi les responsables zaïrois, une ferme volonté d'introduire les changements qui semblent appropriés en vue de relancer la croissance économique à partir du secteur agricole.

Je vous souhaite beaucoup de succès dans vos délibérations.

Je vous remercie.

CHAPITRE 3. TOUR D'HORIZON MACRO DE LA LIBERALISATION ECONOMIQUE

CONSIDERATIONS A L'APPUI DE LA LIBERALISATION ET QUELQUES LECONS TIREES DE L'EXPERIENCE

Dr. Elliot Berg, Vice President
Development Alternatives Inc., Washington, D.C.

On peut, sans aucune exagération, parler des années 80 comme de la décennie de la libéralisation économique. Les tendances à la libéralisation se sont fortement manifestées dans la plupart des nations industrialisées, et encore plus fortement, au sein des pays en développement. Elles ont été institutionnalisées (et symbolisées) par le grand nombre de programmes d'ajustement structurel -- quelques 200 programmes d'ajustement (macroéconomique et sectoriel), depuis 1980 -- qui ont été établis et adoptés par plus de 50 pays, dont 30 en Afrique.

Initialement, on avait défini l'ajustement structurel en termes de déséquilibre de la balance des paiements -- comme étant un ajustement aux chocs extérieurs, tels les deux accroissements du prix du pétrole survenus dans les années 70. Toutefois, étant évident que les imperfections de la politique intérieure d'un pays jouent un rôle dans la création de déséquilibres externes, les définitions de l'ajustement structurel sont devenues plus larges. De nos jours, il est largement admis que l'ajustement structurel signifie tout d'abord une plus grande rentabilisation de l'économie, autrement dit, une économie rendue plus productive et plus flexible. Cela veut également dire, une réduction du nombre d'obstacles politiques et institutionnels qui se dressent sur la voie de la croissance.

Caractéristiques principales de la libéralisation

Les principaux fondements des programmes de libéralisation économique sont bien connus. Il nous suffit tout simplement de les énumérer ci-après.

- **Recours plus grand aux agents privés.** Cela exige un environnement favorable à l'esprit d'entreprise et à l'établissement d'entreprises et reposant sur les éléments suivants: des mesures d'encouragement appropriées apportées à l'agriculture et à l'industrie, des taux d'imposition modérés et justes, un environnement macroéconomique stable, des politiques équitables, et un encouragement d'apports de capitaux.

Previous Page Blank

- **Encouragement de l'établissement de marchés concurrentiels et d'entreprises compétitives.** Cela signifie une déréglementation qui comporte les aspects suivants: la suppression de moyens de contrôle vexatoires et déformants, l'alignement des prix nationaux sur ceux du marché mondial, l'élimination de préjugés contre les exportations, l'établissement d'un environnement économique fondé sur des rapports équitables permettant aux entreprises les plus rentables et les plus compétentes de devenir florissantes, une meilleure formation, ainsi que l'élimination des obstacles institutionnels gênant un fonctionnement plus aisé des marchés.

- **Subventions limitées et orientées vers des objectifs bien définis.** L'emploi de subventions peut être justifié, du fait de certaines circonstances économiques, et, souvent, compte tenu d'objectifs sociaux. Cependant, les subventions ont souvent gêné une croissance efficace parce qu'elles poussent les agents économiques à mal interpréter leur message: la subvention de la production du blé ou du riz, par exemple, stimule la consommation de ces céréales, aux dépends d'autres cultures vivrières susceptibles d'être entreprises de manière efficace. Dans certains pays, les subventions de céréales alimentaires ont donné lieu à des prix si bas que le pain sert à alimenter le bétail. Les subventions ont tendance à devenir coûteuses, dans la mesure où il est politiquement aisé de les prolonger, mais extrêmement difficile d'y mettre fin.

- **Emploi du marché en tant qu'instrument de politiques.** Il est possible de mettre en vigueur de nombreuses politiques publiques, grâce au recours à des moyens directs comprenant des contrôles administratifs, ou à des moyens indirects, par la voie de marchés. A titre d'exemple, il est possible de contrôler les prix du riz pratiqués à la consommation, en fixant un prix plafond officiel et en confiant à des policiers la responsabilité de son application. Ces prix peuvent également être contrôlés de manière indirecte par une agence céréalière vendant ses produits par appel à la concurrence, chaque fois que les prix dépassent le plafond fixé. De manière similaire, l'allocation de devises étrangères aux utilisateurs peut se faire en ayant recours à des décisions administratives, ou au marché, en établissant des ventes de devises étrangères par adjudication.

- Certaines exigences fondamentales, comme celles indiquées ci-après, sont implicitement incluses dans les caractéristiques de la libéralisation économique: **une stabilité macroéconomique** (des déficits contrôlables survenant dans le budget gouvernemental ou dans la balance des paiements) susceptible d'exiger des réductions dans les dépenses et des ajustements du taux de change, et des **changements dans le rôle de l'Etat**, c'est-à-dire, une production moins directe, une participation réduite dans les activités pouvant être confiées au secteur privé, et une utilisation plus rentable des ressources disponibles.

Origines de la politique de libéralisation

Comment expliquer ce changement de l'opinion globale à l'égard de la libéralisation économique? Des facteurs positifs et négatifs en sont la raison.

Les facteurs négatifs

Cette réorientation de l'opinion vers la libéralisation économique constitue, en partie, une réaction contre les résultats négatifs des stratégies de développement adoptées dans les années 50 et 60. Pour la plupart, ces approches prévoyaient un rôle économique plus important pour l'Etat, lui confiant le contrôle des dépenses, de la production, et de la réglementation. Mais, les dépenses gouvernementales s'avérèrent difficiles à contrôler: dans les pays en développement, la part du PIB consacrée aux dépenses du gouvernement central s'est accrue de quelques 50% en moyenne, tombant à près de 30%, vers la fin des années 80 L'Etat multiplia les entreprises, cependant, au lieu d'être profitables et à l'avant-garde du développement, en réalité, celles-ci étaient souvent les récipiendaires inassouvissables de ressources budgétaires, inefficaces, politiquement vulnérables, et constituaient des sources mal contrôlées de la dette étrangère. Les moyens de contrôle des pouvoirs publics, qui avaient également foisonné dans les années 60 et 70, s'étaient souvent avérés être inefficaces, arbitraires, économiquement malsains, et injustes envers les pauvres et les démunis.

Le second élément important de ces stratégies de développement initiales fut l'énorme accent mis sur l'industrialisation réductrice d'importations. Bien que cette approche ait connu quelques succès au début, il devint clair qu'elle était sans avenir. Dans la plupart des cas, on vit s'épuiser l'élan qu'elle fournit à la croissance, et les économies affectées se retrouvèrent avec des structures industrielles inefficaces et surdimensionnées, peu capables ou désireuses d'exporter. Le moins que l'on puisse dire est que la dépendance de ces économies à l'égard des importations était devenue plus grande que par le passé, dans la mesure où une partie tellement importante de l'industrie mise en place par ces systèmes exigeait l'importation de matières premières et de pièces détachées.

La récession, dont a souffert l'économie mondiale après 1973, et particulièrement après 1980, constitue une autre raison négative qui a favorisé la montée de la libéralisation. Compte tenu de la réduction des marchés et des recettes fiscales, il était devenu évident que l'on ne pouvait continuer comme auparavant. En particulier, on ne pouvait compter sur le secteur public de l'emploi pour absorber le nombre sans cesse croissant de diplômés se présentant sur les marchés du travail des pays en développement.

La performance comparative des économies a constitué le troisième facteur négatif. Au cours des années 80, il était devenu évident que les économies qui étaient plus ouvertes et plus orientées vers le marché étaient également plus flexibles, et s'étaient mieux ajustées aux chocs et aux incertitudes de l'économie internationale.

Les facteurs positifs

Parmi les raisons positives favorisant la montée de la libéralisation, notons la constatation par un nombre de plus en plus grand que, tout d'abord, la croissance économique est le seul moyen sûr et soutenable de réduire la misère, et la seule voie menant assurément vers l'indépendance et l'autonomie nationale; et, ensuite, que la libéralisation, autrement dit, l'adoption de politiques orientées vers le marché, peut accélérer la croissance économique. La réalisation de cet objectif peut se faire de plusieurs manières différentes. Ainsi, la libéralisation de l'économie:

- Accroît le volume des ressources de production dont dispose l'économie -- en d'autres termes, attirer les capitaux fuyants, induire de nouveaux investissements étrangers, et mobiliser l'épargne et de nouveaux investissements directs, par des producteurs agricoles, par exemple.

- Accroît le nombre de personnes oeuvrant de manière productive et l'intensité de leurs efforts, de même qu'elle permet la mobilisation de ressources inexploitées, c'est-à-dire que, par exemple, elle permet aux négociants et aux transporteurs privés d'exercer leurs métiers, au lieu que soient ces activités soient contrôlées par des monopoles d'Etat.

- Encourage des services publics plus efficaces, en réduisant leur fardeau et en leur permettant de concentrer leurs efforts pour se spécialiser dans des fonctions prioritaires.

- Encourage des services publics plus efficaces, en introduisant la concurrence.

- Permet à la formation des chefs d'entreprises de couvrir un domaine plus vaste.

- Décentralise la puissance et le contrôle économique, et, ainsi, encourage une plus grande démocratie et rend les autorités publiques plus responsables.

D'une manière générale, on espère et on s'attend que la fixation de prix convenables, l'élimination de barrières institutionnelles, et la création d'un cadre macroéconomique favorable mobiliseront les énergies et les ressources, en vue d'une croissance plus rapide.

Les espoirs de libéralisation se sont-ils concrétisés?

Justification empirique

Nombreux sont ceux qui pensent que non. Pour eux, la libéralisation, prenant la forme de programmes d'ajustement structurel introduits avec ou sans l'encouragement de la Banque mondiale et du FMI, a échoué. Cette vue a été vigoureusement défendue par la

Commission économique pour l'Afrique (CEA). Dans un récent rapport, intitulé "Alternatives africaines aux programmes d'ajustement structurel", celle-ci soutient ce qui suit:

> "La misère en Afrique s'est aggravée dans les années 80. Entre 1980 et 1986, dans la plupart des pays poursuivant des programmes de restructuration ou de stabilisation, le taux de croissance annuel moyen du revenu par habitant a été soit stagnant, soit négatif. Dans les quelques cas, où l'on a enregistré un accroissement du revenu par habitant, cela s'est largement fait aux dépends d'une dette extérieure plus élevée et d'une détérioration des services sociaux. Dès 1988, les revenus réels moyens dans les pays africains sub-sahariens (...) ne représentent plus que 80% de leurs niveaux des années 70".

A l'appui de son analyse, la CDA cite les conclusions d'une importante étude réalisée au mois d'août 1988 par la Banque mondiale, et intitulée "Rapport sur les prêts à l'ajustement structurel". Les pays de l'Afrique sub-saharienne étudiés dans ce rapport ont vu le taux de croissance de leur PIB tomber à 1,8%, <u>après</u> avoir l'obtention des PAS (Prêts à l'ajustement structurel), comparé au taux de croissance de 2,8% prévalant avant leur introduction. En outre, on a assisté à une chute des taux d'investissement et à une aggravation des déficits budgétaires, à la suite de la réalisation de programmes de restructuration.

Un rapport publié ultérieurement (1989) par la Banque mondiale, sous le titre de "Ajustement et croissance en Afrique dans les années 80", arrive à une conclusion plus positive. Selon cette étude, depuis la moitié des années 80, on a vu les signes d'une croissance plus rapide en Afrique, fournissant ainsi la preuve que les programmes d'ajustement structurel ont réussi. La performance économique enregistrée dans 19 pays appliquant des "programmes de réformes importants" est meilleure que celles d'autres pays de la région.

Problèmes d'évaluation

Les bonnes réponses se font évasives, lorsqu'on pose la question de savoir si les politiques de libéralisation introduites dans les années 80 ont réussi ou pas. Cette question comporte deux problèmes méthodologiques inhérents. Tout d'abord, les bonnes politiques ne constituent qu'un élément de l'explication de la croissance. Les meilleures d'entre elles ne donneront pas de bons résultats à court ou à moyen terme, si les pluies se faisaient rares ou si les marchés des exportations s'écroulaient. Ensuite, il y a la question "contre-factuelle" suivante: "Dans quelle mesure, la situation (économique) aurait-elle été bonne ou mauvaise, si l'on avait continué d'appliquer les politiques d'alors?"

D'autres facteurs font également obstacle à une évaluation de la réussite ou de l'échec des politiques de libéralisation:

- Il y a de nombreux pays dans cette catégorie, et la rapidité et la nature des réformes qui y sont entreprises varient de l'un à l'autre. Les pays qui réussissent une année, échouent l'année suivante.

- L'intensité des réformes varie d'un pays à l'autre; dans l'un, la libéralisation du commerce peut ne porter que sur une réduction globale minimale des tarifs ayant peu de conséquences, alors que dans un autre, il peut y avoir une ouverture véritablement significative à la concurrence extérieure.

- Plus important encore, dans la majorité des cas, les réformes ne sont que partiellement mises en oeuvre:

  -- un décret pourrait annoncer la libéralisation totale de la commercialisation des produits alimentaires, mais de multiples restrictions peuvent persister, tels les contrôles de mouvements, les conditions d'octroi de licences, ou l'exercice de contrôles de prix non-institutionnalisés.

  -- une baisse des prix à la production réels pourrait survenir, dans la mesure où le rythme de l'inflation dépasse celui des accroissements nominaux.

  -- des accroissements non-officiels du contrôle administratif exercé sur les importations pourraient faire échouer une réduction de tarifs.

  -- une réduction nominale pourrait avoir lieu, mais ses avantages pourraient être annullés par des accroissements des prix intérieurs, ou alors, la crainte de la fuite de capitaux ou des facteurs de nature autre pourrait provoquer le maintien de l'exercice de contraintes administratives sur les exportateurs.

Qui plus est, l'entreprise d'une évaluation est difficile parce que beaucoup de libéralisations économiques sont tellement récentes. Par exemple, jusqu'en 1985, la surévaluation du taux de change en Afrique était en réalité pire qu'elle ne l'avait été en 1980; ce n'est qu'au cours des quatre dernières années que cette situation a changé dans la plupart des pays africains.

Finalement, les problèmes relatifs au choix de la période de temps couverte, du type de classification par pays, et de la pondération, sont monumentaux. Par exemple, l'étude entreprise en 1988 par la Banque mondiale sur les prêts à l'ajustement définissait tous les pays ayant déjà obtenu un prêt à l'ajustement en 1984 comme étant des pays en voie de restructuration. Cependant, l'étude réalisée en 1989 sur l'Afrique définissait un pays en voie de restructuration comme tout pays ayant mis en place un programme "acceptable" entre 1985 et 1987. Ainsi, le rapport rédigé en 1988 avait inclus le Sierra Leone, le Soudan, la Zambie et le Zimbabwe parmi les pays en voie de restructuration, et a exclu de cette catégorie les huit pays sub-sahariens suivants qui, entre 1985 et 1987, avaient exécuté des programmes, mais n'en comptaient pas en 1984: le Burundi, le Centrafrique, la Gambie, la

Guinée, Madagascar, la Mauritanie, le Niger, et le Zaïre. Il n'est pas surprenant que les conclusions relatives aux résultats de la région dans son ensemble soient différentes.

Critiques intellectuelles de la libéralisation

L'argument fondamental avancé en faveur de la libéralisation est que celle-ci donnera lieu à une croissance plus rapide et généralement plus équitable que ne pourraient en offrir les économies dirigistes ou n'importe quelle autre alternative. Une telle argumentation est critiquée par de nombreux sceptiques, bien que leur nombre se soit amenuisé, depuis les événements qu'ont connus les pays de l'Europe de l'Est.

L'une des critiques fondamentales visant les politiques économiques de marché est que la réalité des marchés est différente de celle présentée par les manuels. Selon un document, énormément cité en référence, préparé par la Commission économique pour l'Afrique ("Alternatives africaines aux Programmes d'ajustement structurel: Cadre pour la transformation et la reprise économique", mai 1989), la plupart des hypothèses fondamentales et la prétendue universalité de la théorie économique classique ne s'appliquent pas aux pays pauvres.

> "A la base des programmes de restructuration actuels, on retrouve l'argument bien connu, fondé sur la théorie économique classique, selon laquelle la libre action des forces du marché sont ce qui détermine le mieux la production, l'emploi, et les prix (y compris les salaires, les taux d'intérêt et les taux de change), et que les prix constituent les instruments les plus efficaces pour l'allocation rentable des ressources. Evidemment, l'argument se fonde sur la supposition que les structures économiques ne varient pas avec le temps et qu'elles sont suffisamment flexibles, pour permettre à l'offre et à la demande de répondre promptement aux réactions du marché".
>
> "Bien que l'expérience africaine ne nullifie pas totalement ces principes (...), la vérité toute simple est que de nombreux pays se sont dirigés vers des marchés libres, sans qu'ils soient en mesure de tirer entièrement profit des possibilités de marché disponibles, du fait de la faible capacité dont ils disposent pour ajuster leurs structures de production (...). Un facteur encore plus notable est représenté par la capacité limitée des agriculteurs africains de répondre aux intéressements de prix, sans approvisionnements assurés de facteurs de production appropriés, et, dans le cas de manquement manifesté par la production intérieure, de répondre aux nouvelles possibilités se manifestant sur les marchés national et de l'exportation, à la suite d'une dévaluation de la monnaie, à cause d'innombrables difficultés techniques et d'approvisionnement et (...) de la réaction lente manifestée par l'épargne à des taux d'intérêt élevés. (Cela signifie) (...) que le gros de l'effort de restructuration a surtout porté sur des réductions draconiennes des dépenses intérieures, avec de graves conséquences économiques et sociales qui ont eu

tendance, dans de nombreux cas, à retarder, plutôt qu'à promouvoir le processus de transformation structurelle".

Selon les auteurs de ce rapport, les recommandations de libéralisation sont erronées: l'accroissement des taux d'intérêt ne fait "qu'encourager la spéculation" et décourage l'investissement productif; la dévaluation manque de stimuler la production des biens exportables ou de produits de remplacement des importations, du fait de "rigidités technologiques"; et, si les marchés des cultures vivrières sont libéralisés, les gains provenant de prix plus élevés profiteront surtout aux intermédiaires parce que les marchés de produits alimentaires ne sont pas compétitifs.

Le rapport de la CEA, reflétant les vues des critiques "structuralistes", qui se sont faits de plus en plus vocaux, au cours de ces dernières années, réserve une critique particulièrement vive aux recommandations habituelles de libéralisation destinées au développement agricole. Les "libéralisateurs" ou "ajusteurs" orthodoxes insistent que de meilleurs prix pour les agriculteurs constituent un volet important de l'amélioration globale des structures d'intéressement. Mais, répliquent les structuralistes, ce serait mettre la charrue devant les boeufs. Ce qui se dresse sur la voie de la croissance agricole, ce n'est pas tant des prix inappropriés qu'une absence de nouvelle technologie et autres facteurs ne se rapportant pas aux prix, tels l'absence de routes convenables, des systèmes de vulgarisation inadéquats, une disponibilité limitée d'engrais, des systèmes de crédits ruraux, dont le fonctionnement laisse à désirer, et autres. C'est là, soutiennent-ils, le message de la vaste majorité des preuves économétriques, lesquelles indiquent de faibles élasticités globales de l'offre agricole, dépassant rarement 0,2 ou 0,3, même à long terme.

En outre, on dit que les marchés ruraux des pays en développement sont insuffisamment compétitifs, les relations entre responsables sont extrêmement inégales, et, même au sein des systèmes agricoles les plus sous-développés, de nombreux foyers ruraux sont de nets acheteurs de produits alimentaires. Tout cela, dit-on, indique les limites des interventions dans les politiques des prix.

L'attaque intellectuelle que subissent les stratégies de libéralisation compte de nombreux autres volets. La notion, suivant laquelle il est possible d'établir une stratégie de croissance fondée sur l'exportations de produits primaires, est la cible d'une attaque particulièrement virulente. Selon ses critiques, les perspectives d'avenir pour les prix des matières premières ne sont pas prometteuses du tout. Excepté dans le cas des petits producteurs, une expansion de la production est vouée à l'échec, compte tenu de la faiblesse des prix et des élasticités de revenus. Si tous les pays pauvres producteurs de boissons tropicales, de fibres végétales, ou d'oléagineux, venaient à accroître leur production, cela entraînerait des chutes de prix qui pourraient signifier des recettes d'exportations plus faibles, plutôt que plus élevées. Toujours, selon les critiques, il est impossible qu'une expansion des exportations des produits primaires, sur laquelle reposent les stratégies d'ajustement utilisées en Afrique, puisse engendrer un taux acceptable de croissance de la production dans les pays exportateurs.

Réponse aux critiques

Ainsi que nous l'avons vu précédemment, l'argument fondamental en faveur de la libéralisation est qu'elle engendre une croissance économique plus rapide. Cet argument est rejeté par de nombreux critiques qui soutiennent que, tout d'abord, l'expérience prouve (du moins, dans le cas du continent africain) que la libéralisation n'a pas réussi, et que les programmes d'ajustement structurel de la Banque mondiale ont manqué d'engendrer une croissance plus rapide dans les systèmes économiques des pays africains qui les ont adoptés. En outre, les critiques rejettent les solutions libérales, sous prétexte qu'elles représentent le mauvais remède -- des politiques qui sont contre-indiquées pour les cas où les contraintes structurelles sont fortes, comme, par exemple, des marchés imparfaits, des perspectives peu prometteuses en matière d'exportations, ou le manque de chefs d'entreprises.

Nous avons déjà examiné la question empirique, suivant laquelle, l'ajustement, et, par conséquent, les stratégies de libéralisation, ont échoué. On ne devrait pas, de prime abord, rejeter les preuves avancées par la Banque mondiale, pour montrer que les pays africains poursuivant des programmes de (libéralisation) réformes se portent mieux que ceux qui ne l'ont pas fait, bien que, en fait, des problèmes d'ordre méthodologique rendent ces conclusions extrêmement fragiles. D'une manière générale, il n'est pas possible de porter un jugement global, dans la mesure où, généralement, les délais impartis sont trop courts et l'intensité des réformes de libéralisation est trop faible et trop limitée.

La seconde critique, suivant laquelle, la libéralisation n'est pas un bon remède pour les pays les plus démunis, appelle les observations suivantes:

- Dans le monde réel, nous sommes chaque jour confrontés à des alternatives et des modèles imparfaits, et non pas, à des types idéaux. Nous nous devons, donc, de comparer les obstacles qui se dressent devant l'expansion des exportations aux possibilités offertes par les stratégies de remplacement -- par exemple, continuer à pratiquer des politiques industrielles et agricoles introverties qui n'apportent que peu de solutions permettant de revitaliser des entreprises industrielles inefficaces, souvent des entreprises d'Etat, pour la plupart, ou de transformer un secteur agricole à faible productivité.

- La présence de défauts "structurels" exige que des efforts soient entrepris pour s'en débarasser, et non pour les tolérer, alors que l'on continue à pratiquer les politiques défaillantes du passé. Si les marchés fonctionnent mal, leurs opérations doivent être améliorées; il faut les rendre plus transparents et plus compétitifs, par exemple, et ne pas les laisser aux mains de monopoles/monopsones d'Etat. Qui plus est, la validité de toute stratégie dépend du degré d'efficacité avec lequel elle se débarrasse des contraintes structurelles qui gênent le développement. Encourager le secteur privé à fournir des services "publics", par exemple, constitue le meilleur moyen pour stimuler la croissance d'une classe d'entrepreneurs. Les systèmes à marchés

contrôlés, offrant peu d'intéressements économiques, et disposant d'entreprises nationales dominantes, ne favorisent pas l'esprit d'entreprise.

- Quelles que puissent être les contraintes structurelles, dont souffre l'expansion dans le secteur agricole, l'exercice de bonnes politiques peut changer les choses. Cela signifie non seulement la politique des prix, mais également les politiques pratiquées à l'égard des institutions rurales, ainsi que le niveau et la qualité des dépenses publiques consacrées à l'agriculture. Il serait certainement préférable que des prix élevés aillent de pair avec de bons systèmes de crédit, des efforts de recherche et de vulgarisation efficaces, et autres. Mais, dans la plupart des pays du monde, et particulièrement ceux où la productivité agricole reste inférieure, l'élimination de ses soi-disantes contraintes structurelles ne peut se faire à court ou à moyen terme. Comme c'est le cas en Afrique, les nouvelles technologies ne sont pas toujours disponibles. Souvent, les systèmes de crédit et de vulgarisation sont paralysés et les moyens assurant les fournitures d'intrants sont hors service. Souvent, également, la politique des prix constitue le seul instrument possible permettant de stimuler la croissance dans le secteur agricole.

Malgré le pessimisme manifesté à l'égard de la réponse de l'offre, il existe certainement des exemples qui démontrent que des changements institutionnels et dans la politique des prix (systèmes de commercialisation libéralisés, liberté d'organisation de la production, de meilleurs prix réels, et autres) peuvent avoir des effets importants sur la production et engendrer des changements structurels dans le secteur agricole. L'exemplaire le plus spectaculaire est, bien entendu, celui de la Chine, entre 1977 et 1985. Au cours de cette période, la production agricole avait augmenté beaucoup plus qu'elle ne l'avait fait au cours des 30 années précédentes. Et, c'est, principalement, grâce à de meilleures politiques et à des institutions rurales plus libres et plus orientées vers le marché que l'on a pu réaliser cela. On ne disposait d'aucune nouvelle technologie, et, l'emploi des intrants (terre, main-d'oeuvre, tracteurs) a en fait diminué, sauf, dans le cas des engrais, où des quantités supplémentaires furent utilisées.

Récemment, des changements bien moins connus et bien moins spectaculaires ont eu lieu à Madagascar, où un programme de libéralisation du marché rizier a produit des changements substantiels. L'accroissement des prix du riz paddy, survenu après 1985, a poussé les agriculteurs à consacrer leur temps, leur énergie, et leur argent à l'amélioration des systèmes d'irrigation et au drainage de rizières vieilles et abandonnées. Ces agriculteurs investirent beaucoup plus qu'auparavant dans l'achat d'intrants (charrues, engrais, et quelques tracteurs). Quelques terres au moins furent réaffectées, et de nombreux petits agriculteurs, moins capables, louèrent leurs terres à de plus gros propriétaires. De nombreux agriculteurs se mirent à cultiver de nouveaux champs de riz sec.

On peut citer d'autres exemples de la sensibilité du secteur agricole aux réformes politiques de libéralisation, depuis la Mauritanie au Bengladesh, en passant par la Somalie et

le Ghana. On se retrouve ici face à une situation paradoxale. Le pessimisme est de rigueur dans les études économétriques des élasticités d'approvisionnements, particulièrement les élasticités globales. Cependant, la plupart des preuves anecdotiques et d'études de cas suggérent la manifestation d'une flexibilité et d'une sensibilité considérables à l'égard de meilleures mesures d'encouragement.

Il reste la question de la faisabilité de la croissance par le biais des exportations de produits primaires. Bien que, il est vrai, les perspectives de nombreux produits primaires ne sont guère bonnes, certaines marchandises ont des élasticités de recettes élevées de la demande ou des avantages de milieu, comme, par exemple, la viande, les agrumes, les poissons, certaines fibres végétales, le cuir, et les produits horticoles, qui leur ouvrent de meilleures perspectives. Le cas du coton aux Etats-Unis est une source d'encouragement et de leçons. Après qu'il eut abandonné la majeure partie du marché aux fibres synthétiques, entre 1975 et 1985 (la part du coton dans la production totale de produits textiles et vestimentaires est tombée de 50% à 30%), le coton a aujourd'hui reconquis la moitié du marché et sa part ne cesse de s'accroître.

Quoi qu'il en soit, la questions des politiques de remplacement demeure critique. Quelles sont les options qui s'offrent aux exportateurs africains de produits primaires? Ils disposent d'un certain potentiel de substitution aux importations encore sous-exploité. Certains pourraient accroître leurs exportations industrielles. Une expansion du marché par intégration économique avec des Etats voisins pourrait également créer d'autres sources de croissance. Cependant, les marchés d'exportation des principaux produits agricoles demeurent à la base de toute croissance future de ces économies. Si des pays particuliers ou des sous-régions données ne continuent pas à lutter pour les marchés d'exportation, en augmentant leur productivité et leur production, ils perdront leur part du marché au profit de leurs concurrents. Cela est arrivé à des exportateurs africains, entre 1960 et 1980. La région a vu sa part du marché pour de nombreuses produits de base importants chuter de 30%.

Quant aux options viables, la solution de remplacement introvertie ne semble guère séduisante -- une croissance de production plus faible, des recettes moins élevées, de plus fortes contraintes exercées sur les importations, une réduction de "l'effet de formation" qui provient de la concurrence sur les marchés d'exportation, et une exposition réduite aux innovations et nouvelles possibilités, et, par conséquent, un potentiel réduit de découvertes de nouvelles options économiques.

C'est là, la justification ou raison minimale de la libéralisation agricole -- parmi les options qui s'offrent aux économies qui en sont à leurs premiers pas en matière de développement, et représente celle qui exerce le minimum de contraintes et offre le maximum de possibilités. Elle permet une recherche décentralisée de nouvelles possibilités et promesses de croissance économique, jusqu'ici inconnue et insoupçonnée.

UN TOUR D'HORIZON MACROECONOMIQUE DE L'AJUSTEMENT STRUCTUREL AU ZAÏRE: SES REALISATIONS, SES LIMITATIONS ET LES PRIORITES POUR L'AVENIR

Kalonji Ntalaja, Professeur
L'Université de Kinshasa

Introduction

L'objectif de cette note est de présenter les lignes générales de l'expérience d'ajustement structurel du Zaïre pour la période de 1983 à 1989, en exploitant les documents et mesures prises au cours de la période récente (1987-1989).

Pour des raisons de comparaison et de détention des tendances générales, le comportement macroéconomique de certains indicateurs est contrasté pour les périodes de 1978 -1982 (avant le contrat) et de 1983-1988 (pendant le programme). Pour faciliter la compréhension du cadre conceptuel de l'ajustement structurel, les mesures prises ont subdivisés en deux catégories: les mesures destinées à réduire ou à orienter l'absorption intérieure et les mesures destinées à agir sur l'offre globale.

Cette démarche part de l'hypothèse que les déséquilibres macroéconomiques du Zaïre tirent leur origine dans un excès de la demande sur l'offre globale. L'évidence empirique suggère qu'au Zaïre l'ajustement rencontre beaucoup de difficultés au niveau de la maitrise de la demande et de l'offre. Ces difficultés acquiérent un caractère spécifique pour le secteur agricole du fait de la particularité des contraintes qui l'affectent.

Pour l'avenir, l'ajustement structurel du secteur agricole, nécessite l'élaboration d'un cadre conceptuel qui part de la population de la base. Quelques éléments d'un cadre d'ajustement participatif, sont donnés à la dernière section de cette note afin de stimuler la discussion.

La deuxième section qui vient après cette introduction, passe en revue les facteurs de déséquilibres macroéconomiques, la troisème présente le programme d'ajustement avec quelques mesures qui ont été prises dans ce cadre. La quatrième section expose brièvement les problèmes spécifiques et les mesures d'ajustement du secteur agricole, tandis que la cinquième présente quelques tendances macroéconomiques de 1978-1982 et de 1983-1988.

Les déséquilibres macro-économiques du Zaïre: un aperçu general

La situation macro-économique du Zaïre est caractérisée, depuis bientôt deux décennies, par un excès chronique de la demande globale sur l'offre globale. Ce déséquilibre est le résultat des chocs subis par l'économie suite à la détérioration de la situation interne et/ou externe.

Les déséquilibres d'origine interne

Les déséquilibres internes trouvent leur origine notamment dans la détérioration ou destruction des infrastructures de base (routes...) dans la vétusté des équipements et appareils de production (notamment dans le secteur industriel, les transports et communications), le manque de capitaux et la faiblesse à la fois de l'appareil institutionnel et des ressources humaines nécessaires à la gestion tant administrative que financière du pay, etc.

Certaines décisions de politique économique, (notamment des projets trop ambitieux et peu rentables, les mesures de zairianisation...), et parfois leur venue tardive ou intempestive, ont été à la base de l'aggravation de ces équilibres.

En outre, la multiplication des interventions des pouvoirs publics and les divers domaines de l'activité économique (fixation des prix des produits agricoles, création de multiples impôts et taxes, contrôle de change, contrôle de taux d'intérêt, contrôle des prix...), ont considérablement gêné le fonctionnement et parfois menacé, sinon l'existence, du moins la viabilité de certaines unités de production.

Les faiblesses de l'encadrement administratif des décisions macroéconomiques et parfois la recherche des rentes de situations, ont souvent contribué à enraciner les déséquilibres dans les moeurs. Les gestionnaires, à de différents niveaux de l'échelon décisionnel consacreront le plus clair de leur temps à "gérer la crise" plutôt qu'à la juguler.

Enfin, le retard pris dans l'initiation et dans l'application des mesures correctives a permis à la situation intérieure de se détérioriser. Le caractère parfois cosmétique de celles qui êtaient prises diminuait considérablement leur efficacité.

Les déséquilibres du secteur extérieur

Le premier choc d'origine extérieure proviendra de la baisse du prix du cuivre, conséquence de la fin de la guerre du Vietnam. Le mouvement de déclin amorcé par ce choc se généralisera plus tard à presque toutes les matières exportées par le Zaïre (surtout avec la fin du boom enregistrée sur le marché des commodités pendant la période 1973-1977) La détérioration des termes de l'échange qui en a résulté se poursuit jusqu'à ces jours, aggravée. il faut l'admettre, par une propension à importer peu maitrisée.

Le choc pétrolier des années soixante-dix a frappé dur sur le secteur extérieur en allourdissant considérablement la facture des approvisionnements en produits du pétrole.

La crise de zairianisation peut, à certains égards, être considérée comme une réaction à chaud, des dirigeants zaïrois au coup porté par la combinaison de ces deux chocs, à l'économie du pays.

Elle a cependant eu sa part de responsabilité non négligeable dans la détérioration des relations économiques du Zaïre avec ces partenaires dont la confiance a été considérablement minée. La capacité d'exportation (surtout des biens industriels) s'est presque évanouie.

Pour s'approvisionner en biens et services et en capitaux frais en provenance de l'extérieur, l'endettement devenait le passage obligé. (Cette dette s'estime actuellement à 8 milliards des dollars américains, soit près de 124% du PIB.)

La déterioration de l'appareil de production ne permettait plus aux exportations, ni de suivre le rythme des importants ni de générer suffisamment de ressources pour rembourser la dette extérieure. La situation de la balance courante et surtout celle de la balance de performance restaient en constante déterioration.

Le programme d'ajustement structurel du Zaïre

Les documents cadres de politique économique

Les documents cadres de politique économique d'ajustement structurel du Zaïre sont décrits dans deux documents de base appelés "Documents Cadres de Politique Economique". Le premier document-cadre (DCPE) couvre la période de mai 1987 à avril 1990. Le deuxième document est une réactualisation du premier et s'étale sur la période allant d'avril 1989 à mars 1992.

Le premier DCPE comportait un vaste éventail de mesures destinées à établir les conditions d'une croisssance économique durable et à améliorer la position extérieure du pays. Il comportait également les mesures de renforcement du secteur financier. Le deuxième DPE réaffirme l'engagement pris par le premier à l'égard de l'ajustement structurel et le complète par une série des mesures nécessaires au renforcement de la mise en application du programme, et à la correction des distorsions introduites dans le système par la persistance de l'inflation.

L'ensemble de ces deux documents constitue le programme d'ajustement au sens entendu ci-dessus, sauf s'il s'avère nécessaire de mentionner explicitement un document.

Les objectifs du programme

Le programme d'ajustement structurel du Zaïre, comme tout autre programme de ce genre, deux composantes: la composante relative à l'absorption et la composante de l'offre (restructuration de l'économie).

Les objectifs de l'absorption. Trois objectifs sont retenus dans le programme pour contenir l'expansion de la demande globale ou lui imprimer une nouvelle orientation:

- La réduction du déficit du compte courant de la balance des paiements qui doit passer de 14,2% du Produit Intérieur Brut (P.I.B) en 1990à 11,5% en 1992. Ce déficit devrait passer de 650 millions de DTS en 1990 à 600 millions de DTS en 1992. Soit une réduction annuelle de 4% en moyenne.

- La limitation du déficit budgétaire à 17% du P.I.B en 1989 et sa réduction progressive par la suite.

- L'accroissement de l'épargne domestique de 8% du P.I.B en 1989 à 12% pour les années 1990, 1991 et 1992.

- La réduction du taux d'inflation de 75% en 1989 à 15% en 1991 avec un escale de 20% en 1990.

- Le resserrement monétaire.

- Le relèvement du taux d'intérêt qui doit devenir positif dès 1990.

Les objectifs de restructuration. L'objectif primordial de la composante structurelle est d'atteindre un taux de croissance annuel d'environ 3,3% en 1989, qui devra passer dans la tranche de 3,5-4,0% par la suite (1990-1991). La répartition de cette croissance par les grands secteurs de l'économie favorise le secteur manufacturier (5% de croissance annuelle) et de bâtiment et travaux publics (5% de croissance), suivis respectivement du secteur agricole et minier (3,0% à 3,5%) et celui de services (30%).

En outre, le PAS retient quelques objectifs intermédiaires qui conduisent à ce grand objectif macro-économique, notamment:

L'amélioration de l'efficience de l'utilisation des ressources dans l'économie en général et dans le secteur public en particulier, l'augmentation du niveau de productivité dans les secteurs vitaux et surtout dans les secteurs d'exportation, le relèvement du niveau de compétitivité des produits zaïrois face aux produits importés au Zaïre et face à la concurrence des autres produits sur le marché international, l'amélioration de la position financière internationale du Zaïre par l'amortissement de la dette extérieure (actuellement estimée à 8 milliards E.U.$, négociation de remises

de dette ...), l'augmentation du niveau d'investissement qui devra passer de 11% du PIB en 1988 à environ 14% du PIB en 1991 afin d'atteindre le niveau des années 80, le recourt accru à l'épargne intérieure qui devra, comme dit plus haut, passer de 8% du PIB en 1988 à 12% en 1992. La différence devra être financée par l'épargne d'origine extérieure.

Dans ces aspects d'absorption comme dans ceux relatifs à la restructuration de l'économie, le programme contient des objectifs très nombreux. Les uns peuvent être poursuivis à court et à moyen termes. Les autres sont à poursuivre à long terme.

Quel que soit l'objectif et le terme lui assigné, force est de reconnaitre la complexité de ce programme. La faiblesse des ressources humaines et de l'encadrement administraitf, qui caractérisent le Zaïre rendra certains de ces objectifs bien difficiles à atteindre.

D'autre part, la réussite du programme dépendra en grande partie de l'évolution de la situation économique internationale et surtout de l'attitude des partenaires du Zaïre à lui prêter main-forte.

Quelques mesures d'application du programme d'ajustement

De l'opinion fondamentale

Le Gouvernement du Zaïre prend une position nette sur le rôle prépondérant que doit jouer le secteur privé dans le développement du pays. Le libéralisme économique est la pierre angulaire de l'organisation du système économique qui servira de support au programme d'ajustement.

Le rôle de l'Etat dans cette option est limité à fournir les infrastructures de base, économiques et institutionnelles permettant à l'initiative privée de s'épanouir librement. Une concertation régulière prévue entre les deux partenaires (Etat et Entreprise Privée) pour éviter que ce libéralisme ne devienne "sauvage". Aussi parle-t-on du "libéralisme concerté" qui se substituerait au "libéralisme sauvage".

Ce ménage entre l'Etat et l'entreprise éprouve parfois de difficultés. L'objectif de maximiser les recettes de l'Etat et le zèle qu'il provoque chez les agents des services des impôts a créé un malentendu dans ce ménage.

Le Président de l'Association des Entreprises du Zaïre a fustigé les pratiques de ces services en ces termes:

"Certaines pratiques et méthodes développés actuellement par certains responsables publics notamment dans les domaines fiscaux et juridiques, méthodes faites

d'intimidation, de change en sentant au loin les règlements des comptes redevient ni plus ni moins que de ce terrorisme du genre nouveau".

D'autre part, la contribution des partenaires extérieurs (la Banque mondiale, le FMI, et les autres amis et frères) est considérée comme facteur déterminant pour la réussite du programme. Leur appui est recherché avec une détermination soutenue.

Comme dans le cas du ménage avec le secteur privé, cette contribution est aussi susceptible d'être touchée par toutes sortes d'incidents politiques et diplomatiques. Une bonne maitrise de ces incidents est nécessaire à la poursuite et la réussite du programme. L'ajustement politique et diplomatique ne préoccupe guère, du moins exante, les concepteurs du PAS zaïrois. Il est cependant déterminant ex-post.

Les mesures fiscales et tarifaires

Quelques mesures prises au niveau de l'OFIDA. Les principales mesures prises au niveau de cet organisme se rapportent à la réduction de la fourchette des taux de droits à l'importation, à l'élimination du nombre de positions tarifaires, au relèvement de la taxe administrative qui frappe les importations soumises au régime du code des investissements qui passe de 3% à 5%, à la suppression de plusieurs taxes parafiscales, à la majoration des droits d'accises spécifiques perçus sur les alcools et les tabacs, à l'expression des droits d'entrée en droits *ad valorem,* à l'entrée en vigueur d'un nouveau système de taxation des produits pétroliers, au maintient de la CCA sur les intérêts, au remplacement du système de minima de perception tarifaire par un système de valeur mercuriale, et aux taxes à l'exportation.

Quelques mesures prises au niveau de la direction générale des contributions. Les plus importantes de ces mesures consistent à réformer: les impôts sur les revenus, la contribution professionnelle sur les profits, la réévaluation des immobilisations corporelles et incorporelles, l'imposition de petites et moyennes entreprises, la taxation des professions libérales, les impôts sur les biens et services, les impôts sur la propriété, la taxe routière.

La politique de crédit. Cette politique est axée essentiellement sur la maitrise des créances de la banque centrale sur le secteur public, créances utilisées en grande partie pour le financement du déficit budgétaire de ce dernier. Elle vise aussi une affectation sectorielle du crédit favorable à la production industrielle destinées à l'exportation, dont la part dans le crédit à l'économie devra augmenter progressivement.

Le degré d'intervention de la banque centrale sur le marché interbancaire est réduit à 20% des réserves obligatoires des banques commerciales. A la longue, cette intervention se réduira d'avantage afin de laisser libre cours aux forces du marché conformément à l'option libérale prise dans le programme.

En attendant, le crédit reste encadré par la fixation des plafonds trimestriels déterminés par la banque centrale, tant en ce qui concerne le crédit sur les avoirs intérieurs que sur le secteur import-export. Dans le même ordre d'idées, le coefficient de réserves obligatoire est passé de 47 à 60%.

La politique de taux d'intérêt. En 1987, les niveaux de taux d'intérêt débiteurs et créditeurs se situaient respectivement à 60% et 45%, alors que le taux d'inflation avoisinant 90%, soit un écart de 30 et 45%. La banque du Zaïre a été obligée d'intervenir pour corriger progressivement l'évolution avec un calendrier d'ajustement de taux d'intérêt au but de les rendre positifs à plus ou moins court terme.

La situation de taux d'intérêt reste cependant caractérisée par la multiplicité de taux: les taux des opérations de la banque centrale sont différents de ceux appliqués par les banques commerciales, les taux débiteurs différent des taux créditeurs, les taux du bon de trésor différent de ceux pratiqués par les institutions financières non-bancaires (la SOFIDE, la SONAS, etc.) et ces derniers sont différents de ceux pratiqués par le secteur informel dit "banque Lambert".

Ceci entraine une situation assez confuse quant à la capacité du programme à mobiliser et affecter d'une manière efficiente l'épargne nationale, existante et potentielle.

La politique de change. Les actions relatives à ce secteur ont beaucoup évolué depuis les mesures de réforme de 1983. L'objectif de départ consistait à réduire l'écart entre le taux de change officiel et le taux de change du marché parallèle.

La politique de l'endettement. Le Zaïre a sollicité et obtenu une série de rééchelonnements successifs de la dette extérieure. Le service de la dette à couvrir, y compris les obligations vis-à-vis du FMI, pendant les cinq années à venir représente 50 à 60% de taux de service (entre 4 et 4.8 milliards de dollars).

Dans le cadre du Club de Paris, le Zaïre a obtenu un rééchelonnement de $US 1.652.000.000 sur un service brut de près de $US 1,864.000.000, soit près de 89% du service. Il ne paiera, en 1989 que le solde qui se lève à $US 212.000.000

Il a également bénéficié, à l'instar des autres pays les plus pauvres, des remises de dettes consenties par un certain nombre de pays (le Canada, la France, les Etats-Unis, la Belgique...). Dans cette perspective, le service de $US 212 millions pourra être réduit de près de 15% pour se situer aux environs de $US 180 millions.

Les mesures de réformes structurelles. Les réformes structurelles retenues dans le contexte du PAS peuvent être articulées en deux catégories principales: les réformes relatives à la libéralisation du système économique et les réformes relatives à la réorganisation et à la privatisation des entreprises publiques:

La libéralisation des prix par la suppression de leur contrôle, l'instauration d'une gamme de mesures d'incitation aux secteurs productifs, la réforme du code des investissements.

Pour améliorer le rendement des entreprises publiques et réduire l'intervention de l'Etat, il a été décidé (en attendant l'élaboration d'un cadre précis sur le rôle de l'Etat) notamment de: (1) règler les arriérés entre l'Etat et les entreprises publiques, (2) rendre les entreprises publiques responsables du règlement de toutes les dettes extérieures qu'elles ont contractées, (3) réduire au minimum le soutien budgétaire accordé à ces entreprises par l'Etat, (4) liquider et/ou privatiser les entreprises publiques dont la gestion le justifierait et (5) mettre en place un plan cohérent de gestion du secteur retenue et mettre à jour les PIP.

Ce dernier est essentiellement destiné à rationaliser les actions de l'Etat dans les secteurs des infrastructures sociales (la santé, l'éducation, l'urbanisme) et physiques (transports, électricité, eau, télécommunications, etc.) nécessaires à l'appui du secteur privé.

Comme pour les autres mesures d'ajustement, celle du secteur public restent tributaires de l'appui que les partenaires extérieurs lui donneront (la part estimée à près de 59% du crédit total prévu au PIP).

Problèmes spécifiques de l'ajustement du secteur agricole

Les problèmes spécifiques

L'agriculture vivrière connait les principaux problèmes suivants: (1) la déterioration des infrastructures routières, (2) l'incertitude dans les résultats à obtenir de l'investissement en temps ou en argent, (3) la carence en intrants agricoles, notamment les semences améliorées et les engrais, (4) la tracasserie administrative et la multiplicité des taxes informelles, (5) la faiblesse d'encadrement institutionnel et en personnel, (6) le manque d'institutions spécialisées et disposées à prendre le risque dans ce secteur, (7) les distorsions des prix dues souvent à la situation de monopole naturelle de certains opérateurs et à la fixation des marges de commercialisation trop élevées par les intermédiaires, (8) l'insuffisance de formation et d'information des agriculteurs traditionnels (qui ne sont majoritaires dans ce sous-secteur), (9) l'insuffisance de l'organisation du marché dans les milieux de production, (10) la concurrence des produits importés.

En plus de ces contraintes, le secteur agro-industriel ou commercialisé fait face à d'autres qui lui sont spécifiques: la mauvaise de certaines unités industrielles surtout après l'épisode de zaïrianisation, l'insuffisance de la main-oeuvre de qualité et de quantité suffisantes, l'existence de contrôles de prix sous des formes parfois mal camouflées, la multiplicité des taxes formelles et informelles, l'insuffisance d'encadrement technique et la vestusté de la technologie de production, l'insuffisance de crédit agricole.

Enfin, le sous-secteur qui produit pour l'exportation fait face à: des formalités administratives et à des charges et taxes parfois prohibitives, des distorsions douanières et non-douanières, des fluctuations des cours mondiaux, des taux de change parfois mal-alignés.

Les mesures d'ajustement du secteur agricole

De part l'ampleur des problèmes, le secteur agricole a bénéficié de beaucoup de mesures de réformes institutionnelles et structurelles: l'élimination de parastatales de production et de distribution des produits agricoles afin d'en briser le monopole, la libéralisation des prix au producteur et du marché (Arrêté Départemental de 29 mai 1982), l'adoption du programme de maintien des infrastructures routières desservant les centres et milieux de production agricole, l'élaboration d'un programme de replanning, la création de mécanismes institutionnels de mobilisation des ressources pour le secteur agricole (Banque de Crédit Agricole), la définition d'une politique d'approvisionnement en intrants agricoles, les mesures d'allègement de taux douanier et la rationalisation du système d'incitation de ce secteur, le renforcement des activités de la recherche agronomique et de formation.

Il est difficile d'appliquer et de suivre correctement, un aussi grand nombre de mesures dans un laps de temps aussi court. Les infrastructures physiques et humaines de qualité et de quantité suffisantes font grandement défaut au Zaïre.

Réalisations et limitations de l'ajustement structurel au Zaïre

De 1983 à ce jour, beaucoup de réalisations macroéconomiques, les unes bonnes et les autres mauvaise, ont eu lieu au Zaïre. Ni les unes ni les autres ne peuvent avec la moindre certitude, être attribuées exclusivement au programme d'ajustement structurel. Ce dernier a eu le mérite de nourrir la reflexion, d'orienter les stratégies et d'identifier les sources de difficultés.

L'évidence accumulée depuis 1983 dont une petite illustration est donnée ci-dessous, suggère en fait que ses difficultés se multiplient et s'aggravent et que le plan d'ajustement structurel doit subir continuellement des ajustements structurels pour mieux les comprendre et les attaquer.

Réalisations et limitations macroéconomiques

Au plan macroéconomique, le programme d'ajustement a permis de:

- Mieux articuler la vision et les options fondamentales de la politique macroéconomique du Zaïre, ses objectifs, ses instruments et sa straégie,

- Mieux définir les priorités de cette politique, et en évaluer les implications économiques, financières et sociales,

- Mieux orienter les discussion sur les grandes orientations de la gestion de certaines situations macroéconomiques, et

- Accumuler une information abondante quoique de qualité variable, sur l'activité macroéconomique et sectorielle.

Le texte et le tableau qui suivent fournissent un tableau partiel et condensé de l'évolution comparative de l'économie. Dans les limites imposées par la fiabilité des observations, cette évidence suggère quelques tendances générales.

Au plan intérieur:

1) Une amélioration du taux de croissance du Produit Brut réel (de 0,65% à 2,2%).

2) Une légère accélération du taux d'inflation (de 51% à 59%).

3) Une légère détérioration du salaire réel (de -7,5% à -9,75%).

4) Une amélioration de la consommation réelle des ménages en terme de taux de croissance (de -7,75% à 7,5%) couplée d'une légère diminution de sa part dans le Produit Intérieur Brut.

5) La croissance de la consommation réelle de l'Etat s'est réduite presqu'au même rythme que sa part dans le PIB.

Les évolutions de point (3) et (4) suggèrent la déterioration de la justice distributive qui défavorise le salarié, probablement en faveur d'autres classes sociales.

La tendance de la consommation de l'Etat converge vers une meilleure maitrise de ce secteur qui devra se poursuivre.

Au plan extérieur:

1) Une légère déterioration de la position du Zaïre dans les échanges avec le monde extérieur. Pour la période de 1978 à 1982, le Zaïre a transféré annuellement au reste du monde 1% du Produit Intérieur Brut réel contre 1,3% de 1983 à 1989.

2) L'accélération de la dépréciation de la monnaie.

3) La détérioration de la position compétitive des biens échangeables zaïrois et donc de l'efficience dans la production de ces biens.

4) Une légère amélioration de la situation des réserves de change.

	1977-1982	1983-1988
1. Secteur Intérieur		
1.1 Croissance PIB	- 0,65	2,23
1.2 Inflation (%)	51,00	59,00
1.3 Salaires des ménages [1]		
1.3.1 Taux de croissance	- 7,50	- 9,75
1.3.2 Pourcentage du PIB	32,00	31,00
1.4 Consommation des ménages		
1.4.1 Taux de croissance	- 7,75	7,50
1.4.2 Pourcentage du PIB	36,20	35,00
2. Secteur Extérieur		
2.1 Exportation nettes des biens et services		
2.1.1 Valeur réelle (millier Z)	- 6,00	- 17,06
2.1.2 Pourcentage du PIB	1,00	1,33
2.2 Taux de change		
2.2.1 Nominal (Z/$)	3,10	76,16
2.2.2 Effectif	269,30	177,50
2.3 Réserves de change (millions $/an)	145,39	177,50
3. Secteur agricole		
3.1 Croissance (secteur commercialisé)	2,90	3,80
3.2 Inflation	55,00	45,50
3.3 Crédit agricole (%du total)	4,60	3,20

Note: Calculé sans tenir compte des observations de 1987 dont l'allure est abérrante.

5) La déterioration de la position de l'endettement.

6) La poursuite de la déterioration des termes de l'échange.

Dans le secteur agricole:

1) Une légère amélioration du taux réel de croissance (de 2,9% à 3,8%).

2) Une légère baisse du taux d'inflation du secteur (de 55% à 45%).

3) Une diminution de la part du crédit allouée à l'agriculture (de 5% à 3%).

4) La poursuite de la déterioration des termes de l'échange.

5) Une amélioration des prix au producteur couplée d'un léger acroissement de la marge de commercialisation. Les tendances récentes suggèrent une déterioration du prix au producteur.

Ce tableau macroéconomique reste mitigé. L'ajustement de la demande globale est relativement positif. Par contre, l'ajustement de la production se heurte à des difficultés dues essentiellement à l'inefficience et à la baisse de compétitivité du secteur des biens échangeables.

L'ajustement social suggère une déterioration de la justice distributive. D'autres indicateurs sociaux signalent une nette déterioration des secteurs de l'éducation, de la santé, du logement et du statut nutritionnel. Le secteur agricole marque quelques points positifs dans l'ajustement, mais éprouve des difficultés dans le domaine de crédit et des infrastructures de base. Les intermédiaires tirent plus de profit de la libéralisation que les producteurs. L'autosuffisance alimentaire se recherche encore.

Le secteur extérieur est le plus difficile à maitriser.

Réflexion sur les priorités et perspectives d'avenir

Un cadre de réflexion sur les priorités et perspectives d'avenir

Les difficultés éprouvées dans les domaines de la compétitivité et du social peuvent être expliquées, bien que partiellement, par deux facteurs principaux:

1) Cadre trop macroéconomique de la conceptualisation du schéma d'ajustement (aggrégat macroéconomiques).

2) Préoccupation obsessive par une conception et une gestion trop bureaucratique et centralisée de l'ajustement.

3) Faiblesse du mécanisme de coordination internationale des initiatives de l'ajustement et surtout une participation virtuellement nulle du Zaïre à l'élaboration conceptuelle.

Je vois pour l'avenir, les lignes prioritaires de réflexion suivantes:

1) La mise en place d'un nouveau cadre plus décentralisé de formulation des programmes d'ajustement dont la caractéristique principale serait de faire participer toute la population de la base et les entreprises pour:

- Définir les problèmes spécifiques
- Arrêter les objectifs et choisir les priorités
- Définir les stratégies et mécanismes, les critères de performance et d'évaluation

2) Au-delà de l'ajustement de la demande et de l'offre globale strictement économique, le nouveau cadre devra envisager le bien-être et la pauvrété, l'ajustement social et culturel, l'ajustement politique, l'ajustement de l'environnement.

L'expérience récente suggère que les Etats ont une capacité de gestion économique très limitée. Mais abandonnée à elle-même, l'initiative privée peut, surtout dans le secteur agricole, générer d'énormes externalités de tous genres.

Modalités d'application à l'ajustement de l'agriculture

Le cadre d'ajustement participatif retient les priorités suivantes au niveau de l'ajustement du secteur agricole:

1) La décentralisation de l'initiative d'ajustement au niveau des villages qui organisent eux-mêmes les associations d'initiative.

2) L'encadrement de ces associations par les ONG ou par les opérateurs économiques oeuvrant dans les secteurs respectifs ou par des organisations des missionnaires.

3) La création d'une structure de formation des encadreurs villageois aux tâches et techniques spécifiques.

4) La conception d'une structure de relais permettant de créer des relations entre les institutions financières locales formelles et informelles, ou internationales, déterminer les conditions d'octroi de crédit et de garantie adaptées au caractère de ces organisations.

5) Créer un mécanisme permettant au crédit d'ajustement d'atteindre directement les paysans ou leurs organisations par l'intermédiaire de la structure de relais.

Cette structure qui reste à raffiner implique que le programme d'ajustement couvre les domaines classiques des programmes actuels. Mais qu'il le dépasse pour inclure l'ajustement de toute la population de base: l'ajustement politique, l'ajustement social, l'ajustement de l'environnement. L'ajustement devra poser clairement les problèmes pertinent de chaque secteur d'ajustement: les chocs, les objectifs, les politiques et leurs objectifs, les instruments et les mécanismes d'ajustement. Il devra aussi fixer les critères de performance retenus.

Dans la philosophie proposée ici, la coopération est à concevoir dans le cadre d'association d'affaires entre l'organisation du Zaïre et du monde extérieur selon les modalités à préciser. Le rôle de l'Etat serait de créer un environnement institutionnel qui permet à cette coopération de se développer sans tracasserie ni corruption. L'on n'a trop parlé et agit au nom de l'agriculture, le cadre d'ajustement participatif lui ouvre la possibilité de parler en son propre nom et d'agir dans son intérêt.

EXPOSE SUR LE TOUR D'HORIZON MACRO-ECONOMIQUE DU PROGRAMME D'AJUSTEMENT STRUCTUREL AU ZAIRE EVALUATION ET PERSPECTIVE

La Citoyenne Ekodi Tshosolela
Secrétaire Technique du PAS
Département du Plan

1. Introduction

L'économie Zaïroise étant une économie extravagante, les autorités du pays ont senti la nécessité de revoir la stratégie de développement en privilégiant la restructuration interne. Après plusieurs tentatives de stabilisation de son économie, et de libéralisation, le Conseil Exécutif a introduit en septembre 1984 une requête à la Banque mondiale pour une assistance à l'élaboration d'un programme d'ajustement structurel qui serait appuyé d'une aide à la balance des paiements.

En 1986, la Banque mondiale a ainsi réagi à la requête sectorielle et non globale, comme souhaité par le Conseil Exécutif. Ainsi, un premier programme pour le secteur industriel a été conçu et mis en oeuvre au second semestre de 1986 avec l'assistance de la Banque mondiale et appuyé d'un crédit à décaissements rapides de 80 millions de $US dénommé CASI. Ce programme fut relayé, quelques mois plus tard, par un programme global d'ajustement structurel assorti d'une aide à la balance des paiements de 165 millions de $US.

Le programme d'ajustement structurel soutient les actions du Plan Quinquennal de développement économique. De ce fait, ces objectifs viennent en appui à ceux du Plan Quinquennal en matière de croissance économique. Il est, en outre, cohérent avec les stratégies et politiques du Plan Quinquennal notamment dans les domaines du libéralisme économique, intégration et diversification économiques ainsi que de la politique monétaire, et budgétaire.

2. Objectifs, stratégies et contenu de différents programmes d'ajustement structurel

2.1. Crédit d'Ajustement Structurel au Secteur Industriel (CAS)

2.1.1 Position du problème

Le secteur industriel, touché profondément par la crise, connait une sous utilisation de la capacité de production due, entre autres, à l'insuffisance de devises pour financer l'achat des matières premières et de pièces de rechange à l'étranger ainsi qu'à des conditions fiscales peu incitatives.

2.1.2 Objectifs du CASI

- Lever les contraintes que je venais d'énumérer pour permettre au secteur industriel de connaitre une croissance soutenue.

- Permettre le développement d'un secteur industriel compétitif et efficace, la promotion des exportations, le rendement des liens entre l'agriculture et l'industrie ainsi que des relations inter-industrielles et l'augmentation de l'emploi.

Comme on le voit, le programme visait le renforcement de la politique industrielle avec un accent particulier sur la diversification et la production des exportations non industrielles ainsi que sur une activité efficace d'import-substitution à l'aide d'un système d'incitations mieux adapté favorisant l'entretien du capital existant et orientant le secteur vers des activités de transformation utilisant davantage des intrants locaux pour servir le marché local.

2.1.3 Stratégies

Le Conseil Exécutif a, dans sa déclaration de politique industrielle, arrêté les mesures de réformes relatives à:

- La promotion des exportations par l'élimination des goulots d'étranglement administratifs et l'abolition des taxes à l'exportation sur les produits industriels.

- La libéralisation des prix des produits manufacturés incluant l'aboliton des contrôles à postériori.

- La réforme du tarif douanier à l'importation par la rationalisation et la simplification de la structure des droits de douanes, le renforcement de l'OFIDA, l'uniformisation de la taxe sur le chiffre d'affaires à l'importation et sur la production locale.

- La réforme de la fiscalité des entreprises industrielles.

2.1.4. Financement et déroulement de l'opération

Le CASI, conclu en 1986 a été déboursé en 1986 et 1987 pour un montant global de 80 millions de $USA. L'opération s'était déroulée en trois phases correspondant en une série des mesures de réformes à prendre.

La première, consistant à la présentation du dossier au Conseil d'Adminitration de la Banque mondiale, était assujetie à l'accomplissement des mesures portant sur la libéralisation à postériori des prix industriels sur l'adoption des droits de douane minimum de 10% et

maximum de 60%, l'uniformisation de la C.C.A., la consolidation de la taxe F.C.D. au budget général de l'Etat et la signature d'une Déclaration de Politique Industrielle.

La seconde phase relative au déblocage de 50% du crédit était conditionnée par la simplification des procédures à l'exportation et l'abolition de toutes les taxes à l'exportation sur les produits manufacturés. La dernière avait requis l'instauration d'un programme et d'un calendrier établissant sur trois ans un taux nominal de protection de 30% ainsi que la définition d'un programme de rationalisation de la fiscalité des entreprises industrielles.

2.1.5. Evaluation Sommaire du CASI

Cette opération avait fourni les devises nécesssaires à l'importation des pièces de rechange, des intrants et des équipements pour aider le secteur industriel à accroitre le taux d'utilisation de sa capacité installé et d'améliorer son efficacité à la fois sur les marchés intérieur et extérieur. L'enquête menée par le Département du Plan permet de tirer les conclusions suivantes au niveau de:

Production et emploi

L'augmentation de la production en termes réels, en 1987 comparé à 1986, de 9% à Kinshasa et 14,2% en régions.

L'augmentation du nombre d'employés de 3,8% à Kinshasa et 17,4% en régions. En général, le CASI a permis d'empêcher la baisse de la production.

Allègement de la pénurie de devises

Contribution à la stabilité relative du taux de change enregistré au cours du 2ème et 3ème trimestre 1987. Les 80 millions de $ ont été, de l'avis des entreprises et des banques, insuffisants et n'ont satisfait qu'une partie de la demande.

Allocation des fonds entre les banques distributrices

On note la non rationalité des critères d'allocation entre les banques commerciales par la Banque Centrale. La programmation non rationnelle par les banques et l'utilisation non optimale de fonds par les bénéficiaires.

Le rapport d'achèvement du CASI fait par la Banque mondiale souligne la modestie des résultats et les distorsions subsistant dans la structure des incitations. Cette faible performance est due en partie, à l'appui tardif et insuffisant de la Banque mondiale, d'une sous-évaluation des besoins d'aide à la balance des paiements du Zaïre et de l'ampleur de la crise économique. Néanmoins, de manière générale, le secteur et ses problèmes ont été mieux compris.

2.2. Programme global d'ajustement structurel (PAS)

2.2.1. Position du problème

Le Conseil Exécutif a fait appel à la Banque mondiale et au FMI pour étendre la réforme structurelle aux autres secteurs de l'économie. Ces programmes débutés en 1987, ont été arrêtés en 1988 pour reprendre en mai 1989.

Le CAS (Crédit d'Ajustement Structurel) découle du programme d'ajustement structurel qui est un programme à moyen terme visant la relance de l'économie alors que la FAS découle de l'accord de confirmation qui est un programme à court terme préparant les conditions de la relance par une stabilisation économique et financière de l'économie.

2.2.2. Objectifs

- Atteindre une croissance soutenue, tout en maintenant les équilibres internes et externes
- Atteindre le taux de croissance de 3,3% en 1989; 3,5 à 4% en 1990
- Ramener le taux d'inflation de 94% en 1988, à 75% en 1989, à 20% en 1990, et 15% en 1991
- Situer le déficit budgétaire à 15% du FIB en 1989 et le réduire progressivement par la suite
- Réduire le déficit courant de la Balance de paiements de 650 millions de DTS (14,2% du PIB) projeté pour 1990 à 600 millions de DTS (11,5% du PIB) en 1992

2.2.3. Contenu du programme

Le PAS comprend un ensemble de mesures de réformes économiques conçues en cohérence avec le Premier Plan Quinquennal 1986-1990, destinés à faciliter la relance de la production en soutenant l'initiative privée à travers une organisation plus efficace de l'administration économique. Les politiques sont ainsi définies dans les secteurs suivants:

Secteur Extérieur

Taux de change: fonctionnement libre dans la perspective de stabilisation.

Dette extérieure: meilleures conditions de rééchelonnements futurs et limitation des emprunts non concessionnels.

Avoirs extérieurs: relèvement progressif des réserves officielles nettes et rationalisation de l'utilisation des devises par le Secteur Public.

Secteur Public

Assainissement en vue de mobiliser les recettes et maîtriser les dépenses; rationalisation des investissements publics, restructuration des entreprises publiques et réforme de la fonction publique.

Secteur Monétaire

Politique de taux d'intérêt positifs.

Production

Politique de fixation du taux de change suivant les forces du marché; libéralisation du commerce extérieur; réformes tarifaires; libéralisation des prix; ajustement régulier des prix des transports publics, réhabilitation des routes, politique libérale en matière de rapatriement de dividendes, suppression des monopoles dans le domaine des transports, ajustement régulier des prix de produits pétroliers.

2.2.4. Financement et déroulement de l'opération

Crédit d'Ajustement Structurel (CAS)

Environ 102 mesures de réformes contenues dans une matrice de réformes ont été appuyées par des accords de crédit portant sur 165 millions de dollars US, sous forme d'aide à la balance des paiements à décaissements rapides. Les font se sont répartis comme suit selon leur origine:

- 55 millions de dollars US provenant de l'IDA
- 95 millions de $US provenant du Fonds d'aide à l'Afrique
- 15 millions de $US constitués par un don japonais

La première tranche (82,5 millions de $) a été déboursé en septembre 1987 après remplissage des conditions prévues. Le Zaïre a dû remplir certaines conditions formelles en vue du déblocage de la seconde tranche du CAS qui est intervenue en mai 1989 en liaison avec le nouveau programme FAS, après une suspension en décembre 1987.

Parmi ces conditions il y a lieu de citer:

- La mise au point du cadre macroéconomique pour 1988-1991 incluant le niveau et la composition du PIP
- La définition d'un nouveau cadre institutionnel pour la supervision des entreprises publiques et la nomination de son responsable
- La classification des entreprises publiques en entreprises à maintenir dans le portefeuille de l'Etat, entreprises à liquider, entreprises à privatiser totalement

ou partiellement

- La mise au point d'un programme de restructuration et réorganisation pour les entreprises à maintenir dans le portefeuile de l'Etat
- La mise au point des dispositions administratives et budgétaires requises pour la mise à la retraite des fonctionnaires éligibles
- Le réajustement des prix des produits pétroliers

Facilité d'Ajustement Structurel (FAS)

Le premier et le second accords ont été conclus respectivement en 1987 et en juin 1989. Un déboursement de 58 millions de DTS est intervenu en 1987. Etant donné que les critères de réalisation ont été respectés, à part celui relatif aux nouveaux emprunts extérieurs d'une durée de 1-5 ans pour lequel une dérogation a été accordée, le Zaïre a pu tiré du FMI 162 millions de DTS (202 millions de $) prévus dans le programme 1989.

2.2.5. Appréciation globale du programme

Les réformes

Les différentes réformes dans les domaines des tarifs douaniers, de prix, de fiscalité de promotion des exportations ont donné des résultats modestes et des distorsions subsistent encore dans la structure des incitations en raison, principalement, de la prolifération d'exonérations spéciales ou encouragés par un environnement économique et réglementaire défavorable.

Dans le domaine tarifaire, les réformes se poursuivent normalement. La fourchette des taux d'imposition se situe entre 15 et 45% à titre de taux de protection nominale. La libéralisation des prix amorcée en 1983 avec l'abolition des contrôles des prix *ex ante* n'a pas été étendue au contrôle *ex post* des prix comme prévu dans le CASI.

La suppression des taxes à l'exportation et la simplification des formalités administratives complexes (sources de goulot d'étranglement) imposés aux exportateurs ont été réalisées. Les taxes à l'exportation subsistent actuellement pour le secteur minier, le café et les bois grume. Toutefois, les procédures d'exportations restent compliqués et le travail se poursuit au sein du comité de facilitation des exportations animé par le Département du Commerce Extérieur dans le cadre du PAS.

Les succès les plus marquants du programme ont été:

- La mise en place d'une programmation efficace des investissements publics à travers le PIP triennal glissant
- Le contrôle de l'effectif de la fonction publique
- La poursuite de la réforme du tarif douanier dans le cas d'une plus grande uniformité, engagée avec le CASI

Les obstacles rencontrés pour la mise en oeuvre complète des réformes dans les autres domaine tiennent à deux ordres de facteurs:

- La difficulté à maîtriser les équilibres macroéconomiques et à stabiliser l'économie, prélable nécessaire à une politique d'ajustement.
- Les problèmes institutionnels qui résultent d'une maîtrise insuffisante de la conception et de l'exécution des réformes pour les administrations responsables.

Impact du PAS sur l'économie

En ce qui concerne l'évaluation de l'impact du PAS sur l'économie, les effets ne sont pas vraiment encore perceptibles étant donné la jeunesse du programme qui devra réorienter l'économie à moyen terme car les problèmes des structures ne peuvent pas être résolus de manière mécanique, c'est plutôt un processus.

L'analyse macroéconomique suivante fait néanmoins ressortir les commentaires suivants:

En prenant en compte les programmes de stabilisation et d'ajustement, nous constatons qu'à aucun moment depuis 1980, avant ou après les programme précités, la croissance n'a atteint le seuil de 4% en termes réels considéré comme un minimum par le Plan Quinquennal.

Par ailleurs, les années 1984 à 1987, au cours desquelles les programmes ont été en vigueur, ont connu un taux de croissance de 10,2%, contre 2,3% seulement pour les années 1980 à 1983, précédant la conclusion des programmes. L'effet des programmes sur la croissance, même s'il est insuffisant, serait donc positif.

L'évolution a été relativement favorable en matière d'inflation et de monnaie. Le taux d'inflation fut ramené de 94% en 1988 à 56% en 1989. On note, en outre, une stabilité du taux de change sur le marché parallèle suite la forte réduction du financement monétaire, du déficit budgétaire, conjuguée à la vente par la Banque du Zaïre d'un montant élevé de devises ayant permis d'absorber l'excès de liquidités dans l'économie. L'écart entre le taux de change officiel et celui du marché non contrôlé fût ramené à moins de 10% conformément au programme.

Les recettes mobilisées par l'OFIDA et la D.G.G. ont connu une augmentation appréciable, soit des taux de réalisation respectifs de 101,5% et 105% en 1989 par rapport aux prévisions, dépassant ainsi de 110,6% et de 229,4% les 46.938 et 33,473,1 millions de zaïres recouvrés respectivement en 1989.

La masse monétaire a connu un acroissement relativement modéré en passant de 169.851 millions de zaïres en décembre 1988 à 272.404 millions de zaïres à fin décembre

1989, soit un accroissement de 60,4%, ce qui a eu des effets favorables sur la stabilisation du taux d'inflation surtout au second semestre de 1989.

Les taux d'intérêt prêteurs de la Banque du Zaïre ont été relevés de 10 points en février 1989, de 15 points en avril de la même année pour devenir positifs en terme réel depuis juin 1989.

La faiblesse des résultats du programme se situe au niveau de l'encadrement insuffisant des dépenses des biens et services au fonctionnement, aux dotations, etc.

2.3. Les programmes avec les autres bailleurs de fonds

Ces programmes font suite à ceux négociés avec la Banque mondiale auxquels les déclarations de politiques sont souvent calquées. On peut citer le PAS I, II et III belges respectivement 300; 200 et 300 millions de F.F.

Le prêt du Royaume Uni et Irlande du Nord de 2 millions de consentis en juillet 1987 pour faciliter les importations du secteur industriel. Le prêt japonais de 1,i million de Y en pour acquisition des biens et services. Quize millions de dollars canadiens qui constituent une ligne de crédit multisectorielle dans le but de faciliter l'achat, le transport des produits canadiens et de couvrir certains frais inhérents à la gestion de l'opération.

Les 10 millions de D.M. de la R.F.A. et qui entrent dans le cofinancement de la 2ème tranche du C.A.S. Le don italien de 9 millions d'Ecus géré par la Banque mondiale pour financer les importations.

Les 80 millions de DTS de la B.A.D. destinés à appuyer le programme du secteur pétrolier.

Perspectives

Les réformes se poursuivent dans de nombreux domaines notamment fiscal, douanier, du commerce extérieur, des investissements publics et des entreprises publiques. C'est dans ce même cadre que se préparent les programmes suivants avec la Banque mondiale.

Crédit d'Ajustement du Secteur Financier (CASF)

Le CASF qui fait suite aux travaux effectués en 1987 lors de la préparation du C.A.S. La mission de préparation a eu lieu en septembre 1989. La mission d'évaluation prévue en décembre 1989 a été reportée à plus tard.

Les politiques à inclure dans le programme se rapportent à la restructuration et au renforcement de certains intermédiaires financiers; au renforcement de la réglementation et

de la supervision du système financier par la Banque du Zaïre; aux politiques monétaires et financières, ainsi qu'au développement de nouveaux instruments financiers.

Programmation de dépenses publiques (PDD)

L'engagement a eu lieu depuis juillet 1989. Les discussions préliminaires avec la Banque mondiale sur le document précisant les composantes et le calendrier d'exécution du programme et l'évaluation des actions immédiates ont été prévues pour l'année en cours. Les consultations doivent aboutir à un programme triennal des dépenses publiques 1990-1992 à revoir annuellement. L'accord pour ce programme devrait intervenir cette année avec certaines mesures d'accompagnement nécessaires à l'amélioration de la transparence et de la discipline budgétaire.

Programme d'Ajustement des Secteurs Sociaux (PASS)

Parallèlement aux programmes précités le Conseil Exécutif s'attèle à finaliser et mettre en place le PASS dans le but d'amortir certaines conséquences sociales transitoires liées au processus d'ajustement structurel et améliorer l'efficience et l'équité des divers programmes sociaux.

PAS II

Toutes ces préoccupations que nous venons d'évoquer devraient aboutir à un second programme d'ajustement structurel PAS II dans l'hypothèse où le dialogue macroéconomique se poursuivrait à la satisfaction de toutes les parties.

Cependant, ce dialogue connaît, pour le moment, quelques difficultés dans le cadre de la seconde revue du programme d'ajustement économique et financier conclu avec le FMI en juin 1989 appuyé par la FAS et également dans le cadre des préoccupations convenues avec la Banque mondiale portant sur les dépenses publiques et les projets hors PIP (Mushie-Pentane, Mobayi II, Achat avions, Air Zaïre, etc.). Les concertations avec ces deux partenaires devront se poursuivre pour l'amélioration du dialogue macroéconomique.

La réussite de programmes à venir impliquent:

- Une meilleure préparation avec une quantification réaliste des besoins et des objectifs.
- Veiller à une meilleure compatibilité entre le programme et la politique macroéconomique dans laquelle il est inscrit (crédit, taux de change etc.).
- Prendre en compte l'aspect durable du programme afin d'assurer des impacts positifs soutenus.
- Une connaissance préalable de la disponibilité des fonds par les bénéficiaires;
- Envisager dès le départ le suivi d'exécution du programme, ce qui nécessiterait la production par la Banque du Zaïre d'un rapport statistique (les données seront

définies en fonction des objectifs recherchés et des moyens mis à disposition) et analytique mensuel ou du moins trimestriel.

- Considérer les particularités des régions et réaliser des allocations susceptibles d'en faire jouir les bénéfices à toute l'étendue de la République.

CHAPITRE 4. THEMES SELECTIONNES DES POLITIQUES PRIORITAIRES

L'ALLOCATION DES RESSOURCES FINANCIERES PUBLIQUES AU SECTEUR AGRICOLE

Eric Tollens, Professeur
Université de Leuven, Belgique

1. Introduction

Dans les années 1980, le secteur agricole a été un des principaux secteurs de l'économie Zaïroise, contribuant près de 30% du PIB. La part du secteur traditionnel dépasse celui du secteur moderne et la production de cultures traditionnelles, notamment le manioc, le maïs, l'arachide, le riz, les haricots etc. constitue la part du lion de la contribution de l'agriculture à l'économie nationale.

Depuis l'indépendance en 1960 jusqu'au début des années 1980, la production agricole a pratiquement stagné. Cela a entraîné une augmentation des importations de produits alimentaires qui constituent maintenant à peu près 20% des importations totales (1985). La diminution de la part des exportations agricoles dans le total des exportations, de 41% en 1960 à moins de 10% en 1985 et 18% en 1986, a contribué au déficit du secteur agricole dans la balance commerciale du pays. Les importations de produits alimentaires, dont une partie non négligeable en termes d'aide alimentaire (P.L. 480 et autres), ont permis de maintenir le niveau de calories disponibles par habitant au même niveau, comme le démontre les différentes enquêtes budget-consommation de J. HOUYOUX.

La dégradation continuelle des infrastructures existantes et le manque d'infrastructures nouvelles constituent probablement le plus grand frein à une meilleure efficience économique et à un meilleur fonctionnement du système économique au Zaïre.

Les mesures de libéralisation de 1982/1983 ont marqué un tournant dans la politique agricole du pays. Par le retrait des contrôles de prix et de commercialisation et par les mesures d'ajustement structurel de l'économie, et notamment l'adaptation du taux de change aux conditions du marché, une réponse positive du secteur agricole a été constatée. Nos études à la D.M.P.C.C. au Bandundu et au Bas-Zaïre nous laissent croire que l'accroissement de la production alimentaire est même sérieusement sous-estimé. Dans ces deux régions, les paysans dits traditionnels paraissent relativement bien intégrés dans le circuit commercial et les fluctuations monétaires (inflation, dévaluations) constatées sur les marchés de Kinshasa sont presque parfaitement transmises et avec peu de retard au niveau des producteurs. Nous sommes d'avis que l'économie de marché fonctionne mieux qu'on le pense, malgré des entraves d'ordre institutionnel (par exemple, l'ouverture des campagnes de commercialisation, le système de cultures imposées qui subsiste dans plusieurs régions sous

différentes formes de même que la notion de superficie cultivée minimum, les différentes taxes à payer lors de l'échange des produits) qui pèsent encore sur l'économie alimentaire et qui empêchent une libéralisation totale de l'économie.

Le rôle du secteur privé dans le développement du secteur agricole et la part importante des investissements privés dans le total du financement agricole ne sont pas traités ici en profondeur. Le papier se concentre sur le rôle de l'Etat dans le financement de l'agriculture.

Il faut bien se rendre compte que même dans une libéralisation et une privatisation générale de l'agriculture, comme c'est le cas au Zaïre, l'Etat garde une responsabilité importante, notamment dans la création d'infrastructures rurales, de routes, d'infrastructures de marchés, de systèmes d'information (statistiques), de recherche agronomique et de vulgarisation, de politique agricole, ... Confier la production au secteur privé ne signifie pas pour autant le retrait de l'Etat de son rôle de pourvoyeur des biens publics que personne d'autre n'apportera. Le secteur privé n'a pas d'intérêt à investir dans des infrastructures ou des services qui peuvent être utilisées par tout le monde (free rider problem). Le secteur privé ne va jamais sélectionner une variété de manioc hautement productive et résistante aux maladies et insectes. Les opérateurs privés vont bien se rencontrer sur des marchés mais un marché efficient requiert l'intervention délibérée d'une autorité publique. Aucun opérateur économique ne va investir dans une infrastructure de marché ou un système d'information (mercuriales) disponible pour chacun. C'est dans cette optique que cette contribution doit être située. Par ailleurs, il y a très peu de statistiques disponibles sur l'importance des investissements privés agricoles au Zaïre. L'impression générale est que ces investissements sont limités en qu'ils n'ont pas tendance à augmenter beaucoup ces dernières années.

2. Le budget agricole de l'état zaïrois

Le tableau 1 présente le budget agricole de l'Etat Zaïrois et sa place dans le budget total de l'Etat, réparti selon le budget ordinaire (BO) de fonctionnement et le budget d'investissement (BI).

Ce tableau a pu être constitué à partir de différents sources de données. En conséque année à l'autre. Néanmoins, le tableau présente des ordres de grandeur et permet de situer la place de l'agriculture dans l'ensemble des préoccupations de l'Etat.

Le tableau appelle plusieurs explications et commentaires:

1. Pour la plupart, il s'agit de budgets votés par le Conseil Législatif. Il arrive souvent que le budget arrêté soit réduit par la suite. Pour l'année 1990, il apparaît par exemple que le BI pour l'agriculture serait de 3.039 millions de Z, soit une baisse de 14% par rapport au budget voté. Au courant de l'année, les budgets doivent souvent être revus à la baisse suite à l'insuffisance des recettes budgétaires et/ou à la libération tardive des crédits.

Tableau 1: Le Budget Ordinaire (BO) et le Budget d'Investissement (BI) du Département de l'Agriculture dans le Budget de l'Etat (en millions Z)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
BO Agric a)	217	202	202	255	309	610	490	9.559	
BO Etat b)	7.391	12.215	24.760	40.347	67.155	92.762	75.298	264.541	456.707
Agric/Etat %	2,9	1,7	0,81	0,63	0,46	0,66	0,65	0,38	2,09
BI Agric	18,9	31,8	33,8	33,0	64,1	956,5	1,0	2.566,2	3.537,0
BI Etat	1.190	727	1.494,5	1.600,0	3.423,8	13.253,1	7.804,5	32.327,0	43.300,0
Agric/Etat %	1,6	4,4	2,3	2,1	1,9	7,2	11,2	8,5	8,2
Total BO+BI Agric	236	234	235	288	373	1.566	1.361	3.579	13.096
Total BO+BI Etat	8.581	12.942	26.254	41.947	70.579	106.015	152.777	350.072	584.258
Agric/Etat %	2,7	1,8	0,90	0,69	0,53	1,48	0,89	1,02	2,24

Sources: Banque du Zaïre et Budget de l'Etat, différentes années; il s'agit des budgets votés par le Conseil Législatif.

a) Départements de l'Agriculture et du Développement Rural

b) Le budget total de l'Etat comprend également le budget annexe et le budget par ordre

2. Les budgets arrêtés ne sont presque jamais libérés et payés à 100%. Ceci est plus le cas pour le BO que pour le BI dont la libération est plus fiable ces dernières années. Il s'ensuit que plusieurs services de l'Etat inscrivent des dépenses courantes dans le budget BI (= PIP) pour obtenir ainsi un financement plus sûr. Selon le document "La Politique Agricole" (p. 11), le taux d'exécution financière du PIP a été de 56% en 1986 et 85% en 1987.

3. Au cours de l'année, la libération et mise à disposition de crédits n'est jamais connue avec certitude, ce qui empêche une planification rigoureuse des actions.

4. Le tableau 1 comprend seulement le budget de l'Etat Zaïrois et exclut les financements extérieurs. Ces financements sont importants, surtout pour le BI où les sources de financement externe dépassent généralement 50% du BI de l'Etat. Pour le BO, les dépenses de fonctionnement sont de plus en plus supportées par les donateurs dans le cadre de projets.

5. Dans le passé, il existait d'autres sources de financement comme le Fonds Agricole alimenté par une taxe sur les exportations agricoles jusqu'en 1986, les Fonds de Conventions de Développement financés par une taxe de consommation sur certains biens qui finançaient des programmes de développement d'opérateurs économiques privés et parapublics et les Fonds de Contrepartie obtenus par la vente de l'aide alimentaire ou d'autres produits essentiels, comme dans les programmes sectoriels d'importation en appui à la politique de l'ajustement structural. Actuellement, tous ces fonds spéciaux sont supprimés afin de mieux centraliser le budget de l'Etat, sauf les fonds suivants:

- Les fonds de contrepartie.
- Le fonds national de reboisement, qui reçoit le produit d'une taxe sur les coupes effectuées par les entreprises d'exploitation forestière (Département de l'environnement).
- Le fonds d'entretien des routes rurales, alimenté par une taxe sur le carburant vendu par les compagnies pétrolières. Cette taxe est analogue à la taxe routière qui sert à financer les activités de l'Office des Routes.

Le versement de ces taxes est devenu irrégulier ces dernières années.

Dernièrement, un nouveau fonds vient d'être créé, le Fonds Bilatéral de Développement. Il s'agit d'un nouveau mécanisme financier mis en oeuvre dans le cadre du règlement de la dette commerciale garantie du Zaïre à l'égard de la Belgique. Ce Fonds sera alimenté par le versement de la contrevaleur en Zaïre-monnaie du montant des intérêts dûs. Il est destiné à financer des projets de développement dans le domaine des investissements productifs et de la promotion sociale.

6. D'autres Ministères et services de l'Etat interviennent également dans l'agriculture et dans le développement rural, notamment les travaux publics, l'Office des Routes, la santé

publique, les affaires foncières, l'environnement, etc. L'investissement total et la part totale du budget de l'Etat allant à l'agriculture sont donc bien supérieurs aux chiffres cités. Néanmoins, dans une comparaison entre pays, il est commode de comparer des pourcentages au sens strict, cest à dire les dépenses du Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural.

7. Le Gouvernement a adopté un programme d'investissement public prioritaire (PIP) triennal à horizon mobile. Le PIP agriculture pour la période 1988-1991 comprend environ 66 projets et 30% des crédits prévus sont destinés à la production vivrière. Les autres projets concernent l'élevage, les cultures de rapport, l'infrastructure, surtout routière, et une multitude de petits projets. Le PIP agriculture 1990 accorde le plus de ressources en ordre d'importance au SENASEM (BUNASEM), SENARAV (RAV), PRAAL, PAT-2, PNR et autres projets et donc principalement à l'autosuffisance alimentaire. Une part importante du PIP devrait être financé au moyen de ressources extérieures (70%).

8. En principe, toutes les actions du Département de l'Agriculture doivent se réaliser à travers le budget et selon les lignes directrices du plan quinquennal de développement. Depuis 1986, un premier plan quinquennal 1986-1990 existe et un deuxième est actuellement en préparation. Le plan quinquennal est traduit dans le PIP. L'augmentation spectaculaire du taux d'investissement BI à travers le PIP selon le plan est un des acquis majeurs du premier plan quinquennal et un bon exemple de concertation entre le Département du Plan et le Département de l'Agriculture. Le premier plan prévoyait d'obtenir un taux d'investissement dans le secteur agricole de 18% par an, ce qui était probablement irréaliste. Le principal problème réside dans la faiblesse du BI (ou PIP) de l'Etat. Le BI représente seulement environ 10% du BO et donc moins de 10% du budget total de l'Etat et l'enveloppe consacrée à l'investissement, la base même de la croissance future, est trop faible.

9. La faiblesse du BO Agriculture est à remarquer bien que ce secteur soit considéré comme prioritaire. Le BO Agriculture s'élève généralement à moins d'un pourcent du BO de l'Etat, et seulement une fraction en est libérée. Ceci entrave tout fonctionnement correct des services de l'Etat et des projets de développement entrepris sur le budget de l'Etat. La pérennité ou la durabilité (sustainability) des services de l'Etat sont sérieusement handicapées par la faiblesse des fonds de fonctionnement disponibles. Ceci explique également pourquoi les donateurs sont obligés de prévoir les fonds de fonctionnement des projets qu'ils soutiennent. L'analyse montre également qu'il n'y a pas de lien fort entre le plan quinquennal et la politique agricole poursuivie d'un côté et le BO alloué chaque année d'autre côté.

L'augmentation spectaculaire du BO en 1990 est due entièrement à une ligne de crédit appelée chapitre 911 - appui au secteur agricole, de 8,031 milliards Z. Cette ligne de crédit sert à financer des institutions financières comme la Banque de Crédit Agricole (BCA) en faveur des petites et moyennes entreprises agricoles (PMEA).

3. Place du budget agricole dans le budget de l'état

Le tableau 2 ci-après basé sur les données du FMI montre la place du budget agricole dans l'ensemble du budget de l'Etat. Malheureusement, cette série de données s'arrête en 1982.

Tableau 2: Classification Fonctionnelle des Dépenses en pourcentage des Dépenses Totales pour le République du Zaïre, 1979-1982.

	1979	1980	1981	1982
Serv. Pub. Gén. y compr. Ord. Pub.	17,9	18,3	16,3	22,1
Défense	11,0	8,5	3,9	7,9
Ordre et Sécurité Publique	--	--	--	--
Enseignement	18,4	18,9	20,3	16,4
Santé	3,2	2,5	2,6	3,2
Séc. Soc. et Oeuvres Soc.	1,4	0,8	0,7	0,4
Logement et Dév. Collectif	0,0	0,0	0,0	0,0
Loisirs, Culture et Cultes	1,6	1,5	1,4	2,1
Combustibles et Energie	1,5	1,5	4,7	2,4
Agric., Sylvi., Pêche et Chasse	0,8	1,1	1,9	3,0
Ind. Extrac., de Transf., Bâtiment	0,9	1,0	1,3	2,0
Transports et Communications	4,2	3,8	2,4	1,4
Autres Aff. et Serv. Econ.	6,4	5,8	5,7	8,1
Autres Dépenses	33,1	36,3	38,8	31,1
DEPENSES TOTALES	100,0	100,0	100,0	100,0

Source: IMF, 1989. *Government Finance Statistics Yearbook,* Washington.
-- Signifie l'absence de données statistiques pouvant être communiquées.
0.0 Indique q'un chiffre est soit nul soit inférieur à la moitié de la valeur significative dans le tableau.

L'importance des postes services publics généraux, qui comprend les salaires et rémunérations des agents de la fonction publique, l'enseignement et les autres dépenses saute aux yeux. La faiblesse de tous les budgets des départements techniques (santé, energie, mines, transports et communications, etc.) est à noter.

Nous avons essayé d'actualiser ce tableau à partir des données obtenus au Département des Finances. Ces données sont présentées au tableau 3 pour la structure des dépenses totales de l'Etat, au tableau 4 pour le BO et au tableau 5 pour le BI.

Tableau 3: Budget de l'Etat en 1989 - Structure des Dépenses Totales en milliards Z

	%	milliards Z	%
Dépenses du Budget Général	100	300,220	85,8
- Dépenses courantes (BO)	89,9	269,893	77,1
- Rémunérations	20,5	61,425	17,5
- Dette publique	34,2	102,592	29,3
- Dette intérieure	5,1	15,347	4,4
- Dette extérieure	29,1	87,245	24,9
- Fonctionnement	35,3	105,875	30,2
- Dotations	6,3	18,910	5,4
- Départements	12,1	36,332	10,4
- Services régionaux	0,3	0,9410	0,3
- Frais financiers	7,6	22,918	6,5
- Dépenses à paiement cent.	5,8	17,547	5,0
- Interventions économiques	3,1	9,227	2,6
- Dépenses en capital (BI)	10,1	30,327	8,7
Dépenses des Budgets Annexes[1]		19,948	5,7
- Rémunérations		6,916	2,0
- Fonctionnement		13,032	3,7
Dépenses pour Ordre[2]		29,904	8,5
Impasse (emprunts)		21,000	6,0
DEPENSES TOTALES:		350,072	100

---

[1] Le Budget Annexe concerne des agences gouvernementales autonomes à caractère social, scientifique ou économique.

[2] Le Budget pour Ordre concerne les opérations financières du gouvernement pour des tiers.

L'ensemble des départements ou ministères ne représente que 10,4% du budget total et 12,1% du budget général. Dans ce dernier budget, le service de la dette publique prends 34,2% dont 29,1% pour la dette extérieure. Avec le rééchelonnement et l'effacement d'une grande partie de la dette publique, ce poste diminuera fortement en importance et laissera la place à d'autres postes de dépenses courantes. Il est à espérer que le BO et le BI du Département de l'Agriculture trouveront ici l'espace budgétaire pour une amélioration sensible de leur importance.

Les rémunérations des fonctionnaires représentent 17,5% du budget total de l'Etat ou 20,5% du budget général. On remarque de nouveau la faible importance du BI : 8,7% du budget total de l'Etat ou 10,1% du budget général.

Il est à noter que le budget des interventions économiques comprend plusieurs postes qui relèvent de l'agriculture comme la nouvelle BCA, l'Office des Routes, les Routes de desserte agricole, les sucreries de Lotokila et Kiliba. Les dépenses à paiement centralisé comprennent également des postes communs à tous les Ministères, par exemple transport des agents de l'Etat, carburants, eau, électricité, frais médicaux etc. A noter également la faible importance du budget des Services régionaux, illustrant le caractère centralisé du gouvernement.

Le tableau 4 donne le BO pour les différents départements. Les dépenses de souveraineté prennent presque trois-quarts du BO, laissant peu de place aux secteurs de production (2,6%), à l'éducation et la formation (7,2%), à la santé publique et actions sociales (4,7%) et aux infrastructures (3,3%). Tous les départements souffrent ainsi d'une insuffisance de budget de fonctionnement. Selon ce tableau, l'agriculture, la production animale et le développement rural représentent ensemble 1,5% du BO.

Tableau 4: Ventilation du Budget Ordinaire[1] des Départements, 1989, en milliards Z.

	milliards Z	%
- Affaires étrangères, Administration du territoire, Défense nationale et Coopération internationale: dépenses de souveraineté:	26,951	74,2
- Fonction publique	0,115	0,3
- Information et presse	0,135	0,4
- Environnement	0,096	0,3
- Droits et libertés du citoyen	0,250	0,7
Sous-total Administration Générale	0,596	1,6
- Finances	0,807	2,2
- Budget	0,800	2,2
- Planification	0,296	0,8
- Economie nationale	0,104	0,3
- Portefeuille	0,160	0,4
- Affaires foncières	0,128	0,4
- Aménagement du territoire	0,012	0,03
Sous-total Affaires Economiques et Financières	2,307	6,3
- Transports et communications	0,148	0,4
- Postes et télécommunications	0,108	0,3
- Travaux public	0,810	2,2
- Energie	0,092	0,3

- Urbanisme	0,040	0,1
Sous-total Infrastructures	1,198	3,3
- Agriculture	0,288	0,8
- Production Animale	0,019	0,1
- Développement Rural	0,244	0,7
soit : Agriculture et Dévelop. Rural	0,551	1,5
- Mines	0,096	0,3
- Industrie	0,114	0,3
- Commerce extérieur	0,211	0,6
- Tourisme et hôtellerie	0,060	0,2
Sous-total Production	0,959	2,6
- Enseignement primaire et secondaire	1,235	3,4
- Enseignement supérieur et universitaire	0,606	1,7
- Culture et art	0,130	0,4
- Sports et loisirs	0,440	1,2
- Recherche scientifique	0,191	0,5
Sous-total Education et Formation	2,601	7,2
- Santé publique	1,256	3,5
- Travail	0,110	0,3
- Affaires sociales	0,160	0,4
- Anciens combattants	0,074	0,2
- Habitat	0,120	0,3
Sous-total Santé et Actions Sociales	1,720	4,7
TOTAL DEPARTEMENTS	36,332	100

---

[1] Il s'agit du budget voté par le Conseil Législatif.

Le tableau 5 présente le BI de 1989 dans lequel l'agriculture prend une place honorable avec 9,28% mais, comme dit avant, l'ensemble du BI représente moins de 10% du budget total de l'Etat.

Tableau 5: Ventilation du Budget d'Investissement[1] des Départements, 1989, en milliards Z.

	milliards Z	%
1. Présidence	0,130	0,65
2. Conseil législatif	0,301	1,50
3. Conseil judiciaire	0,300	1,49
4. Condition féminine et famille	0,025	0,12
5. Jeunesse du parti	0,030	0,19
6. Proj. écon.,mon.,fin. et dvpt rur.	1,763	8,77
7. Défense nationale	0,475	2,36
8. Information et presse	0,230	1,14
9. Plan	1,869	9,30
10. Budget	0,050	0,25
11. Agriculture	1,866	9,28
12. Portefeuille	0,600	2,99
13. Mines et énergies	3,908	19,44
14. Travaux publics et aménagement du territoire	0,925	4,60
15. Transports et communications	1,786	8,89
16. Affaires foncières, environnement et conserv. nature	0,129	0,64
17. Enseignement sup. et universitaire	1,729	8,60
18. Enseignement primaire et sec.	1,634	8,13
19. Santé publique	1,111	5,53
20. Urbanisme et habitat	0,220	1,09
21. Affaires sociales	0,090	0,45
22. Travail et prévoyance sociale	0,045	0,22
23. Fonction publique	0,059	0,29
24. PTT	0,729	3,63
25. Culture, arts et tourisme	0,095	0,47
TOTAL GENERAL	20,100	100

[1] Il s'agit du BI arrêté par le Département du Plan; le total, 20,1 milliards Z, est inférieur au montant voté qui est de 30,3 milliards Z.

4. Comparaison avec d'autres pays

Le tableau 6 montre les dépenses pour l'agriculture, sylviculture, pêche et chasse en pourcentage des dépenses totales pour une série de pays selon le FMI. La plupart des pays en Afrique S.S. dépensent entre 5 et 12% de leur budget national au secteur agricole, comme les pays d'Asie. Les pays d'Amérique du Sud dépensent moins c'est à dire entre 1 et 4%. Ces derniers sont des pays essentiellement agricoles, exportateurs de produits agricoles.

Tableau 6: Dépenses pour l'agriculture, sylviculture, pêche, et chasse en pourcentage des dépenses totales, 1982-1987.

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Botswana	8,7	7,9	9,3	9,8	11,3	10,7
Burkina F.	4,5	5,2	4,3	4,9*	4,4	5,1
Cameroun	-	8	-	-	-	-
Ethiopie	6,5	(6,9)	(7,2)	(8,4)	(12,3)	(10,8)
Ghana	10,7	-	5,0	6,2	4,5	4,5
Kenya	9,0	10,1	7,6	10,4	9,9	11,6
Liberia	7,3	5,8	5,6	-	7,7	-
Malawi	15,1	16,1	11,9	8,4	13,3	11,5
Nigeria	-	-	(7,3)	(5,0)	(13,3)	8,2
Ouganda	5,8	3,9	3,1	4,3	4,7	-
Sénégal	7,9	7,5	7,3	-	-	-
Tanzanie	(7,0)	(6,4)	(7,4)	(7,1)	-	-
Zaïre	3,0	-	-	-	-	-
Zambie	16,5	11,4	13,6	10,8	-	(14,8)
Zimbabwe	10,5	6,1	10,9	10,9*	11,7	10,0
Inde	6,5	7,6	9,7	7,9	7,9	7,5
Indonésie	8,5	7,0	11,8	6,9	4,6	8,5
Thaïlande	10,6	10,3	10,0	11,7	10,4	10,3
Argentine	0,8	0,9	0,9	0,7	0,9	1,3
Brésil	6,6	10,4	4,5	4,2	6,3	3,8
El Salvador	8,5	8,2	6,8	3,3	3,7	3,7
Mexique	6,2	4,8	5,1	5,0	3,0	2,5
Uruguay	1,4	1,2	1,0	1,0	1,4	-
Venezuela	4,7	3,6	4,2	3,2	3,0	-
Pays en V. de Dév.	5,3	5,7	5,6	4,9	5,2	4,7

Source: IMF, 1989. *Government Finance Statistics Yearbook,* Washington.
( ) Les données sont provisoires, préliminaires ou projetées.
* Indique que les données relatives aux périodes qui suivent ne sont pas comparables à celles qui se rapportent aux années précédentes.
- Signifie l'absence de données statistiques pouvant être communiquées.

5. Importance de l'aide au développement

D'un montant total de 43 milliards de dollars d'aide extérieure des pays du CAD de l'OCDE en 1987, 13,0 milliards ont été dépensé en Afrique c'est à dire une augmentation de 25% en 1975 à 31% en 1983 jusqu'à 37% en 1987. En termes de dollars par personne, l'Afrique S.S. recevait, en 1987, 25,5 $ contre 8,1 $ pour tous les pays à revenu bas et moyen. Selon Mellor (1979), l'Inde recevait seulement 1,50 $ par personne en aide extérieure pendant la période 1951 à 1970.

Les pays les plus pauvres en termes économiques, l'Ethiopie, le Tchad, le Zaïre et le Malawi avec un PIB par tête en 1987 *(Atlas de la Banque mondiale, 1989)* de respectivement 130, 150, 150 et 160 dollars n'ont reçu que respectivement 14,3, 37,6, 19,0 et 35,5 dollars. C'est ainsi que l'adage de la bible se vérifie: ceux qui auront recevront (l'effet Mattheus).

Les engagements d'aide à l'agriculture en pourcentage de l'aide totale des pays du CAD pour l'Afrique S.S. varie en 1987 de moins de 10% au Djibouti, Swaziland, Comores, Liberia et Mauritius à plus de 50% au Nigeria et Togo. La moyenne en 1986 et 1987 était de 27%, bien au dessus de ce que les pays eux-mêmes dépensent au secteur agricole de leurs propres ressources. Les pourcentages les plus élevés sont trouvés en Afrique de l'Ouest (à peu près 33%) et les pourcentages les plus bas en Afrique Australe (19%).

On peut conclure que le Zaïre reçoit relativement peu d'aide extérieure, probablement parce que la plupart des pays donateurs considèrent le Zaïre comme un pays (potentiellement) riche et pour des raisons d'ordre politique, économique et autres. En outre, cette aide reçue est relativement peu destinée au secteur agricole. Le Zaïre doit donc, plus que d'autres pays en Afrique S.S., compter sur son propre effort national.

6. Quel est l'effort public optimum pour l'agriculture?

Actuellement, il est commode et de bonne augure que le "Nord" prescrive au "Sud" ce qu'il doit faire et combien il doit prévoir aux différentes catégories du budget national. C'est ainsi, par exemple, que l'ISNAR (1990) recommande aux pays africains de dépenser 1-2% du PIB agricole à la recherche agronomique et que la Banque Mondiale dans son dernier rapport sur l'Afrique S.S.[1] préconise un doublement des dépenses gouvernementales pour les ressources humaines (éducation, soins de santé, eau et nutrition, planification familiale) de 4-5% du PNB, ce qui correspond à la situation actuelle, à 8-10% en l'an 2000 et aux années suivantes.

[1] *Sub-Saharan Africa, From Crisis to Sustainability Growth, A Long-Term Perspective Study*, The World Bank, Washington, D.C., October 1989.

L'Organisation de l'Unité Africaine, dans sa déclaration sur la situation économique en Afrique à la 21ième session ordinaire tenue à Addis Abeba du 18-20 juillet 1985, a affirmé "qu'il est souhaitable que les investissements dans l'agriculture atteignent 20-25% des investissements publics totaux."[2]

Comme on pourrait s'y attendre, l'engagement de l'OUA-CEA devant la tribune des Nations Unies est resté un voeu pieux.

Il est assez remarquable qu'au moment que les pays africains s'engageaient à New York, le président Gorbatchev indiquait son intention de réduire la part du budget de l'Etat Russe destiné à l'agriculture de 30% à 15%. Ceci devrait s'opérer via une privatisation de l'agriculture, une réforme du système économique (perestroika) et une moindre dépendance sur les fermes d'Etat du type Kolchoze et Sovkoze.

Dire que les pays devraient consacrer x% de leurs ressources à tel ou tel secteur, en ignorant la situation particulière de chaque pays, peut être fallacieux. On ne peut avoir la même "recette" pour le Rwanda et pour le Zaïre, pour le Nigeria et pour le Bénin.

Hans BINSWANGER démontre qu'aussi longtemps qu'il y a abondance relative des terres, la contrainte travail reste le facteur limitant de l'augmentation de la production agricole et toute tentative d'augmenter les rendements à l'hectare est vouée à l'échec si ces augmentations font appel à des inputs externes coûteux, comme les engrais chimiques et les pesticides.

Chaque cas doit être étudié à part et il est très difficile de généraliser sauf qu'en cas d'abondance des terres, la stabilité des rendements à l'hectare, c'est à dire une bonne résistance aux maladies et aux prédateurs et les voies d'évacuation et de commercialisation sont d'une importance capitale pour l'augmentation de la production agricole.

La plupart des recettes et des règles de calcul, comme celle de l'ISNAR, sont basés sur la situation actuelle dans les pays développés. Deux pourcents du PIB agricole correspond actuellement au niveau de dépenses en recherche agronomique dans les pays développés. Il n'y a aucune raison au monde que cette "recette" doive s'appliquer aux pays en voie de développement où les conditions économiques et agricoles sont très différentes. Peut-être doivent-ils dépenser plus, peut-être moins. Un pays comme le Rwanda devrait probablement dépenser plus parce qu'il y n'y a aucune solution au problème alimentaire sans une intensification agricole rapide. Par contre, au Zaïre, la stabilité des rendements à

[2] "Declaration on the Economic Situation in Africa adopted by the twenty-first Ordinary Session of the Assembly of Heads of State and Government of the Organization of African Unity", Assembly of Heads of State and Government, 21st ordinary session, OAU-OUA, Addis Abeba, 18-20 July 1985, p. 16.

l'hectare et l'accès aux marchés intérieurs et extérieurs (désenclavement) sont actuellement plus importants, ce qui devrait se traduire par un effort plus important sur les infrastructures de commercialisation tout en développant un effort appréciable en recherche agronomique. Mais l'intensification en termes de rendements plus élevés à l'hectare ne parait pas prioritaire actuellement, sauf si ces rendements peuvent être réalisés à moindre coût par exemple par de meilleures semences.

Le seul indicateur objectif de l'effort public consenti dans le secteur agricole qui tient compte de la situation particulière de chaque pays est le budget public agricole, rapporté au PIB agricole. Malheureusement, nous ne disposons pas d'une série temporelle de cet indicateur pour le Zaïre et pour d'autres pays. Cet indicateur dépend de trois autres selon la formule suivante qui lie la priorité agricole à la capacité fiscale et à la structure de l'économie.

budget agricole / budget totale	x	budget totale / PIB	x	PIB / PIB agricole	=	budget agricole / PIB agricole		
priorité de de l'agriculture		capacité fiscale		structure de l'économie		indicateur de l'effort public dans l'agriculture		
1987: 0,015	X	0,20	X	3,33	=	0,010		

En 1987, cet indicateur est de l'ordre de un pourcent pour le Zaïre c'est à dire que environ un pourcent du PIB agricole est consacré au financement public de l'agriculture, ce qui est très modeste.

7. Conclusions

Au Zaïre, les statistiques relatives aux finances publiques sont très déficientes et il faut interpréter avec prudence les chiffres budgétaires présentés. Les budgets consacrés directement à l'agriculture (BO et BI) sont relativement faibles. D'autres budgets venant d'autres Départements et de l'aide bilatérale et multilatérale s'ajoutent au financement du secteur. N'ont pas été traités ici, l'apport du secteur privé et des ONG.

Plusieurs documents du Département de l'Agriculture et notamment la série "Principales contraintes au développement de l'agriculture Zaïroise" du SEP et le document "La Politique Agricole" de juin 1989 plaident pour une augmentation importante du budget de l'agriculture.

L'étroitesse des ressources publiques pour l'agriculture est un problème très pressant mais le processus de préparation et d'exécution du budget présente aussi des difficultés. La

préparation et la libération du budget s'appuient sur des procédures bien établies qui remontent à l'époque coloniale et qui ne sont plus adaptées aux conditions actuelles. De ce fait, ils sont complexes, demandent beaucoup de temps et provoquent habituellement un retard dans l'exécution, rendant toute planification onéreuse.

Des procédures claires pour allouer des budgets et pour leur libération au temps voulu sont nécessaires pour une meilleure planification et gestion du secteur. Aucune réforme administrative ou amélioration du cadre institutionnel ne réussira sans une révision des procédures budgétaires pour le BO et, en moindre mesure, le BI. Le BO consacré à l'agriculture doit être augmenté et sa libération doit devenir plus régulière afin de permettre au département de remplir avec plus d'efficacité ses fonctions de conception, de planification, de préparation et de gestion du secteur agricole. L'augmentation continuelle du BI agriculture est un des acquis importants du premier plan quinquennal mais l'ensemble du BI reste faible.

Il paraît difficile de préconiser un pourcentage du BO et du PIP qui devrait être réservé à l'agriculture et au développement rural, étant donné que d'autres départements comme les routes et les communications, la santé rurale, l'éducation, l'environnement etc. ont aussi des répercussions directes et de premier ordre sur le développement agricole. Le PIP agricole évolue dans le bon sens; ensemble avec le PIP d'autres Départements à incidence agricole, le PIP total "agricole et développement rural" devrait probablement atteindre 20 à 30%.

Concernant les investissements privés agricoles, aussi bien du secteur moderne que du secteur traditionnel, seulement une amélioration sensible du climat général d'investissement induira les agents économiques à investir plus. Ceci signifie une croissance réelle significative de l'économie, une plus grande stabilité monétaire, une demande interne et externe en croissance rapide, une amélioration générale des infrastructures, une simplification des procédures d'exportation et d'importation et un allègement des droits et taxes de tout genre imposés aux producteurs et aux opérateurs économiques. Un meilleur climat général d'investissement requiert de la part des autorités publiques de meilleurs services d'accompagnement et de soutien des activités productives. Ceci peut se réaliser à travers une politique agricole appropriée et des investissements publics là où le secteur privé fait défaut ou quand l'intérêt général est concerné, par exemple, en améliorant les infrastructures rurales, la santé publique et l'éducation de la population.

Il est à espérer que l'effacement de la dette extérieure Zaïroise et le rééchelonnement d'une partie de la dette commerciale, avec versement des intérêts dans un fonds spécial de développement, permettront une augmentation considérable des investissements dans le secteur productif et dans le secteur social, y compris l'éducation et la santé publique. Selon nos calculs, l'épargne sur les intérêts pour le Zaïre serait d'environ la moitié du PIP. Il reste à voir comment le Zaïre va utiliser l'épargne dégagée par l'effacement ou le rééchelonnement de la dette.

BIBLIOGRAPHIE

Banque mondiale, *From Crisis to Sustainable Growth, A Long-Term Perspective Study,* Washington, D.C., October 1989.

Binswanger, Hans, "Evaluating Research System Performance and Targeting Research in Land-abundant Areas of Sub-Saharan Africa", *World Development,* Vol. 14, Nr. 4, 1986, pp. 469-475.

Binswanger, Hans et Pingali, P., "Technological Priorities for Farming in Sub-Saharan Africa," *Research Observer,* World Bank, Vol. 3, Nr. 1, January 1988, pp. 81-98.

Binswanger, Hans et McIntire, John, "Behavioral and Material Determinants of Production Relations in Land-abundant Tropical Agriculture", *Economic Development and Cultural Change,* Chicago, 1987.

Isnar, "Low Fiscal Capacity to Deal with a Big Problem is the Culprit, not Lack of Political Will", *ISNAR Newsletter,* Number 12, The Hague, January 1990, p. 3.

Mellor, John W., "The Indian Economy: Objectives, Performance and Prospects", *India: A Rising Middle Power,* Westview Press, Boulder, Colorado, pp. 85-110.

LE DEVELOPPEMENT DU SECTEUR DES TRANSPORTS AU ZAIRE CONCURREMMENT AVEC LE DEVELOPPEMENT DU SECTEUR AGRICOLE

Dr. Erol HAKER, La Banque Mondiale

Introduction

Le sujet de l'exposé que je vais faire ce matin est vaste; et tout ce que je peux espérer accomplir avec le temps qui m'est attribué, est de faire ressortir quelques-uns des points saillants du sujet afin de les développer davantage. L'exposé est divisé en deux parties.

Dans la première partie, je voudrais aborder rapidement certaines des caractéristiques principales du secteur des routes de desserte agricole de la partie du continent africain que l'on appelle l'Afrique sub-saharienne (ASS). Je voudrais ensuite décrire brièvement quelques-unes des expériences acquises dans les pays ASS au cours des trois dernières décennies en matière de développement du secteur des routes de desserte agricole concurremment avec le développement du secteur agricole. Je voudrais aussi souligner quelques suggestions utiles qui pourront être tirées de ces expériences pour la formulation des futures stratégies de développement et l'élaboration de projets. Cette partie de mon exposé est basée sur des données relatives à des projets de routes de desserte agricole réalisés en Afrique avec l'appui de la Banque mondiale.

La deuxième partie de mon exposé est consacrée à la manière dont l'expérience décrite ci-dessus peut être utilisée dans le contexte des contraintes entravant le développement du Zaïre en ce qui concerne le secteur des transports. J'espère prouver qu'une fois cette expérience adaptée aux besoins du Zaïre dans le contexte d'un modèle approprié de développement des routes, conçu pour servir la cause du développement agricole et rural, nous disposerons non seulement d'un modèle susceptible de favoriser le développement économique, mais probablement du meilleur modèle qui puisse exister pour servir de base au développement du secteur des transports zaïrois.

La deuxième partie de l'exposé est divisée de la manière suivante:

1. Quelques concepts et définitions de base sur le transport nécessaires à l'exposé et une brève description de deux modèles possibles de développement du transport qui sont peut-être déjà connus de la plupart d'entre vous.

2. Une liste des caractéristiques géographiques, démographiques et économiques, et en particulier agricoles, propres au Zaïre, auxquelles un modèle de développement du transport devrait satisfaire.

3. Un ensemble de critères proposés, dérivés de ce qui précède, que devra satisfaire un modèle utile de développement du transport au Zaïre.

4. Une description en trois parties du modèle recommandé, la première partie concernant la situation de départ, la deuxième la situation finale, et la troisième, une brève description de la manière de passer de la première à la deuxième.

ASPECTS DE L'EXPERIENCE DE LA BANQUE MONDIALE DANS LE DEVELOPPEMENT DES ROUTES DE DESSERTE AGRICOLE DANS LES PAYS ASS

Longueur et qualité des réseaux

Il existe environ 700.000 km de routes de desserte agricole dans les pays d'Afrique sub-saharienne. De ce total, 300.000 km environ sont situés dans les pays de l'Afrique de l'Ouest, et le reste se trouve au Centre, à l'Est, et au Sud de l'Afrique. Comme on peut s'y attendre, la répartition des réseaux est très inégale. Trois pays, le Nigéria, le Cameroun et la Côte d'Ivoire possèdent plus de la moitié des routes de desserte agricole de l'Afrique de l'Ouest. Le Zimbabwe, le Zaïre, Madagascar, et la Tanzanie ont plus des deux tiers des routes qui ne se trouvent pas en Afrique de l'Ouest (ce qui équivaut à environ 250.000 km).

La densité des routes de desserte agricole, à savoir, la longueur de ces routes au kilomètre carré dans les pays au Sud du Sahara est faible mais varie considérablement d'un pays à l'autre. A titre de comparaison avec un autre continent, en Indes, par exemple, la densité des routes de desserte agricole est de 730 m au km carré. La moyenne pour tous les pays au Sud du Sahara est seulement de 34. Le Kenya avec la plus haute densité, a une moyenne de 150. Au Nigéria, elle est de 90, tandis qu'au Zaïre, celle-ci est de 36, chiffe proche de la moyenne globale pour tous les pays au Sud du Sahara.

La qualité des réseaux routiers varie considérablement d'un pays à l'autre. La moitié des 700.000 km est en très mauvais état. En réalité, ces routes n'existent que sur papier. Actuellement, la plupart des routes de desserte agricole au Zaïre se trouvent dans cette situation. En termes de qualité, Le Kenya et le Malawi peuvent être considérés comme faisant partie des pays ayant les réseaux de routes de desserte agricole les plus avancés et les mieux gérés.

Les projets de la Banque mondiale

Ces 25 dernières années, la Banque mondiale a financé 122 projets de routes de desserte agricole dans des pays ASS représentant près de 95.000 km de travaux de réhabilitation et 75.000 km de travaux d'entretien. Le coût total de cet effort était de 1,75 milliard de dollars US. Environ la moitié de ces projets étaient des projets de routes de

desserte agricole ne comportant pas d'éléments d'investissement dans d'autres infrastructures rurales; et l'autre moitié consistait en projets intégrés comprenant de tels éléments.

La réalisation des projets

Le résultat est mixte. Il y a eu à la fois de nombreux succès et des échecs. Selon les dossiers de la Banque Mondiale, le problème majeur rencontré dans la mise en oeuvre des projets est une faiblesse institutionnelle et une centralisation excessive. Ce problème se retrouve dans 42% des projets de routes de desserte agricole proprement dits, mais dans seulement 30% des projets intégrés. Le deuxième problème le plus commun concerne la rareté des ressources, en particulier, les ressources financières locales. Cette difficulté a considérablement et négativement affecté 33% de ces projets de routes de desserte agricole mais seulement 20% des projets intégrés.

Les projets intégrés rencontraient généralement moins de problèmes: environ 25% de moins par rapport aux projets de routes de desserte agricole.

La Performance du Secteur Agricole et Le Développement des Routes de Desserte: Sur une période de 27 ans, qui s'est terminée en 1987, les taux de croissance annuels moyens du secteur agricole du Kenya, du Cameroun, et du Malawi étaient respectivement de 4,0%, 4,8% et 2,8%. Chacun de ces pays avait suivi des stratégies agricoles différentes. Le Kenya avait octroyé un rôle important aux petits exploitants tandis que le Cameroun et le Malawi avaient plutôt favorisé les gros exploitants. Il avaient tous les trois des programmes de développement des routes de desserte réussis au cours de cette période. Le Cameroun a beaucoup dépendu du secteur des plantations (coton, café, cacao) pour la construction de ses routes de desserte agricole.

La décentralisation a joué un rôle important dans le développement des routes de desserte agricole au Kenya, non seulement au niveau de l'exécution, mais aussi au niveau de la planification où la plupart des décisions en matière de planification au niveau micro et d'établissement des priorités étaient entre les mains des responsables des sous-régions, des autorités locales et des représentants du peuple.

Un deuxième élément non moins important a été l'établissement d'institutions petites et compactes similaires au SNRDA zaïrois. Leur mission consistait à confier à des PME des travaux d'entretien et de réhabilitation sous contrat.

Le Kenya a utilisé l'approche qui consiste à réaliser un projet pilote avant de lancer des projets à grande échelle sur une base régionale ou un produit spécifique tels que des routes pour le thé et des routes pour le sucre. Le Kenya avec l'assistance du BIT, a promu des méthodes d'entretien faisant appel à une main-d'oeuvre nombreuse avec un succès remarquable. Les méthodes et techniques ainsi développées sont maintenant en train d'être transmises à des pays africains voisins.

Dans les pays où la performance de l'agriculture est médiocre, les routes de desserte agricole n'ont pas été bien suivies. C'est le cas de la Tanzanie où tout ce que les politiques macroéconomiques ont réussi à accomplir est de redistribuer les revenus en faveur du secteur urbain au détriment du secteur agricole alors que la part du PIB destiné à la campagne a diminué.

L'Utilisation des Technologies Intermédiaires de Transport (TIT)

On s'est aperçu que dans tous les pays ASS, le manque de transport hors route a considérablement réduit les quantités et la ponctualité du transport des produits agricoles jusqu'aux routes accessibles par les véhicules motorisés. Cela a entravé la croissance économique du milieu rural et le développement social. Le manque de TIT adéquates est maintenant l'entrave la plus importante à la capacité de transport sur toute l'étendue de la chaîne du transport, d'autant plus que le transport sur la tête semble être la seule solution possible là où le transport motorisé ne peut être utilisé ou n'est pas disponible.

Les estimations suivantes faites au Ghana sur l'utilisation du portage, illustrent l'importance de la contrainte que ce facteur représente. Les estimations sont en homme-jours nécessaires pour le transport sur la tête, du champ au village, de la production d'une superficie de 4000 mètres carrés:

Cacao	15
Huile de palme	167
Manioc	167
Banane Plantain	150
Maïs	32
Riz	25

Cependant, il y a aussi quelques bonnes nouvelles. De récents développements ont encouragé l'utilisation de TMT. Celle-ci s'est considérablement accrue au cours des dix dernières années, principlament dans les pays où le développement agricole et le développement des routes de desserte agricole dépassent la moyenne. Des exemples typiques de pays progressant dans l'utilisation des TIT sont: la Somalie, le Botswana, le Zimbabwe, le Ghana, le Burkina Faso, et la Côte d'Ivoire.

Au Ghana, on transporte à l'aide de bicyclettes à remorque, des charges pesant jusqu'à 200 kg sur des terrains plats.

En Ouganda, une bicyclette équipée d'une remorque a pu effectuer environ 1420 heures de travail en un an, transporter 260 ronne-kilomètre de fret payé, et a permis à son propriétaire de réaliser un revenu net de $ 520 US dollar.

Les Besoins futurs en réhabilitation et entretien des routes de desserte agricole

Pour les dix prochaines années, les besoins sont estimés à 900 millions US dollars répartis comme suit: réhabilitation 350, entretien 400, extension du réseau 150, et développement institutionnel 20. L'expérience acquise permet de faire les suggestions suivantes pour la conception des futurs projets.

Le financement. Le financement des routes de desserte agricole doit être séparé du financement général des routes nationales. Un effort maximum doit être fourni pour utiliser les sources de financement locales. Même si les revenus ainsi obtenus sont modestes, leur valeur symbolique est importante.

La planification. Les routes imposent un lourd fardeau aux économies des pays ASS, même lorsque 70 à 80 pour cent des fonds dépensés pour l'entretien et le développement des réseaux viennent des bailleurs de fonds. De ce fait, en dépit de leur faible densité de routes, l'accent devrait être mis sur l'entretien et la réhabilitation des réseaux existants et non sur l'accroissement du kilométrage.

Des systèmes de planification et de programmation à plusieurs niveaux devraient être utilisés, mais au niveau micro, ils devraient être fortement décentralisés vers les niveaux régionaux et locaux de planification.

Des spécifications convenables sont requises pour l'infrastructure des sentiers et des pistes pour le transport hors route. Quelques suggestions à cet égard sont faites ci-dessous.

Les approches intégrées combinant les routes rurales, les marchés et les infrastructures d'entreposage donnent les meilleurs résultats et sont strictement nécessaires.

Normes de construction. Elles devraient être suffisamment modestes tout en mettant l'accent sur le drainage et la pose de gravier aux mauvais endroits plutôt que sur la largeur des routes et la vitesse.

Passation de contrats. Il faudra faire appel aux entreprises locales tout en développant une capacité convenable au moyen de formation technique et en gestion.

TIT. Des gains importants peuvent être réalisés sur le plan de la productivité avec des investissements peu coûteux dans le transport hors route qui auront un impact considérable sur la population rurale.

Une infrastructure typique consisterait en sentiers ou pistes de 2-4 mètres de large, non bitumés, à voie unique, pour les bicyclettes. La construction d'une telle piste cyclable ne coûterait que $US 4.000 au kilomètre contre $US 35.000 au kilomètre pour une route de desserte agricole typique.

Un élément standard devrait être incorporé à chaque projet pour encourager l'usage des TIT, que ce soit la bicyclette, le chariot, et là où ce serait faisable, la traction animale.

Une approche de formation et visite qui a produit de bons résultats dans le domaine du développement agricole pourrait aussi être utilisée pour répandre l'utilisation des TIT.

Développement institutionnnel. Ceci devrait être l'objectif majeur en matière d'entretien et de développement des routes. Ses principaux aspects comprennent: les politiques de développement des routes rurales, les cadres de coordination des systèmes de planification, la programmation, l'exécution et le suivi.

La promotion des méthodes faisant appel à une main-d'oeuvre importante. Ceci devrait se faire avec la collaboration étroite du BIT en utilisant les méthodes testées par celui-ci.

VERS UN MODELE DE DEVELOPPEMENT DU TRANSPORT

Définitions et divers modèles pour l'impact du développement du transport sur une économie

Une infrastructure de transport est la capacité d'une technologie donnée à produire des services de transport d'un certain niveau à un coût donné. Dans ce sens, elle peut être comparée à une usine d'une capacité donnée et dotée d'une compétence donnée du point de vue entreprenariat et gestion.

Des véhicules de transport d'une technologie donnée sont l'équipement de production des services de transport. Un tel équipement est bien sûr soutenu par un réseau de services auxiliaires, l'entretien, les fournisseurs de carburant et de pièces de rechange entre autres. Les véhicules de transport peuvent être comparés à la machinerie en place dans une usine industrielle qui est bien sûr supportée par un réseau de services et de systèmes d'approvisionnement.

Les ouvriers de production du système sont les chauffeurs. Le système a d'autres travailleurs, y compris les équipes d'entretien des véhicules et de l'infrastructure proprement dite et tant d'autres.

Le transport en tant que service constitue un élément d'un système de distribution. Dans ce contexte, il est un élément de capacité globale qui produit une utilité spatiale entre un producteur et un consommateur.

Il existe une grande variété de modèles de développement du transport. Pour n'en citer que quelques exemples, il y en a qui sont dérivés de la théorie de l'emplacement, d'autres qui font partie des modèles d'analyse d'utilisation de terres. Il y a ceux qui servent à des fins d'urbanisation et de planification des réseaux inter-urbains. Il y a aussi d'autres

modèles de transport répondant aux besoins créés par une activité économique spécifique telle que l'exploitation minière. Ceci n'est en aucun cas une liste complète.

Pour les objectifs que nous recherchons, tous les modèles mentionnés et d'autres, peuvent être réduits à deux grand groupes. Il y a ceux qui sont similaires au modèle HDM, essentiellement conçus pour répondre à la demande croissante du transport extérieur basée sur le développement économique spontané.

Ceci est typique des pays où plus que la masse critique des volumes de transport sont déjà en circulation sur les réseaux de transport. Ces volumes s'accroissent d'une manière exogène de par le fonctionnement d'une jeune économie en pleine croissance. Le réseau est toujours en retard quant à sa capacité et le niveau de service et sous pression pour s'améliorer en réponse à la demande extérieure croissante en matière de transport. Le HDM est un bon modèle pour optimiser sur le plan économique et technique les investissements en vue d'accroître la capacité de transport et les niveaux de service, en réponse à la demande exogène croissante de transport.

Le second type de modèle est applicable lorsqu'il n'existe pas de masses critiques exogènes de flux de transport pour justifier économiquement des investissements en infrastructures de transport. Ce type de modèle se concentre donc sur la demande provoquée et est ainsi étroitement lié aux secteurs productifs, et en particulier au secteur agricole. Ainsi, ce type de modèle peut être appelé un modèle d'investissement dans un transport générant sa propre demande.

Les deux types principaux de modèles sont simplifiés. Ils ne sont pas mutiellement exclusifs. Il est souvent possible d'inclure des caractéristiques de l'un dans l'autre. En particulier le modèle HMD peut être ajusté pour répondre aux besoins du deuxième type de modèle de transport. Cependant, aux fins de cet exposé, il est utile de faire la distinction entre les deux, notamment, le premier qui répond à une demande de transport déterminée de l'extérieur et le deuxième pour lequel la demande est endogène.

Le contexte Zairois

Deux questions découlent de la description de l'expérience africaine en ce qui concerne les deux types de modèles. La première question est, quel type de modèle répond le mieux aux besoins du Zaïre en ce qui concerne le développement du transport. La deuxième est celle de savoir comment l'expérience décrite des pays ASS peut être positivement adaptée pour le Zaïre. Voici une liste de quelques uns des traits démographiques et économiques saillants du Zaïre qui influenceront le choix du modèle et sa conception particulière pour répondre aux besoins du pays.

Démographie et macro-économie

Le Zaïre est un vaste pays à faible densité de population. Celle-ci est fortement dispersée. Elle se répartie en groupements éparpillés entre de vastes étendues pratiquement inhabitées.

Le PNB par tête d'habitant est bas. Sa plus haute estimation, y compris le secteur informel, est de 360 US dollars par tête d'habitant.

Caractéristiques du secteur agricole

Terres cultivées et potentiel. Des 35% de la superficie totale du pays convenant à l'agriculture, seul un dixième est cultivé.

Les principales tendances de l'exportation et de l'importation des produits agricoles. Alors qu'à l'époque coloniale 500.000 tonnes ou plus de produits agricoles, huile de palme, café, coton et caoutchouc s'exportaient, les exportations agricoles se chiffrent maintenant à 200.000 tonnes seulement. Le Zaïre était alors auto-suffisant en produits alimentaires. A présent, il est importateur net de ces produits. Les importations de produits alimentaires ont atteint 400.000 tonnes en 1986.

Systèmes de production agricole. Le Zaïre compte approximativement quatre millions de petits cultivateurs exploitant environ 5,5 millions d'hectares de terre, ce qui constitue approximativement la moitié des terres actuellement cultivées. Les méthodes de culture sont traditionnelles. Vu la limitation des capacités de gestion du secteur des plantations, le secteur traditionnel offre les meilleures perspectives de développement.

Caractéristiques du secteur des transports

Densité des véhicules. Cette densité est de trois pour mille habitants, ce qui est une des plus faibles, même parmi les pays ASS. Quatre-vingt pour cent de ces véhicules sont concentrés dans les villes de Kinshasa, Lubumbashi, et leurs environs. Ainsi, sur une superficie de près de deux millions de kilomètres carré, il n'y a que 10.000 véhicules automobiles.

Faible demande de transport. La consommation moyenne quotidienne de déplacements inter-urbains en véhicules motorisés est de 1,3 kilomètre par tête d'habitant. La distance moyenne pour tous les modes de déplacement inter-urbains est de 10 km. La demande annuelle de services de transport de fret calculée pour tous les modes est une moyenne de 200 tonnes-kilomètre par personne. La distance moyenne de transport d'une tonne de fret est de 170 km. De tels coefficients montrent que la masse critique de demande de transport est inexistante.

L'état du présent réseau de transport. Les routes sont rudimentaires. Elles ne sont pas conçues pour toutes les saisons, et sont fragiles. Elles fournissent un service médiocre et irrégulier à un prix très élevé.

Volumes de la circulation. Durant les cinq dernières années, leur croissance a été quasiment nulle.

En bref, il ne serait pas exagéré de conclure que le transport en tant que service n'existe pratiquement pas au Zaïre sauf dans les enceintes des grandes villes.

Critères pour le choix d'un modèle de transport pouvant satisfaire les besoins du Zaïre

Vu les traits énumérés ci-dessus, le modèle de développement du transport à choisir pour le Zaïre doit se conformer aux critères suivants:

- Il devra être en mesure de générer sa propre demande plutôt que de servir la demande existante.
- Il devra servir les besoins des secteurs productifs ayant le plus haut potentiel pour le développement et surtout l'agriculture.
- Il devra être bien intégré aux stratégies envisagées pour le développement de tels secteurs. Il doit être considéré comme l'arme stratégique d'un tel secteur.
- Il doit avoir une base d'ingénierie standard abordable et être ancré dans un mélange de technologies de transport appropriées, que ce soient des technologies motorisées ou des technologies intermédiaires.
- Il doit être intégré au sein d'institutions et de centres de prise de décisions qui soient à la fois capables et disposés à exécuter les priorités d'investissement et d'entretien qui constituent l'extrant du modèle.

Une description du modèle proposé

Le modèle que je vais présenter est en grande partie inspiré par l'expérience africaine en matière de développement des routes de desserte agricole décrite dans l'introduction de cet exposé et adaptée au contexte zaïrois. Cette adaptation permettra d'accroître son applicabilité. Le modèle sera alors utilisable au niveau national comme base pour la planification du transport.

Le principal ajustement à apporter au modèle consistera à ajouter deux réseaux à sa composition. Au niveau le plus élevé des hiérarchies des réseaux routiers, le modèle proposé comprendra un élément de réseau de routes secondaires. Actuellement, le réseau des routes secondaires est placé sous la gestion centralisée de l'Office des routes comme faisant partie

du réseau routier national. A un niveau plus bas de la hiérarchie des réseaux, le modèle comprendra le transport du champ au village et du village au marché le plus proche qui, pour le moment se fait en grande partie par portage.

Avant d'en venir à la description proprement dite du modèle, deux dernières précisions doivent être apportées en ce qui concerne son utilisation immédiate. Premièrement, le modèle présenté n'a été développé qu'à un niveau conceptuel. Il lui faudra encore une élaboration détaillée et une calibration. Même alors, toutes les limitations afférentes à une utilisation rigide et dogmatique des modèles s'appliqueront également à ce type particulier. Deuxièmement, le modèle que je vais présenter n'est pas le modèle le meilleur pour tous les besoins possibles du développement susceptibles d'exister au Zaire. D'autres modèles peuvent aussi avoir une application, bien qu'il soit possible que celle-ci ne soit pas aussi vaste que celle du modèle que je vais présenter.

Après cette introduction, je vais décrire les principales caractéristiques du modèle proposé:

- Il s'agit d'un modèle de développement du transport basé sur l'agriculture et ancré dans un contexte régional et rural, servant en particulier le cultivateur traditionnel et l'habitant moyen d'un centre semi-urbain implanté en milieu rural.

- La demande de transport que ces types de producteurs et de consommateurs de biens et de services génèrent concerne en majeure partie des trajets de 50/200 km. Ce sont de petites et moyennes distances. Le modèle est fortement orienté vers la production, la commercialisation et la distribution de produits vivriers et la prestation de services connexes.

- Le mode de transport utilisé est les routes. Le réseau routier de la zone modèle est centré autour d'une ville ayant une population de 50.000 à 200.000 personnes. La ville est entourée d'un arrière-pays s'étendant sur un rayon disons de 100 à 200 km. Cet arrière-pays a une population semblable à celle de la ville, répartie en 35 à 100 villages et quelques centres semi-urbains dont la population se chiffre à 15.000 à 40.000 personnes. La grandeur totale de la zone modèle ne dépasse pas 50.000 kilomètres carrés. En appliquant ce type avec quelque flexibilité, il est possible d'identifier 20 à 30 zones de ce genre au Zaïre en dehors de la forêt équatoriale et d'autres endroits qui pour des raisons pratiques sont inhabités.

- Le réseau routier est un système de routes secondaires menant pour la plupart à la ville principale. Chacune de ces routes secondaires est servie par un ensemble de routes de desserte agricole qui représentent les limites de l'infrastructure utilisable par les véhicules à moteur. Chaque route de desserte

agricole reçoit elle-même des flux de transport non-motorisé, représenté pour le moment en grande partie par le portage.

En tout, le réseau routier d'une zone modèle comporte environ 100/300 km de routes secondaires, et trois ou quatre fois ce kilométrage en routes de desserte agricole. De telles densités de routes prédominent au Zaïre. Ce qui est le plus important, c'est que la zone modèle soit desservie par des sentiers et des chemins qui, actuellement, sont uniquement utilisés par les personnes transportant leurs charges sur la tête. Dans une zone modèle, il y a 2.000/6.000 km de chemins de ce genre.

Les conditions actuelles

A l'heure actuelle, aucune partie du réseau routier de la zone modèle ne convient pour toutes les saisons. En fait, il se peut que certaines routes restent fermées à la circulation pendant plusieurs mois. D'autres ne sont utilisées que par des véhicules à quatre roues motrices qui y circulent à des vitesses de 15 à 30 km à l'heure, et cela très irrégulièrement. Leurs utilisateurs typiques sont des commerçants transporteurs qui achètent les excédents occasionnels des récoltes dans des conditions monopolistiques. Les véhicules dénombrés chaque jour sur les routes individuelles dépassent rarement dix. En réalité, la circulation sur le réseau est trop irrégulière pour que ce concept puisse être appliqué.

Le transport de marchandises hors route se fait exclusivement sur la tête. A cause du mauvais état des routes, ce système de transport de fret est utilisé sur les routes de desserte agricole et parfois même sur les réseaux de routes secondaires.

En termes de capacité institutionnelle, la gestion des routes est limitée. La zone modèle est trop pauvre pour générer même un minimum de revenus provenant des utilisateurs. Elle manque d'indépendance sur le plan administratif et sa capacité de prise de décisions sur tous les sujets qui la concernent directement est très limitée. L'administration a un personnel insuffisant et celui-ci n'est pas assez compétent. Le financement qu'elle reçoit des autorités centrales est irrégulier et il en est de même pour les travaux d'entretien qu'elle exécute. A l'exception d'un peu de cantonnage, certaines routes de la zone modèle sont restées plusieurs années sans être entretenues.

Générateurs de demande de transport dans la zone modèle

Pour susciter le développement économique, le transport en tant que service doit avoir un niveau de prix compétitif pour ses deux principaux utilisateurs de la zone modèle. Le premier étant la famille rurale du secteur traditionnel. Le second, un membre typique de la population active habitant une entité urbaine ou semi-urbaine avec une population de 15.000 à 200.000 personnes, implantée dans un milieu rural, et peut-être en son centre, comme décrit dans la section précédente.

Le petit cultivateur rural. Typiquement, l'exploitation traditionnelle se fait par une famille élargie de 10 à 15 personnes, adultes et enfants, possédant 2 à 4 hectares de terre. La plupart de leurs travaux se limitent à des activités économiques de subsistance. Une petite partie de leur temps, peut-être jusqu'au tiers, est consacrée à des activités économiques orientées vers le marché et notamment à la production de cultures de rapport, principalement de denrées alimentaires de base. D'autres activités liées aussi au marché consistent également à se faire engager comme travailleurs à gages dans le secteur agricole ou plus généralement dans le secteur rural, ou agissant en tant que petites entreprises de services. En ce qui concerne les revenus, 50% des revenus nets proviennent principalement du marché, et 2/3 de ces 50% ne sont pas liés à des activités agricoles.

Les hommes produisent de la valeur ajoutée dans la production agricole, en se faisant occasionnellement recruter comme travailleurs et dans des activités commerciales limitées. D'après des recherches effectuées dans quelques pays d'Afrique de l'ouest, ces personnes travaillent 30 à 35 heures par semaine (moyenne annuelle) à un emploi productif, qu'il s'agisse d'activités de subsistance ou d'activités liées au marché.

Les femmes, à part la surveillance des enfants et les tâches ménagères, travaillent entre 60 et 65 heures par semaine. Des recherches couvrant les pays ASS montrent les répartitions suivantes selon les pays enquêtés, du nombre d'heures de travail par rapport aux heures de travail de toute la famille.

Répartition du Pourcentage total

	Femmes	Hommes
Activité Productive		
Production alimentaire	60-90	10-40
Transformation	0	0
Commercialisation	50-80	20-50
Production des boissons alcooliques	90	10
Recherche d'eau à la source	90-100	0-10
Rassemblement de bois	80-100	0-20
Transport des produits des champs	70-100	0-30
Culture de Rente	30-70	30-70
Elevage	30-50	50-70
Domestique, social et affaires publiques		
Education des enfants	100	0
Préparation de la nourriture	100	0
Lessivage et nettoyage	100	0
Réparations diverses de la maison	50-80	20-50
Travaux Communautaires dans les champs	30-60	40-70
Travail pour occasions sociales	50	50
Procès, règlement des conflits	10-20	80-90
Réunions politiques etc.	10-25	75-90

Dans toutes les activités qui concernent le transport, les femmes sont les seules à transporter des marchandises et, comme mentionné plus haut, le système qu'elles emploient est le portage. Le transport intermédiaire peut générer des économies de temps considérables. Ce qui est critique en ce qui concerne le travail de la femme est le fait qu'elle consacre jusqu'à 20 heures de son temps de travail à la recherche du bois de chauffe et au transport de l'eau et de petites quantités de produits agricoles à vendre dans les marchés avoisinants. Avec une technologie de transport intermédiaire appropriée qui sera décrite plus tard, ce temps pourrait être réduit de 80%.

Le membre de la population active semi-urbaine et urbaine

Cette personne est probablement 30 à 40% du temps sans emploi. Pendant ce temps, il se peut qu'elle travaille dans les champs, aidant sa famille élargie dans ses activités de subsistance et celles liées au marché. Pendant le temps où elle a un emploi, il se peut qu'elle soit travailleur à gage la moitié de son temps et consacre l'autre moitié à des services auxiliaires pour des entreprises desservant la ville mais principalement son arrière-pays rural. Des exemples de telles activités sont entre autres: la sculpture du bois, la menuiserie, le travail des métaux (forgeron), de simples travaux mécaniques et la teinture. Le travail des femmes de la population active serait similaire à celui de leurs soeurs de la communauté rurale mais elles se consacreraient davantage au commerce.

Où voulons-nous que la zone modèle en soit après 5 à 10 ans?

L'Etat des réseaux. Les routes secondaires du réseau sont utilisables par tous les temps. Le réseau des routes de desserte agricole est utilisable par tous les temps pendant au moins 80% de l'année. Le réseau permet de circuler à une vitesse moyenne approximative de 40 km à l'heure. Le réseau hors routes consiste en sentiers de 2 à 4 mètres de large qui peuvent être utilisés par des bicyclettes pendant 70% de l'année à une vitesse atteignant jusqu'à 20 km à l'heure.

La technologie du transport. La technologie du transport utilisée consiste en pick-ups, mini-bus, camions ne dépassant pas une capacité de 3 à 4 tonnes pour les routes secondaires et de desserte agricole; et le transport non motorisé mais cependant mécanique représenté par la bicyclette pouvant transporter 200 kg de fret grâce une remorque qui lui est attachée. Une telle combinaison peut fonctionner à une vitesse maximum d'environ 15 km à l'heure. Le système de portage a été pratiquement éliminé.

L'Institution gérant le réseau. Elle est établie dans un environnement institutionnel décentralisé.

Mode d'opération. L'institution chargée de la gestion maximise l'utilisation des méthodes d'entretien et de réhabilitation faisant appel à une main-d'oeuvre nombreuse. La plupart des travaux sont confiés sous contrat à des petites et moyennes entreprises.

Les dépenses pour le réseau. Les dépenses courantes et celles liées au développement sont financées à l'aide de contributions en nature, en grande partie de main-d'oeuvre, ou d'un financement équivalent, de petites taxes et de fonds de contrepartie accordés par les administrations régionales, le gouvernement central et plus loin encore des contributions des bailleurs de fonds sous forme de fonds de contrepartie ou de crédits à décaissement rapide en devises étrangères.

Coût et financement. Le coût du système de fonctionnement, d'entretien et de réhabilitation des routes est financièrement et opérationnellement abordable.

Sur une période de dix ans, la zone modèle a un taux de croissance annuel de 7 à 8% et un taux de croissance par tête d'habitant de 4 à 5%. La production agricole augmente de deux points de pourcentage de moins mais la valeur ajoutée générée par les petites sociétés, les entrepreneurs et autres sociétés de services s'accroît de 10 à 11% par an. L'industrie du transport se développe; elle devient très compétitive et est dominée par des petits opérateurs indépendants disposant d'un ou deux camions.

Le défi semble maintenant consister à passer, en une période de dix ans, des conditions présentement dominantes dans la zone modèle à celles décrites en dernier lieu, et à définir le rôle du secteur du transport de la zone modèle dans cette transformation. A cette fin, il est nécessaire de décrire un ensemble d'objectifs de développement pour le transport. Une liste en est proposée ci-après.

Les objectifs du développement du transport

- Accroître le niveau de service de transport dans la zone modèle, principalement en le transformant en un service praticable en toutes saisons.

- Réduire les frais de transport.

- Susciter un accroissement de la production agricole spécialement en cultures vivrières.

- Réduire radicalement la durée actuelle du travail des femmes, dans des activités économiques auxiliaires telles que l'approvisionnement en bois, le transport de l'eau et le transport des denrées alimentaires sur la tête vers les marchés avoisinants.

- Exploiter les possibilités d'engendrer des activités économiques non liées à l'agriculture aussi bien en milieu rural que dans les centres urbains et semi-urbains, ce qui aboutirait à l'accroissement des activités commerciales entre les milieux ruraux et urbains.

Portée suggérée d'un programme d'action qui devra amener des changements

- Sélectionner une zone modèle appropriée.
- Faire l'inventaire de ses ressources humaines et des activités économiques.
- Faire l'inventaire des réseaux routiers.
- Faire l'inventaire de la situation institutionnelle pour la gestion des routes et en évaluer les capacités.
- Evaluer les ressources financières disponibles y compris les fonds générés localement et la disponibilité des fonds de contrepartie accordés par les administrations régionales et le gouvernement central ainsi que les bailleurs de fond.
- Etablir des normes de construction et des coûts unitaires pour divers types de travaux.
- Solliciter de la part de la population de la zone modèle et de ses institutions des propositions pour l'entretien, la réhabilitation et l'amélioration du réseau en place.
- Etablir des critères et méthodologies en vue de classer les propositions par ordre de priorité.
- Préparer un programme de réhabilitation des routes et un programme correspondant pour leur entretien.
- Préparer un programme pour le développement et la propagation des TIT.
- Préparer un programme de renforcement et de réorganisation institutionnelle approprié.
- Définir les besoins en assistance technique.
- Définir les besoins en formation.
- Préparer un système de suivi des projets.

La convenance du modèle pour le développement du réseau routier du Zaïre

Comme vous l'avez sans doute constaté, le modèle que je propose est une variante du modèle du deuxième groupe décrit plus haut. Le modèle proposé est fortement orienté vers le développement du transport dans un contexte régional/rural. Le mode de transport principal qu'il faudra maintenir et développer est le transport routier remplissant les besoins du développement régional orienté vers l'agriculture et spécialement vers la production vivrière.

Le modèle proposé ne concerne pas le développement à grande échelle du réseau routier primaire. Ceci ne signifie pas que le développement du réseau de routes primaires n'est pas une nécessité pour l'intégration du pays en termes social, administratif et politique. Cependant, je pense qu'à quelques exceptions près, la justification économique du développement des routes nationales sera toujours moins dominante que la ligne de développement présentée dans ce document.

Un autre attribut de ce modèle est l'accent mis sur le transport routier, et l'exclusion d'autres modes de transport et en particulier le transport fluvial, et cela malgré le fait qu'il est reconnu que le fleuve Zaïre est un fleuve aux qualités particulières et qu'on compte parmi ses attributs le réseau de transport extensif qu'il représente. Cependant, cet avantage a souvent été une contrainte. En effet, auparavant, les politiques de développement du transport prêtaient trop d'attention au fleuve comme étant le principal moyen de résoudre les problèmes du secteur des transports du pays, et à son extension par la voie ferrée dans les zones minières que le fleuve ne pouvait pas atteindre. Les limites de la capacité du secteur rail/route à développer le pays étaient trop facilement oubliées.

Alors qu'il ne faut pas nier l'importance du transport fluvial pour satisfaire les besoins futurs en ce qui concerne le développement du transport, il faut accorder davantage d'importance au sous-secteur routier qu'à tout autre. Tous les modèles de développement des routes devraient tenir compte des gares ferroviaires et des ports fluviaux existant dans les zones modèles en établissant les priorités pour l'entretien et la réhabilitation des routes.

Les contraintes au développement du transport dans le cadre du modèle proposé

La dépendance du modèle proposé vis-à-vis de son environnement de non-transport doit être évidente. Voici quelques-unes des dépendances principales:

L'existence d'un environnement compétitif dans le secteur des transports. En l'absence d'un tel environnement, toutes les réductions de frais de transport finissent par augmenter les profits de l'industrie du transport, bien que l'on sache par expérience que ces améliorations en elles-mêmes intensifient la concurrence en facilitant l'entrée de nouveaux entrepreneurs dans le marché des services de transport.

Le rôle du transport dans la chaîne de distribution. Le transport n'est en fait qu'un maillon si important soit-il dans la chaîne de distribution. D'autres maillons non moins critiques sont une infrastructure d'entreposage de bonne qualité, une infrastructure de marché adéquate, l'entrée libre dans les marchés et la libre circulation des informations concernant le marché. L'inadéquation d'un quelconque de ces maillons se répercute sur toute l'étendue de la chaîne de distribution et de ce fait, sur les prix payés par les utilisateurs et les consommateurs, et ceux reçus par les cultivateurs pour leurs produits.

L'importance de la technologie et des intrants agricoles et la disponibilité de la vulgarisation. A un moment où l'infrastructure du transport devient adéquate pour inciter le petit exploitant agricole à accroître sa production, celui-ci ne peut le faire que si des services de vulgarisation, des intrants et des crédits adéquats sont disponibles.

La décentralisation. Pour exécuter les programmes développés en appliquant le modèle, une institution appropriée, disposant des compétences requises doit être mise en place et doit être dotée de l'autorité nécessaire pour établir les priorités et exécuter ses programmes. La plupart des institutions en place au Zaïre et situées au niveau régional ne seraient pas en mesure de prendre ces responsabilités, surtout en ce qui concerne le pouvoir de décision. Des institutions suffisamment indépendantes au niveau régional ne peuvent exister que si une politique intentionnelle de décentralisation est suivie par toutes les agences centrales se trouvant à Kinshasa.

Les revenus. Le modèle proposé ne peut fonctionner effectivement sans la disponibilité de revenus générés localement qui forment la base sur laquelle des fonds de contrepartie seront accordés par le gouvernement central ou des bailleurs de fond étrangers. Au Zaïre, ainsi que dans beaucoup de pays africains, les personnes intéressées sont très pauvres même si on tient compte des revenus venant du secteur informel. L'acceptation de payer des taxes locales pour répondre aux besoins locaux ne vient pas aisément. L'expérience acquise au Shaba par exemple à ce sujet, n'est pas encourageante. Il se pourrait que des contributions sous forme de main-d'oeuvre, laquelle est plus que disponible soient une solution.

Cependant, avant que de telles contributions en main-d'oeuvre puissent être effectivement utilisées, il serait nécessaire de limiter les lieux où ces contributions seront utilisées aux environs immédiats de la ferme ou de l'habitation de l'intéressé. Le but serait de créer chez l'individu la perception qu'en entretenant une partie de la route ou un sentier dans les environs immédiats de sa propriété, il sert à la fois ses propres intérêts et le bien commun.

L'importance du contexte de la stratégie agricole et le lien étroit entre le transport et l'agriculture. Cette considération est commune à plusieurs exposés faits durant la conférence sur les divers aspects de la stratégie agricole et ne sera par conséquent pas reprise ici.

LA "REFORME TARIFAIRE" AU ZAIRE

Monsieur Moncef Guen
Coordonnateur de la Réforme Fiscale et Parafiscale
La Banque Mondiale

La réforme tarifaire a été promulguée le 25 février 1990 par les Ordonnances-loi No. 90-021 instituant un nouveau tarif des droits et taxes à l'importation, No. 90-022 instituant un nouveau tarif des droits et taxes à l'exportation et No. 90-023 relative aux droits de consommation et au régime des boissons alcooliques.

La réforme tarifaire constitue un volet important de la réforme fiscale qui est, elle-même, une pièce maîtresse de l'ajustement structurel de l'économie zaïroise.

L'ajustement structurel est un processus qui vise à renforcer la compétitivité et le jeu des forces du marché au sein de l'économie et réaliser une croissance équilibrée. Cela suppose l'ajustement des prix aux coûts marginaux, l'élimination des distorsions introduites par les subventions et les ponctions sur le budget, la réduction et la suppression des inefficiences économiques, l'encouragement des exportations et la réalisation des équilibres financiers intérieurs et extérieurs.

La réforme tarifaire a consacré les mesures suivantes qui reflètent pleinement la logique de l'ajustement structurel:

a) Le présent système des exonérations ne contribue pas au développement du pays, facilite la création d'entreprises inefficaces et se traduit par un manque à gagner considérable pour le Trésor public. D'où la limitation des exonérations aux entreprises ayant obtenu antérieurement au 31 décembre 1989 des avantages du Code des Investissements.

b) L'application d'un tarif de faveur (5 p.c.) aux biens d'équipements lourds enfin de favoriser les activités d'investissement et de production.

c) L'application d'une redevance administrative de 5 p.c. sur les importations exonérées dans le cadre des dispositions particulières.

d) L'abrogation du régime des intrants indiscutables qui sont soumis à un droit d'entrée de 15 p.c. et une CCA de 3 p.c. dont la déductibilité pourrait être assurée.

e) La suppression des mercuriales qui fixent artificiellement des valeurs en douanes s'écartant des valeurs effectives du marché et son remplacement par une surtaxe de 30 p.c. pour protèger raisonnablement l'industrie locale.

f) L'imposition différenciée des régimes CKD et MKD pour les industries de montage.

g) La réduction de l'éventail des tarifs en relevant la tarification minimale et en baissant la tarification maximale de 70 p.c. à 50 p.c.

h) L'alignement des droits d'entrée des produits pétroliers sur le tarif minimum de 15 p.c.

Tout en assurant une protection nominale et effective importante à l'industrie locale, ces mesures sont destinées à favoriser la compétitivité et l'efficience économiques. Les entreprises qui demandent une protection excessive - donc des subventions déguisées - ne contribuent pas par leur inefficience au développement du pays. Elles basent leurs opérations sur des schémas révolus: s'accrocher à un petit marché en l'isolant de plus en plus des courants d'échanges internationaux pour s'arroger des rentes de situation au détriment du consommateur zaïrois. L'avenir est pour les entreprises dynamiques et compétitives qui peuvent non seulement rivaliser sur le marché intérieur - où elles ont des avantages certains: coût faible de l'énergie, main d'oeuvre à bon marché, ressources naturelles abondantes minières et agricoles - mais sur le marché d'exportation. Le Zaïre peut devenir l'un des plus grands pays exportateurs d'Afrique. La réforme tarifaire est l'un des instruments les plus importants au service d'une telle stratégie.

Favorisée par un dialogue fructueux avec les services de la Banque Mondiale, la volonté des autorités zaïroises a permi de mettre en oeuvre cette réforme en l'espace d'un peu de deux mois.

VERS LA RATIONALISATION DE LA POLITIQUE TARIFAIRE ET LA FACILITATION DES EXPORTATIONS AGRICOLES

Kindombi di Tebu, Chef de Division
Département du Plan

I. Introduction

Nous remercions vivement les organisateurs de cette conférence pour nous avoir choisi afin de venir susciter la refléxion de cet august auditoire sur le thème "Vers la Rationalisation de la Politique Tarifaire et la Facilitation des Exportations Agricoles".

Ce sujet est d'une importance capitale pour l'agriculture, car c'est depuis très longtemps qu'elle est en train en vain de se chercher dans la République du Zaïre.

La taxation étant une des mesures incitatives à la production, nous l'avons choisie afin de pouvoir analyser dans le temps son impact sur l'agriculture zaïroise.

Le sujet dont il est question, sera développé en 4 points. Il s'agit de:

1. La dernière évolution de la taxation agricole au Zaïre,
2. Les raisons de cette taxation,
3. Les résultats, et
4. La conclusion.

II. La dernière évolution de la taxation agricole au Zaïre

Notre intervention situe dans ses grandes lignes les récentes évolutions qu'ont subies les outils fiscaux dans son ensemble et dans le secteur agricole en particulier.

L'essentiel des réformes fiscales introduites ces dernières années intéresse les droits et taxes perçues sur le commerce international, qu'il s'agisse de l'importation ou de l'exportation.

A l'importation, les modifications ont visé la réduction des écarts de taux existants afin de mettre en place une fourchette fiscale dont les taux minima seront de 20% des droits d'entrée et 3% de la C.C.A. Ces taux s'appliquent en général aux matières premières non disponibles localement et à certains reconnus sociaux qu'ils soient alimentaires, médicaux ou autres.

Par ailleurs, les langages tarifaires exprimés dans une forme différente qu'ad valorem furent traduits en version ad valorem. Il existe au Zaïre trois catégories de taxes:

- Taxes instituées et perçues pour le pouvoir central
- Taxes instituées et perçues au profit des institutions sous-tutelles
- Taxes instituées et perçues au profit des entités administratives décentralisées

L'ensemble de ces taxes avoisinent $\pm$ 900 unités.

Jusqu'en septembre 1983, le régime douanier à l'importation comptait plusieurs taxes ou droits notamment:

- Le droit de douane ou droit d'entrée
- Le droit fiscal
- La taxe conjoncturelle temporaire
- La taxe statistique
- La contribution sur le chiffre d'affaires

La réforme de septembre 1983 a réduit le nombre des prélèvements à deux: le droit d'entrée et la taxe sur le chiffre d'affaires à l'importation. Une nouvelle structure tarifaire a été introduite dans le but de réduire la fraude et encourager l'activité agro-industrielle. Il s'agit de l'exonération des droits et C.C.A. à l'importation des biens destinés à l'agriculture.

En outre, le 8 juillet 1986, les droits et taxes à l'importation et à l'exportation ont subi d'importants changements. Ainsi en ce qui concerne la C.C.A.:

- A l'importation ces taux sont uniformément fixés à 3% pour les intrants agricoles, les produits à vocation sociale, les matières premières industrielles, etc., et 20% pour les autres biens et produits.

- A l'intérieur, les taux de la C.C.A. sur les ventes sont alignés sur ceux de la C.C.A. à l'importation.

Quant aux exportations, les produits agricoles étaient aussi soumises aux droits et taxes courants, en l'occurence, droits de sortie, taxes temporaires, taxe statistique, C.C.A.

Le nouveau tarif de juillet 1986 a supprimé tous les droits et taxes, mais a maintenu de nouveaux taux sur le café, les produits miniers et les grumes (6%) pour des raisons économiques et fiscales. Les taux dans le secteur minier sont très dispersés et répondent à une logique interne (0,5% à 40%). En ce qui concerne les paramètres non-fiscaux, sous la supervision du Département de l'Industrie, Commerce et Artisanat, fonctionne le Comité de simplification des procédures documentaires et administratives. Ces dispositions une fois mise en application pourraient contribuer à la promotion des exportations zaïroises.

A ce propos, un important train des réformes est identifié. Il comprend:

- Les procédures à supprimer parce qu'elles constituent une entrave à la fluidité du processus d'exportation.
- Les formalités et documents à fusionner pour raison de double emploi.
- Les contraintes à sauvegarder parcequ'elles sont nécessaires à la maitrise et au contrôle des exportations.
- Enfin, un nombre important de procédures et de documents dont la suppression quoique réclamées par les opérateurs économiques n'a pu obtenir l'assentiment des organismes intervenants qui resquièrent leur accomplissement comme obligatoire.

Ensuite est venue la réforme de 1989 qui a introduit des mesures complémentaires au Tarif des Droits et Taxes. L'accès au bénéfice de celle-ci fait chaque fois l'objet d'un examen ponctuel. Ces mesures ont permis de créer une situation fiscale industrielle plus avantageuse en ramenant les taux au minimum général de perception ou en suspendant purement et simplement la perception de l'impôt.

Dans le domaine des taxes parafiscales, aucune réforme n'a soulagé le secteur agricole jusqu'à présent. Par contre, les taxes perçues au niveau de certaines Régions se sont étendues.

III. Les mobiles de l'évolution de la fiscalité agricole au Zaïre

Les droits de douanes constituent un instrument très important dans la politique économique d'un pays. En effet, à l'importation ils enchérissent les prix intérieurs des produits imposés, réduisent la demande intérieure de ces produits et encouragent par conséquent la production nationale de produits de substitution aux importations. C'est ainsi qu'une mauvaise politique douanière peut avoir un impact néfaste sur la croissance de production agricole pour un pays. Cette production est une source financière pour les paysans, une garantie alimentaire pour les citadins et un gisement des matières premières pour l'industrie.

Par ailleurs, sa baisse entraine les importations massives des denrées agricoles qui mettent en danger l'activité rurale, contribuant ainsi à l'exode rural. En général, la philosophie de la réforme de 1986 visait à une politique d'industrialisation d'ensemble qui encourage l'utilisation des ressources locales disponibles d'un côté et promouvoir celles qui ne le sont pas encore de l'autre, ainsi qu'à encourager les exportations. Tandis que les deux dernières réformes, celles de 1989 et 1990 ont beaucoup plus un caractère qui consiste à réduire la fourchette des droits d'entrée et C.C.A. entre 20% et 40% conformément au programme du Zaïre avec la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International. Le secteur agricole étant à la fois social et économique, c'est à dire pourvoyeur des dentrées alimentaires et des matières premières, l'évolution de la politique y afférent à consister, le long de cette évolution:

1. A stimuler la production alimentaire en supprimant des droits d'entrée et la C.C.A. des intrants y afférants à l'importation lors de la réforme tarifaire de 1983:

2. A protéger et à inciter la production locale en imposant les importations similaires comme on l'a fait avec la farine et la viande porcine en 1986. par contre, ce dont la production locale n'est pas à mesure de satisfaire, particulièrement les besoins des centres urbains, ont été imposés au minimum.

Par ailleurs, à partir de 1989, tous les changements tarifaires ont opté pour la confrontation des denrées alimentaires nationales capables d'affronter le marché international. Ce qui fait que dès lors, ces importations sont assujeties des taux minima de 15% + 3%, sans grande protection aucune.

Pour besoins d'efficacité, nous avons préféré limiter notre travail aux produits vivriers de masse notamment le maïs, le riz, la viande et le poisson. L'évolution des importations et productions de ces produits de 1985 à 1989 se synthétise de la manière suivante: le Zaïre est un importateur des produits vivriers concernés par cette intervention. Le maïs est importé principalement de l'Afrique du Sud-Est (Zambie, Zimbabwe, Malawi et Afrique du Sud). Le riz vient essentiellement de Thaïlande. Par ailleurs, il importe une grande quantité de son sucre de la C.E.C et Afrique du Sud-Est. Le principal partenaire du Zaïre est la Communauté Economique Européenne. Pour le poisson, outre la C.E.E., les pays de l'Europe de l'Est y exporte de quantités importantes de poissons.

Les importations des denrées alimentaires de base destinées aux centres urbains n'affectent pas au développement de la production même si elles sont en principe importées aux prix subventionnés qui reviennent moins chers que les prix des produits locaux similaires et industriels. Malheureusement il se constate actuellement que le paysan comme il travaille dans les conditions inhumaines commence à négliger ses propres produits invendus pour s'approvisionner en denrées importées dont la qualité est de loin meilleure à sa production. Cela s'illustre à travers la conquête des marchés régionaux par le poisson, le riz, le maïs et autres denrées importées. Cette implantation peut aussi conduire à la longue le paysan à ne plus produire davantage pour l'économie nationale voir même pas pour lui-même. Ce qui risque d'aliener totalement notre agriculture. En outre, parmi tant d'autres raisons qui ont poussé le Conseil Exécutif à procéder souvent à des changements tarifaires en général et sur le secteur agricole en particulier, secteur des importations, c'est ainsi que leur commercialisation qui sont restées jusqu'à présent rudimentaires empêchant ainsi cette agriculture d'être compétitive. Malgré la caractéristique archaïque de cette agriculture, nous vous noté qu'elle génère ± 60% de la production nationale.

IV. Les résultats de la politique tarifaire agricole au Zaïre

Le Zaïre assiste depuis la libéralisation de 1982 à une dépendance alimentaire accrue, malgré la politique économique du pays qui consiste à consommer de plus en plus zaïrois tant

en ce qui concerne les intrants que des produits vivriers. Cette politique a dicté au Conseil Exécutif la révision tarifaire de 1986. Ceci devrait normalement entrainer la réduction des importations. Après une légère reprise de la production, la situation est restée stationnaire, car le marché local qui est perturbé et par les routes et par les tracasseries administratives locales n'est pas fluide. La production locale n'arrive pas à atteindre les lieux de consommation de masse qui sont des milieux urbains. C'est ainsi que ces milieux ne peuvent être approvisionnés que par les importations et les quelques producteurs agricoles modernes qui utilisent les intrants importés victimes aussi des taxations. Mais si nous pensions statistiques, cette dépendance semble être très négligeable. Car, sauf en ce qui concerne la viande et le poisson dont les importations sont de plus de 50% de la production, toutes les autres importations sont plus ou moins de 10% de la production locale. Nous sommes sûrs que si ces importations sont devenues très impérieuses c'est parce qu'elles alimentent une masse urbaine qui est très agissante. En outre, il nous parait très clair que le processus de production agricole zaïrois actuel reste indifférent aux changements de tarifs que le pays connait. Ce qui fait que les solutions à ce problème est tout d'abord endogène. Elles ne doivent pas être cherchées à travers les droits d'entrée et taxes, qui rendent très cher ces produits vivriers destinés à l'alimentation d'une population urbaine au pouvoir d'achat insignifiant. Pour améliorer cette situation, des obstacles internes à la production et à la commercialisation doivent être levés. Les principaux sont l'évacuation avec tous les moyens adéquats y afférents comme les véhicules, le carburant et les accessoires.

V. Conclusion

Les philosophies relatives aux tarifs douaniers adoptées jusqu'à présent par le Conseil Exécutif n'ont pas permis au pays d'atteindre son autosuffisance alimentaire. Toutes les solutions en l'occurence les mesures tarifaires sur l'agriculture prises n'ont été que de simples paliatives qui n'ont apporté aucune solution aux problèmes. Ce qui fait que le Conseil Exécutif doit continuer à importer les denrées alimentaires dont les populations urbaines ont besoin pour leur survie. Ces importations s'étendent aussi aux industriels qui sont supposés mettre en valeur les matières premières locales. C'est ainsi, pour éviter définitivement cette situation d'alimentation de misère, nous demandons au Conseil Exécutif de créer un environnement économique capable de pouvoir stimuler la production dans le but d'atteindre non seulement l'autosuffisance alimentaire, mais aussi la sécurité alimentaire en approvisionnant la population à meilleur marché d'un côté et en songeant à la diversification de la production alimentaire en tenant compte de l'avantage comparatif de l'autre côté. Pour arriver à cela, nous songeons aux:

- Construction des routes
- Octroi des crédits
- Mesures incitatives
- Etc.

Il s'avère aussi urgent de faire des études sur l'avantage comparatif du Zaïre en ce qui concerne le choix des produits agricoles de base et ceux qui peuvent aider à diversifier

les exportations. Dans cette démarche, l'influence de la structure tarifaire sur les prix de consommation doit être prise en considération.

Ces études permettront de guider la politique d'autosuffisance alimentaire qui devraient être mise en place le plus tôt possible.

Je vous remercie.

AUTOSUFFISANCE OU SECURITE ALIMENTAIRE AU ZAIRE PROBLEMATIQUE ET PERSPECTIVES

Dr. Mohamed Ben-Senia
Chemonics International, Washington, D.C.

Introduction

Depuis le milieu des années 1970, les préoccupations avec les problèmes alimentaires ont pris de plus en plus d'importance. De nombreux pays, dont le Zaire, ont accordé la priorité en matière de développement au secteur agricole, et lui ont assigné comme premier objectif l'autosuffisance alimentaire. Cependant, eu égard au succés limité des stratégies d'autosuffisance alimentaire, la Banque mondiale, la FAO, l'USAID et d'autres organismes internationaux recommandent de plus en plus l'adoption de stratégies de sécurité alimentaire, notamment en Afrique où la production alimentaire per capita a diminué au cours des deux dernières décennies. A l'heure actuelle, plusieurs pays font de la sécurité alimentaire la base de leurs politiques de développement agricole. Même dans les pays qui retiennent l'autosuffisance alimentaire comme objectif prioritaire, des préoccupations affines à la sécurité alimentaire ont vu le jour.

La définition généralement acceptée de la sécurité alimentaire consiste en la capacité d'un pays donné à garantir l'accés à un approvisionnement alimentaire suffisant, équilibré et régulier à toutes les couches de sa population.

Un individu est dit soufrir d'insécurité alimentaire chronique ou transitoire selon que son déficit alimentaire est continu dans le temps, ou revêt un caractère saisonnier. Les déficits alimentaires sont définis par rapport à des normes pré-établies des besoins alimentaires minima d'entretien, de croissance et de production. On retient généralement les normes FAO/OMS ajustées aux spécificités de chaque pays.

L'approche habituelle consiste, en premier lieu, à identifier les individus ou groupes d'individus souffrant de déficits alimentaires graves, de répertorier pour chaque groupe la nature et l'ampleur de ces déficits, et de déterminer si ces déficits sont à caractère chronique ou transitoire. Il s'agit ensuite de diagnostiquer les causes macro et micro-économiques des déficits observés et d'élaborer les politiques et programmes nécessaires pour y remédier.

Dans une telle perspective, et à la veille du lancement du IIème Plan Quinquennal 1991/95, quelques questions critiques se posent à nous:

i) Quelle est la situation alimentaire au Zaire, et dans quelle mesure est-elle préoccupante?

ii) Quel est le bilan des politiques alimentaires et agricoles au Zaire?

iii) Est-il opportun de changer la stratégie de développement agricole au Zaire?

I. La situation alimentaire au Zaire

A. Disponibilités et consommations alimentaires

Les disponibilités alimentaires brutes, évaluées selon la méthode des bilans alimentaires de la FAO, font ressortir une diminution des apports caloriques et proteiniques moyens depuis le milieu des années 1970. Par référence aux normes FAO/OMS établies pour le Zaire, qui sont de 2220 calories et 60 grammes de proteines par personne et par jour, les apports pour 1986/89 couvrent à peine les besoins caloriques, et seulement 55% des besoins proteiniques. Le manioc constitue la principale source énergétique (58% des calories) et les produits d'origine animale ne contribuent que pour 20% des apports proteiniques totaux.

Des enquêtes de consommation, menées pour la plupart entre 1972 et 1976, montrent que les consommations par personne de céréales et de produits animaux dans les grandes villes sont sensiblement plus élevées que les moyennes au niveau national, alors que celles du manioc et des plantains leur sont nettement inférieures. Ceci illustre le déséquilibre plus prononcé du régime alimentaire en milieu rural.

Des variations régionales importantes du régime alimentaire existent en raison des différences dans les habitudes alimentaires, dans les systèmes de production agricole, et à cause des faiblesses des circuits de commercialisation.

B. Les problèmes d'insécurité alimentaire

Compte tenu du niveau des apports moyens mentionnés ci-dessus, il est probable que la proportion de la population qui souffre d'insuffisances proteino-énergétiques sévères est entre 30 à 40%. Des enquêtes du CEPLANUT, menées en 1978/79 sur les enfants de zéro à cinq ans dans trois zones de Kinshasa, ont dénombré 42% d'enfants souffrant de malnutrition proteino-énergétique, dont 11% offrant des signes de malnutrition grave, alors que les enfants normaux ne constituaient que 29% du total. De grandes variations saisonnières du pourcentage d'enfants malnourris étaient observées, principalement dues à la grande variabilité des prix des produits alimentaires de base. Cette variabilité était causée par l'irrégularité des approvisionnement alimentaires (importations et apports locaux) et par les changements imprévisibles des taux de change.

D'autres études du CEPLANUT montrent une incidence plus élevée de la malnutrition dans les zones rurales. Entre 1981 et 1982, 32% des enfants à Matadi avaient un retard de croissance, un retard pondéral ou les deux; alors qu'à Songololo la proportion était de 51%. Des résultats similaires étaient observés en 1979 au Bandundu. Il y est noté aussi que les variations saisonnières du poids à la naissance étaient intimement liées au cycle de production

agricole. Les proportions relevées par ces études étaient nettement plus élevées que celles observées dans d'autres pays.

C. Perspectives à l'an 2000

La population zairoise a évolué au rythme de 3.11%/an entre 1970 et 1984, et il est attendu que ce taux se maintienne jusqu'à l'an 2000. Le taux de croissance de la population urbaine, qui était de 4,67%, passera à 5,32% pour la période 1995/2000. Ainsi la demande alimentaire globale progressera d'au moins 3,1%/an, et celles des céréales, de la viande et du poisson augmenteront de 4% à 5% par an.

La production agricole, vivrière en particulier, est à la charge du secteur traditionnel. Compte tenu des techniques de production archaiques qui prévalent au Zaire, le facteur déterminant de la croissance agricole reste le taux d'augmentation de la main d'oeuvre agricole. Ce dernier est certainement inférieur à 2%/an, même si l'on tient compte d'une augmentation du taux de participation des hommes aux activités agricoles. Par conséquent, et en cas de maintien de ces tendances, la dépendance des importations alimentaires continuera de s'aggraver. Les importations de mais, de riz, de viande et de poisson se maintiendront à des niveaux élevés, même dans l'hypothèse optimiste où les taux d'accroisement annuels de leurs productions passeraient progressivement à 5%. Les importations de blé seront d'au moins 400.000 tonnes en l'an 2000. Si l'on tenait compte des populations défavorisées, dont les besoins alimentaires ne s'expriment pas au niveau du marché, les déficits seront encore plus élevés.

Du fait de l'urbanisation croissante, les besoins alimentaires additionnels se situeront principalement dans les villes et poseront des problèmes sérieux au niveau du transport et de la commercialisation. En l'an 2000, nous estimons que les populations urbaines consommeront 397.000 tonnes de mais, 198.000 tonnes de riz, 357.000 tonnes de blé, 130.000 tonnes de viande, et 238.000 tonnes de poisson, quantités qui devront être transportées sur de longues distances des lieux de production, et/ou d'importation, vers les villes.

II. Politiques agricoles et alimentaires au Zaire

Le Zaire, comme la majorité des pays en voie de développement, a retenu l'autosuffisance alimentaire comme objectif principal de sa politique de développement agricole.

Dans le domaine de la production, divers projets et programmes ont été mis en place en vue d'accroitre la production vivrière en milieu paysan. La plupart de ces projets sont implantés à proximité des principales villes, avec pour objet d'assurer l'approvisionnement alimentaire régulier et à moindre coût des populations urbaines. En 1987, le Programme d'Appui à l'Autosuffisance Alimentaire (PRAAL) est venu fournir encadrement et intrants aux paysans dans les zones non encadrées par d'autres projets. L'ensemble de ces

programmes ont focalisés leurs actions sur l'encadrement, l'approvisionnement en intrants et la réhabilitation et l'entretien de l'infrastructure de transport. Quelques actions d'appui aux petites et moyennes entreprises d'agriculture et d'élevage (PMEA et PMEE) ont été entreprises.

Cependant, ces actions d'encadrement du secteur n'ont pu contribuer efficacement à l'amélioration de la productivité de l'agriculture zairoise du fait des insuffisances graves en moyens humains et matériels, des lenteurs et inefficacités des procédures budgétaires et administratives, du saupoudrage des actions sous forme d'une multitude de projets limités dans l'espace et dans le temps, et du peu de connaissance des contraintes au niveau des producteurs agricoles.

En outre, et en raison de la faiblesse des ressources y affectées, et des capacités d'exécution limitées, les actions de réhabilitation de l'infrastructure de base n'ont pas contribué à réduire les coûts prohibitifs de collecte et de distribution des produits et des intrants qui constituent encore un multiple élevé du prix de revient à la production.

De plus, le code des investissements et les activités des institutions financières sont restés largement biaisés en faveur des activités commerciales et industrielles, des grandes entreprises, et des agents économiques localisés à Kinshasa et dans les grandes villes, et les investissements privés dans les activités agricoles et para-agricoles ont fortement régressé.

Ainsi, les exploitations traditionnelles, caractérisées par un ratio capital/travail (valeur des outils et intrants utilisés par actif agricole) extrêmement faible, arrivent à peine à satisfaire leurs besoins alimentaires.

Les PMEA et PMEE n'ont pas vu l'expansion attendue en raison notamment de l'inadéquation de la législation et des programmes d'appui y afférents, et des problèmes d'accès à la terre.

Les entreprises modernes agricoles et agro-industrielles, assumant encore les responsabilités des infrastructures économiques et sociales, et opérant dans un climat d'incertitude prononcé ont généralement périclité.

Sur le plan macro-économique, et en vue d'instaurer un environnement économique favorable, le Conseil Exécutif a procédé à la libéralisation des prix et du commerce des produits agricoles, à la simplification des procédures d'exportation, à l'allègement et à la rationalisation de la fiscalité, notamment sur les exportations. La libéralisation des importations alimentaires et la réduction des barrières tarifaires ont permis de pallier aux insuffisances de la production locale et de maintenir les niveaux moyens de consommation alimentaire per capita, notamment pour les céréales et les produits d'origine animale.

Sur le plan social, Il faut noter la mise en place, en collaboration avec la Banque Mondiale, du Programme d'Ajustement des Secteurs Sociaux (PASS), chargé d'élaborer une

politique nutritionnelle axée sur les populations les plus défavorisées. Dans ce cadre, des enquêtes systématiques portant sur les revenus, dépenses et consommation alimentaire des ménages en milieu urbain et rural sont en cours de lancement.

Cependant, les actions sociales sont restées extrêmement limitées dans leur couverture et dans leur impact en raison notamment de la faiblesse des ressources y affectées, et de l'insuffisances des informations sur la nature, l'importance et les caractéristiques des couches les plus défavorisées tant en milieu urbain qu'en milieu rural.

III. Securite alimentaire: une strategie alternative

A. Pourquoi une stratégie de sécurité alimentaire au Zaire?

Eu égard aux problèmes alimentaires évoqués ci-dessus, la stratégie d'autosuffisance alimentaire au Zaire a été largement inopérante en raison:

i) du peu de connaissance des problèmes alimentaires et des conditions de la production agricole,

ii) des insuffisances graves au niveau de la conception et de la mise en oeuvre des politiques, projets et programmes,

iii) du niveau extrêmement faible des moyens humains et financiers mis à la disposition du secteur, et

iv) de l'absence d'une politique à long terme de transformation des structures de production.

Par ailleurs, cette stratégie était limitée sur le plan conceptuel dans la mesure qu'elle ignore de prime abord le principe de l'avantage comparatif, et ne prend pas en considération valablement:

i) à des politiques de la demande alimentaire,

ii) aux dimensions spatiales de la demande et de l'offre alimentaires,

iii) aux préoccupations d'efficience de l'approvisionnement alimentaire du pays, et

iv) aux préoccupations d'équité sociale, notamment l'accès des couches les plus défavorisées à une alimentation suffisante et régulière.

Les considérations ci-dessus démontrent la nécessité et l'opportunité de l'adoption d'une stratégie de sécurité alimentaire comme cadre de référence aux politiques et programmes de développement agricole.

Sur le plan de la nécessité, une telle stratégie constitue un cadre de référence logique pour la formulation et la mise en exécution d'un agenda d'études, et pour l'élaboration des politiques et programmes prioritaires.

Sur le plan de l'opportunité, il faut noter au niveau du Conseil Exécutif et de ses principaux partenaires internes et externes l'émergence, dans le choix des politiques et programmes, de préoccupations d'efficience économique et d'équité sociale, et d'autre part, l'acceptation grandissante du concept de sécurité alimentaire dans les documents et discours politiques officiels.

B. Une stratégie de sécurité alimentaire au Zaire

Les stratégies pour atteindre l'objectif de sécurité alimentaire à court, moyen et long terme consistent à combiner judicieusement des politiques et programmes au niveau de la demande, de l'offre, et de la commercialisation des produits alimentaires. Préliminairement à l'élaboration de telles stratégies, un minimum de connaissance des problèmes alimentaires et des contraintes à l'amélioration de la production alimentaire est nécessaire.

i) Amélioration du niveau des connaissances

L'appréhension des problèmes de sécurité alimentaire requiert une base informationnelle minimale, portant notamment sur la répartition des besoins et des disponibilités alimentaires en fonction du milieu (urbain, semi-urbain et rural), et au niveau des groupes de population (catégories socio- professionnelles et classes de revenus), ainsi que sur les paramètres d'évolution des besoins alimentaires (structure de la population, accroissement démographique, phénomènes migratoires). L'exploitation des résultats du recensement de la population de 1984, et les enquêtes budget et consommation des ménages prévues par le PASS permettront de pallier largement aux principales insuffisances dans ce domaine. En attendant, et dans le cadre de la préparation du IIème plan quinquennal, nous avons procédé à une évaluation globale de la demande et des besoins alimentaires et de leur évolution jusqu'à l'an 2000. Couplé avec des prévisions réalistes de la production alimentaire locale, ce travail a permis de projeter les importations et l'aide alimentaire nécessaire.

L'appréhension des contraintes à la production alimentaire requiert la connaissance des paramètres de structure des principaux types d'agriculteurs, et l'analyse de leur comportement et performances en fonction de leurs contraintes propres et de celles du milieu socio-économique dans lequel ils opèrent. Une étude pilote sur la région du Bandundu sera finalisée prochainement, et permettra en particulier d'identifier les problèmes de sécurité alimentaire en milieu rural et d'orienter la collecte de données agricoles dans le reste du pays.

ii) Politiques de la demande alimentaire

Le déterminant principal de l'évolution des besoins alimentaires est bien sûr le taux d'accroissement démographique. D'aprés les dernières estimations ce taux est d'environ 3,1%/an pour l'ensemble de la population. Pour les populations urbaines, il est évalué à 5% au minimum. Les implications sont que la charge par personne active et celle par actif agricole continueront à augmenter. Des politiques appropriées sont nécessaires pour stabiliser et réduire le taux d'accroissement démographique d'une part, et d'autre part pour réduire le rythme de l'exode rural.

Des politiques destinées à freiner la substitution au niveau de la consommation alimentaire, notamment en milieu urbain, des produits d'importation aux dépens de produits locaux ne semblent pas justifiées dans le contexte du Zaire. Les substitutions s'opèrent principalement aux dépens du manioc, aliment inférieur à la source de problèmes nutritionnels graves. De ce fait, on devrait envisager le renforcement des travaux de recherche sur les possibilités de panification et d'enrichissement proteinique du manioc. Pour les autres produits de base, dont la substitution au manioc est souhaitable, tels que le maïs, le riz, le sucre, la viande, le lait, les oeufs et le poisson, ce ne sont pas les importations qui freinent la production locale, mais les contraintes structurelles de la production et de la commercialisation qui ont causé l'augmentation des importations. Pour ces produits, toute politique anti-dumping aurait pour effet la dégradation de la situation alimentaire, notamment celle des couches les plus pauvres, et aurait un effet négligeable sur le niveau de la production locale. Pour le blé, les possibilités d'un accroissement sensible de la production sont limitées en raison des conditions édaphiques et humaines défavorables.

Compte tenu de l'importance des populations souffrant de malnutrition, des politiques et programmes appropriés sont nécessaires pour leur venir en aide. Outre les politiques de création d'emplois et d'amélioration de la productivité agricole, il serait souhaitable de s'orienter vers des programmes du type Progamme Alimentaire Mondial (PAM, food for work programs), qui utiliseraient les aides alimentaires, complémentairement aux ressources locales et aux fonds de contrepartie pour financer les travaux de réhabilitation de l'infrastructure économique et sociale de base. Les organisations non gouvernementales et les collectivités constitueraient un instrument approprié pour l'exécution de tels programmes. Des transferts de revenus purs et simples ne seront indiqués que pour les populations les plus défavorisées, souffrant de problèmes alimentaires graves.

iii) Politiques de l'offre

L'accès de toutes les couches de la population à une alimentation suffisante requiert que les produits alimentaires de base soit disponibles à des prix raisonnables, compatibles avec les niveaux de revenus des économiquement faibles. Ceci peut impliquer un recours délibéré aux importations, lorsque celles-ci offrent un avantage comparatif évident. Depuis la libéralisation de 1982, les importations plus grandes et plus régulières que par le passé de céréales, de viande et de poisson ont fortement contribué à la réduction et à la stabilisation

des prix relatifs de ces denrées. Comme évoqué ci-haut, de telles importations continueront d'être nécessaires, et il serait préférable de les prévoir à l'avance. Dans ce contexte, une politique judicieuse d'achats, de stockage et de distribution de ces produits permettra, à court et moyen terme, de réduire l'acuité des problèmes alimentaires et de fournir aux politiques de développement de la production locale le délai nécessaire pour réaliser leur impact.

Ce qui précède n'implique nullement la négligence des préoccupations de dépendance alimentaires, surtout au Zaire dont le potentiel agricole est énorme. Cependant, pour prétendre répondre aux aspirations légitimes d'indépendance alimentaire, la production agricole nationale se doit de devenir la plus compétitive possible dans les meilleurs délais. Cette compétitivité ne peut s'acquérir que dans le cadre d'une stratégie à long terme qui a pour objet une transformation radicale des techniques de production.

A moyen terme une marge substantielle de progrés existe dans la généralisation de l'utilisation des semences et plants améliorés, sans requérir de changements au niveau des structures de production. L'une des grandes priorités du prochain plan est donc la promotion de leur utilisation et l'encouragement de leur production et distribution à des coûts abordables. Les actions et programmes déjà engagés dans les domaines de la recherche agro-zootechnique, de la vulgarisation, doivent être renforcés et améliorés sur le plan de leur efficacité. Les rôles respectifs de l'Etat, des organisations professionnelles et des entreprises privées dans les domaines de l'encadrement et de l'approvisionnement en semences devraient être redéfinis dans le sens d'une plus grande efficience économique.

A plus long terme, et en vue d'assurer une croissance soutenue de la production agricole compatible avec l'évolution des besoins, des changements au niveau des structures de production sont nécessaires.

En effet, et compte tenu de l'accroissement rapide des populations urbaines, il serait illusoire d'espérer leur garantir un approvisionnement alimentaire régulier par la seule amélioration des performances de l'agriculture paysanne. Typiquement, le paysan armé seulement d'outils de travail rudimentaires, de techniques de production archaiques, et utilisant des intrants à faible productivité, arrive à peine à satisfaire les besoins alimentaires essentiels de sa famille. Les politiques et programmes dans ce domaine devraient viser essentiellement l'amélioration du niveau de vie des populations concernées.

Aussi, le développement d'une classe d'agriculteurs modernes orientés vers le marché et technologiquement capables de s'adapter à ses aléas, revêt-il une urgence extrême. De fait, et malgré les insuffisances de la politique actuelle de promotion des PMEA et PMEE, un nombre important de fermiers et d'éleveurs modernes existe et obtient des performances méritoires eu égard aux contraintes existantes. Il est donc opportun d'envisager la mise en place d'un programme articulé d'installation des jeunes techniciens agricoles comme fermiers-éleveurs. Un tel programme requiert entr'autres l'élaboration de conditions d'accès à la terre sécurisantes pour les jeunes investisseurs, de textes d'encouragement spécifiques, et la mise en place de structures d'appui appropriées.

Le secteur des grandes entreprises agricoles et agro-industrielles avait joué un rôle de premier plan dans le développement des cultures d'exportation. La redynamisation de ce secteur est susceptible d'augmenter et de diversifier les exportations agricoles de manière à fournir les devises nécessaires aux importations de produits alimentaires et d'intrants agricoles. Son déclin est dû à une multitude de facteurs, dont le départ d'une partie des colons, les changements dans le marché international de l'huile de palme, la zairianisation de 1973, les risques liés au variations du taux de change, à l'inflation et aux taux d'intérêt, les rigidités du système financier, la disponibilité réduite de l'énergie et de l'eau potable, et les charges croissantes liées à la mise en place et à l'entretien des infrastructures économiques et sociales. La mise en oeuvre effective des mesures déjà prises ou actuellement à l'étude sera de nature à remédier valablement à cette situation. Ces mesures comprennent notamment des réformes au niveau du système d'intermédiation financière, les contrats-programmes pour le développement économique et social, la réévaluation du capital en fonction du taux d'inflation, et la révision du système fiscal avec en particulier la réduction, pour les entreprises agricoles et agro-industrielles, de la durée comptable de l'amortissement et le report des pertes sur plusieurs années.

iv) Les politiques de commercialisation

Les marges de commercialisation sont extrêmement élevées au Zaire, allant jusqu'à cinq fois le prix reçu par le producteur. Ceci entraine le renchérissement du coût de la vie et le découragement de la production locale. Les prix de détail à Kinshasa subissent des variations saisonnières importantes en raison du saisonnement de la production mal compensé par des capacités de stockage et de transformation insuffisantes. L'une des principales causes de cet état des choses est le délabrement généralisé de l'infrastruture de transport. Cette infrastructure, incapable de permettre l'écoulement des surplus commerciables qui sont faibles à l'heure actuelle (moins de 15% de la production). Pour répondre aux besoins de l'urbanisation croissante, les quantités commercialisées des produits de base devront augmenter d'une façon substantielle. La construction de la route du Bandundu en 1978 a eu pour effet un approvisionne-ment plus abondant et plus régulier de Kinshasa et les prix relatifs des produits du manioc sont descendus, aprés cette date à un palier inférieur de 50% à celui de la période précédente.

Les autres causes citées sont les frais de collecte élevés dus à la dispersion de la production et à la dégradation des pistes rurales, le nombre réduit d'intermédiaires, la désorganisation du commerce de détail, et la persistence des contrôles et de la parafiscalité sur le commerce des produits agricoles.

Il est extrêmement urgent que le Conseil Exécutif concentre ses efforts et ses ressources sur la mise en place d'une infrastruture de transport viable, compatible avec les besoins de développement de son économie.

Les autres interventions dans ce domaine, avec pour objet principal de faciliter l'approvisionnement régulier des populations urbaines, et de réduire en termes réels les coûts de collecte et de distribution des produits agricoles, porteront sur:

- L'élimination de toutes les barrières à la formation des prix selon les forces du marché (fixation administrative des prix, obstacles à l'entrée dans les circuits de commercialisation, campagnes de commercialisation, barrières à la libre circulation des personnes, biens et services, etc.);
- La réforme de la réglementation commerciale de manière à en faire un outil garantissant des conditions minimales de concurrence loyale dans les marchés;
- L'élaboration et l'encouragement à la mise en oeuvre, par le secteur privé, d'un schéma directeur pour le stockage et la conservation des produits alimentaires stratégiques;
- La réforme du système financier pour qu'il contribue adéquatement au financement des investissements et des frais récurrents du secteur; et
- La mise en place de mesures incitatives pour une meilleure disponibilité du carburant au niveau de toutes les régions.

Conclusion

Les stratégies et politiques agricoles au Zaire, axées sur l'autosuffisance alimentaires n'ont pas réussi, à ce jour, à allévier les problèmes alimentaires qui restent sérieux et préoccupants.

La réhabilitation et l'entretien régulier de l'infrastructure de transport constitue une précondition absolue au développement du secteur agricole, et les ressources financières limitées y doivent être allouées en toute priorité.

La croissance de l'agriculture zairoise dépendra principalement du dynamisme du secteur privé. Il appartient à l'état d'éliminer les derniers blocages administratifs à l'initiative privée, et de mettre en place une législation fortement incitative au profit de l'agriculture.

Par ailleurs, il est suggéré que le Zaire reconsidère sa politique d'autosuffisance alimentaire. Une stratégie basée sur la recherche de la sécurité alimentaire, qui intègre valablement les préoccupations d'équité sociale et la recherche de l'efficience économique, nous semble plus appropriée.

A court et moyen terme, la stratégie proposée consiste à augmenter les disponibilités alimentaires et à améliorer leur distribution, en combinant d'une manière adéquate les importations et les aides alimentaires avec une accélération de la croissance de la production vivrière axée sur un meilleur encadrement, sur une plus grande disponibilité des intrants, notamment les semences et plants améliorés, et sur la rationalisation des circuits de commercialisation des produits agricoles.

A plus long terme une croissance soutenue du secteur, et une dépendance moindre des importations, requiérent une politique délibérée d'injection de capital humain en agriculture. Le développement d'une classe d'agriculteurs modernes orientés vers le marché et technologiquement capables de s'adapter à ses aléas, revêt, à ce titre, une urgence extrême.

CHAPITRE 5. PROBLEMES ET POSSIBILITES DE PARTICIPATION ACCRUE DU SECTEUR PRIVE AU DEVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE

LE SECTEUR PRIVE ET LA PROBLEMATIQUE DU DEVELOPPEMENT AGRICOLE AU ZAIRE

Citoyen Luboya
Administrateur Délégué
ANEZA

Citoyennes et Citoyens
Mesdames et Messieurs,

Au nom de l'Association Nationale des Entreprises du Zaïre -ANEZA - que j'ai l'insigne honneur de représenter à ces journées de réflexion axées sur le thème principal "LIBERALISATION ECONOMIQUE DU SECTEUR AGRICOLE : REALISATIONS ET PERSPECTIVES", permettez-moi de remercier du fond de mon coeur les organisateurs, en l'occurence, le Département de l'Agriculture et la Mission USAID, pour avoir donné à l'Association, l'occasion d'exprimer le point de vue du secteur privé lors des différentes communications qui seront faites à cette tribune. Votre invitation, Citoyens et Messieurs, est un signe évident de l'intérêt que vous portez aux activités de notre Association.

L'honneur m'incombe de m'adresser à vous à double titre; d'abord parce que je suis l'Administrateur-Délégué de l'ANEZA, ensuite, parce que moi-même j'ai travaillé pendant plus de 15 ans dans le secteur agro-industriel, j'ai assumé depuis huit ans les fonctions d'Administrateur-Secrétaire-Général du Groupe Agro-Pastoral, comprenant plus d'une quinzaine de sociétés de plantations, élevages, industrielles, de services et je suis depuis deux ans Administrateur de l'INERA. C'est vous dire combien je suis attaché à titre personnel à tout ce qui concerne le secteur privé agricole de mon pays.

Je ne risquerai pas à traiter en moins de quinze minutes un sujet que nous mettrons plus d'une semaine à explorer; je me contournerai donc à partager avec vous quelques réflexions sur des axes que je considère essentiels pour le développement du secteur agricole.

Permettez-moi d'exprimer le voeu que nous garderons, tout au long de ces travaux, le sens du possible et le contact avec la réalité. Ceci bien entendu sans sacrifier les objectifs à long terme et les grandes ambitions.

A partir d'ici, je m'appuierai beaucoup sur le document qui a été présenté en novembre 1987 aux assises de l'ANEZA sur le Libéralisme économique concerté et qui est connu sous le nom de "MANIFESTE AGRICOLE" de l'ANEZA. Je m'appuierai dessus parce que:

- D'une part, il s'agit d'un document auquel j'avais à l'époque en ma qualité d'Administrateur-Secrétaire Général, du GAP, contribué largement à son élaboration, et donc il réflète les objectifs des opérateurs économiques et leur façon de voir;

- D'autre part, c'est un document qui recommande des actions qui s'articulaient étroitement sur le Plan de Développement 1986-1990.

Mon exposé s'inspirera de la pensée d'une personalité, aux côtés de laquelle je me suis trouvé pendant 6 ans

Définition du secteur agricole

Dans l'esprit de l'ANEZA, le secteur agricole se définit au sens le plus grave, à ce titre, il comprend les sous-secteurs suivants:

- La production végétale;
- L'élevage;
- La pêche et la pisciculture;
- La forêt;
- La transformation de la production brute de ces sous-secteurs cités ci-haut; et
- L'ensemble des organismes d'encadrement, notamment: la Recherche Scientifique et Technique intéressant le secteur, la Vulgarisation des techniques de production, de transformation et de conservation, le crédit agricole, le transport et la commercialisation ainsi que certains aspects sociaux relatifs à l'aménagement de l'espace rural (santé, enseignement, approvisionnement, etc.)

Cette définition très large du secteur agricole qui dépasse les limites données traditionnellement par l'Administration Publique, correspond à la réalité économico-sociale telle qu'elle est vécue par les entreprises intéressées au secteur; elle comprend la plupart des éléments sur lesquels il faut agir d'une façon coordonnée pour entraîner une croissance économique à partir de ce secteur.

Les composantes du secteur agricole

La production agricole au Zaïre est assurée par deux milieux: le milieu de production traditionnel et le milieu de production moderne.

Importance du secteur agricole traditionnel

Aussi traditionnel qu'il soit, c'est cependant ce secteur productif qui assure, en volume en tout cas, la majeure partie de la production agricole du pays et qui contribue le plus significativement dans la situation actuelle, à l'auto-suffisance alimentaire des zones rurales tout d'abord, mais également des villes et des zones urbanisées.

Le développement agricole nationale passe donc obligatoirement et prioritairement par le développement du secteur productif agricole traditionnel et toute la stratégie du secteur doit comprendre essentiellement le développement de ce secteur traditionnel.

En d'autres mots, le développement agricole n'est pas facultatif, il est CENTRAL, il est le NOYAU même du développement sur lequel nous devons nous cibler, si nous voulons réussir le développement national global. Sans développement agricole et rural, vu la situation actuelle du pays, il N'Y A PAS de développement du TOUT. Aujourd'hui, le développement du Zaïre c'est fondamentalement, centralement, essentiellement, avant tout une question de développement rural et agricole.

Etat actuel du secteur agricole

Au Zaïre, le secteur agricole, c'est d'abord l'immense multitude de petits paysans qui cultivent leurs terres ancestrales suivant des modes de faire valoir et des techniques séculaires à très faible rendement.

Les rendements obtenus sont pitoyables, qu'on les mesure à l'heure de travail ou à l'hectare. Qu'il s'agisse du secteur traditionnel ou moderne, ces rendements sont déplorablement bas au Zaïre par rapport à ce qu'on obtient dans d'autres pays ou pis encore, par rapport à ce qu'on peut obtenir potentiellement avec des bonnes semences, de bonnes techniques culturales, des moyens de stockages, etc.

En fait les contraintes du secteur agricole zaïrois peuvent être ainsi résumées:

- Pauvre niveau technologique qui se remarque dans la faiblesse des rendements à l'hectare et à l'heure du travail, ce qui entraîne des conséquences graves du revenu agricole moyen.

- Ce pauvre niveau technologique est dû à une carence des organes de recherche agronomique nationaux, à la dégradation du système de vulgarisation agricole.

- A cette faiblesse technologique s'ajoutent la dégradation des infrastructures (ponts - routes), la vétusté des moyens de transports et communications, les difficultés conséquentes de l'approvisionnement en intrants agricoles.

- L'absence de crédit agricole aux conditions de l'agriculture.

- La part insignifiante des allocations budgétaires de l'Etat au secteur agricole.

- L'état d'abandon des structures sociales dans l'espace rural et démotivation conséquente des populations rurales au travail.

Avant toute chose, je souhaite vous dire ma conviction de ce que, moyennant une politique sectorielle adaptée, le secteur agricole tel que largement défini ici, qui occupe la majorité de la population active du pays, peut devenir un secteur de croissance économique fort, constituant la base même du développement national assurant la croissance du bien-être de la majeure partie de la population.

Pour l'ANEZA, le but prioritaire du développement agricole est donc bien le développement du marché intérieur zaïrois, par l'accroissement de l'auto-suffisance et du revenu des populations.

Les trois composantes du développement

Dans le vide creusé par la désagrégation progressive des structures d'encadrement du petit paysan, et donc pouvant bien s'assurer le transfert des technologies nouvelles, leurs essais, leurs adaptations et leurs insertions dans les habitudes sociales, sans quoi le potentiel de toutes ces techniques restent hors d'atteinte du paysan.

La grande plantation voisine peut être un adaptateur des technologies à haut rendement existantes et l'argent de transfert de ces technologies vers les petits pays. Mais une fois la nouvelle technique appliquée par le paysan, donnera le surplus de production, qui va chercher ce surplus, à quel prix, à quel moment qui fournira les nouvelles semences bien conservées jusqu'à la prochaine saison des pluies - quelle assurance pour le paysan à s'engager dans une nouvelle technologie qui le rend dépendant de tout un système d'encadrement, d'approvisionnement, ce système même s'il commence, va-t-il se poursuivre?

Encore une fois, la grande plantation voisine qui assure déjà ces fonctions pour elle-même peut, à faible coût additionnel, prendre en charge, l'organisation de ces fonctions pour les paysans d'une façon d'autant plus durable qu'elle y serait intéressée.

Mais le problème ne s'arrête pas là. Une fois le paysan effectivement payé pour sa production supplémentaire, que va-t-il pouvoir s'acheter avec ce supplément de revenu? Quelles marchandises ? Dans quels magasins? A quels prix? Et pourra-t-il se faire soigner, lui, sa femme et ses enfants? A combien payera-t-il les médicaments, l'infirmier? Pour quelle qualité de soins et enfin dans quelle école pourra-t-il envoyer ses enfants? Où trouveront-ils les cahiers, la craie et quelques manuels scolaires élémentaires?

Là aussi, il ne devrait pas être difficile pour la grande plantation voisine, qui assure déjà ces fonctions pour ses propres travailleurs, de les organiser pour les villageois des environs.

Pourquoi passer par les entreprises agro-industrielles?

Mais pourquoi suggérer, comme je le fais depuis quelques moments, que ces fonctions d'aide aux petits paysans soient prises en charge par des grandes sociétés? N'est-ce pas le rôle du Département de l'Agriculture, des services de vulgarisation agricole, en un mot de l'Etat, d'assurer ces services pour les populations rurales?

Idéalement oui, mais depuis l'accession du pays à l'indépendance, cet encadrement des petits paysans par l'Administration s'est complètement effondré: les routes de desserte agricole sont devenues impassables, les coûts de transport insupportables pour les produits agricoles pondéreux, la vulgarisation agricole et l'encadrement technique virtuellement inexistants si ce n'est dans le cadre des projets spécifiques. Ni la recherche ni ses résultats ne sont plus diffusés et le crédit agricole est un concept oublié.

On pourrait bien sûr concevoir un vaste programme de réhabilitation de toute l'Administration d'encadrement du secteur agricole paysan, et c'est une tâche à laquelle il faut aussi s'atteler.

Mais elle prendra des années en formation des hommes, des systèmes, des procédures, des rôles respectifs et pendant ce temps-là, la situation réelle sur le terrain continuera à se déteriorer. Dans la débacle actuelle du secteur agricole zaïrois, les bataillons qui tiennent encore - mais pour combien de temps? Ce sont les entreprises agro-industrielles, quelques missions d'inspiration religieuse, des projets publics et ceux d'organisations non gouvernementales soutenus par des dons. C'est avec ces organismes qu'il faut reprendre l'offensive et donner ainsi le répit nécessaire à la réorganisation des services à l'arrière du front.

Les trois composantes du développement rural

En résumé donc, si le développement rural c'est bien l'ensemble conjoint et simultané de ces trois éléments déjà évoqués à savoir:

- Du chercheur au paysan, c'est-à-dire l'apport de techniques de production à haut rendement;

- Du paysan au marché, c'est-à-dire les approvisionnements réguliers en moyens de production, l'encadrement et la commercialisation d'une organisation durable, et

- Du marché au paysan, c'est-à-dire les services sociaux et les biens de consommation qui motivent le paysan à produire plus.

Dans la situation actuelle du Zaïre, les sociétés agro-industrielles sont les organismes les mieux placés pour assurer ces fonctions au moindre coût, et les plus intéressées à les fournir, d'une façon continue et rentable. Mais, si tout cela est faisable, et même dans une

certaine mesure, aussi intéressant, pourquoi ces grandes entreprises, qui existent, ne le font-elles pas déjà?

Le secteur des agro-industries au Zaïre

Répondre à cette question tout à fait justifiée demande que je vous parle maintenant quelque peu de cette autre partie du secteur agricole productif du Zaïre, les grandes sociétés de plantation et d'élevage, que l'on appelle "agro-industries" dans ce pays.

Leur création remonte à l'époque durant laquelle toute une administration s'occupait directement des petits paysans. A cette époque, il n'était pas demandé aux grandes entreprises agro-industrielles de s'intéresser à eux.

Avec des modes de gestion et une mentalité propres, elles se sont adonnées à quelques grandes cultures industrielles: palmier à huile, hévéas, cacaoyers, caféiers, principalement orientées vers l'exportation, grands ranches d'élevage, etc., laissant à la paysannerie et à l'encadrement administratif le soin d'assurer les productions vivrières et maraîchères.

La subdivision du travail était claire, et les responsabilités des grandes sociétés agro-industrielles s'arrêtaient aux limites de leurs concessions.

A l'intérieur même de ces limites, au cours des 25 dernières années depuis l'indépendance du pays, la situation a bien changé. Dans le contexte dégradé de l'intérieur du Zaïre, ces sociétés ont dû de plus en plus consacrer une part croissante de leurs revenus au maintien de l'environnement économique et social dans lequel elles survivent encore: routes, transport fluvial, soins de santé, écoles, financement de stocks de produits finis et de pièces de rechange, appui administratif, etc... ont consommé la plupart des fonds qui auraient dû être consacrés aux replantations et à l'investissement.

Leurs productions d'huile de palme et de viande notamment, sont devenues de plus en plus indispensables à l'approvisionnement des populations urbaines en pleine croissance, tant et si bien qu'elle se sont de plus en plus orientées vers le marché intérieur. La réduction des fonds disponibles pour le réinvestissement, l'augmentation des coûts de production en liaison avec la dégradation de l'environnement économique et des infrastructures, la réduction des recettes en devises nécessaires aux rééquipements et aux remplacements font que, aujourd'hui, ces sociétés agro-industrielles ont des plantations vieilles, à faible rendement et sont, dans leurs activités traditionnelles propres, très proches de l'épuisement et de la fin de leur capacité de survivre.

Un appel et un cri d'alarme

C'est là un point très important à souligner fortement, comme l'a fait en 1987 le rapport "SOCFINCO" du Département de l'Agriculture, financé par la Banque Mondiale,

comme le font la plupart des responsables de ces grandes sociétés, et comme je le fais aujourd'hui devant vous.

Si rien de massif, de vigoureux, d'important n'est fait dans les deux ou trois années qui viennent, pour refinancer et réhabiliter ces sociétés, par un ensemble de crédits à des conditions ajustées à l'agriculture et par des mesures fiscales appropriées, il ne nous restera plus qu'à déplorer la disparition du patrimoine qu'elles représentent encore, tout comme aujourd'hui nous déplorons la disparition du patrimoine irremplacé que constituaient l'INEAC et toute l'infrastructure de la recherche agronomique structurée au Zaïre.

C'est là un véritable cri d'alarme que je lance car il serait dramatique, et cette fois-ci impardonnable, qu'après avoir assisté il y a une vingtaine d'années à la disparition de la recherche agronomique structurée au Zaïre, nous restions aujourd'hui passifs devant la disparition de cet autre pan du patrimoine agricole du Zaïre que constituent encore les sociétés agro-industrielles, critiquement indispensablement aujourd'hui pour l'alimentation même des populations.

Les agro-industries ne peuvent tout financer

Il faut bien voir aussi que les investissements en routes, dispensaires, fermes semencières, écoles, et les frais de fonctionnement en cadre de vulgarisation principalement, à consentir pour assurer cette fonction de développement rural, ne peuvent pas être auto-financées par les entreprises agro-industrielles, non seulement parce qu'aujourd'hui, elles n'en ont pas les moyens, mais parce que ces dépenses ne relèvent pas de la gestion de leur patrimoine propre.

Les fonds nécessaires à ces actions, socialement et économiquement rentables, et donc remboursables à long terme, doivent provenir des pouvoirs publics et des organismes de financement bilatéraux et multilatéraux.

... Mais elles peuvent beaucoup gérer

De plus en plus conscient de la situation précaire dans laquelle ces sociétés agro-industrielles se trouvent, et percevant le rôle qu'elles peuvent jouer dans une perspective de développement rural, le Gouvernement zaïrois avait mis en chantier l'élaboration des "Contrats-Programmes de Production et de Développement Rural" aux termes desquels les Sociétés agro-industrielles, s'engageaient sur des objectifs de production et des programmes de développement rural bien précis, et sous réserve d'établir des relations commerciales justes avec les paysans, pourraient bénéficier des crédits et des conditions fiscales particulières.

Si donc ces sociétés n'ont pas entrepris d'elles-mêmes les activités de développement rural dont je vous parle, c'est non seulement qu'elles n'en avaient pas la mission à l'origine, mais aussi que les formes dans lesquelles elles pourraient le faire aujourd'hui ne sont pas

encore établies, que leur financement ne peut pas provenir de leur propre cash-flow, et aujourd'hui de leur propre fin.

Mais malheureusement, il n'est pas encore trop tard!

Des nouvelles entreprises agro-industrielles de développement rural

Si l'on veut bien accepter le principe que le développement de l'agriculture zaïroise doit essentiellement provenir de la multitude des petits paysans, que leur développement technique, gestionnel, social implique des entités intermédiaires de relais prenant en charge:

- Le transfert de technologie
- Les approvisionements et la commercialisation
- L'amélioration de la facilité de vivre dans les campagnes

Si l'on accepte le principe que l'avenir de l'agriculture zaïroise n'est pas dans la multiplication de grandes sociétés de plantations et d'élevage mais que celles qui existent doivent pouvoir continuer à assurer au moins le rôle qu'elles remplissent depuis de nombreuses années;

Si l'on voit que ces sociétés agro-industrielles peuvent devenir des "entreprises de développement rural", et de réels foyers de développement pour la paysannerie environnante, jouant ce rôle de relais indispensable;

Si les autorités nationales zaïroises, avec l'aide des organismes de financement, et de toute la communauté internationale, mettent en place les formes financières, fiscales, et juridiques qui permettront à ces sociétés agro-industrielles de devenir ces "entreprises de développement rural;"

Si de leur côté, ces entreprises elles-mêmes acceptent d'ajuster leur comportement, leur mentalité, leur champ d'activité, leur gestion et leur base de rentabilité à cette nouvelle fonction de développement rural, alors on aura fait d'une pierre plusieurs coups car on aura, à partir de la réalité existante aujourd'hui, jeté les bases d'un développement rural complet au moindre coût social pour tous les intervenants, susceptible de relancer rapidement l'ensemble de la production agricole, tant dans les campagnes que dans les sociétés de plantations.

Une ambition à long terme

A bien y refléchir, je me demande si dans une perspective de développement agricole et rural à long terme, on ne pourrait pas profiter de la situation très difficile actuelle au Zaïre pour innover dans la conception même des services de vulgarisation agricole.

... Le développement rural à moindre coût

Dans la plupart des pays, ces services, même très bien organisés, constituent des dépenses importantes pour les budgets nationaux. La formule que j'avance ici, à la suite de ce qui est envisagé dans les "Contrats-Programmes de développement" étudié par le Conseil Exécutif, présente l'avantage énorme de réduire le coût du transfert de technologie à la masse rurale en le confiant à des entités qui sont déjà fondamentalement rentables - elles l'ont prouvé par leur survie jusqu'à ce jour - et qui pourront, à un coût marginal minimum :

- Assurer le déploiement du potentiel agricole paysan;
- Entraîner les effets de revenus accrus dans les campagnes; et
- Structurer ce secteur paysan pour qu'il puisse satisfaire, dans des formes techniquement et commercialement efficaces, à la demande croissante en produits agricoles, alimentaires et autres d'une population en pleine croissance et de plus en plus urbaine.

Par cette stratégie d'utilisation des entreprises agro-industrielles existantes, structurant les fonctions requises pour assurer le développement rural, le Zaïre pourrai non seulement résoudre relativement rapidement une grande partie du problème agricole en bénéficiant des structures déjà existantes, mais aussi innover en mettant au point un système de vulgarisation agricole auto-financé qui pourrait à son tour faire école. Car je suis persuadé que dans le cadre d'une politique bien conçue avec une organisation sur le terrain du type de celle qui est proposée ici, le développement agricole et rural du Zaïre est une opération rentable.

Ni le secteur agricole traditionnel des milliers de paysans, ni le secteur des sociétés agro-industrielles ne demandent la charité.

L'agriculture peut générer les ressources nécessaires au remboursement des financements qui lui seront consentis. Toute la question est d'ajuster les taux d'intérêts et la durée des prêts aux particularités du potentiel agricole, et de réaliser que la fiscalité est aussi une forme de remboursement des dépenses consenties par l'Etat.

La clé de voûte du système que l'esquisse, le noyau central de ce développement, à savoir, la recherche agronomique elle-même ne fait pas partie du rôle des entreprises de développement rural.

Mais les entreprises agro-industrielles, transformées en entreprise de développement rural, peuvent être un réseau d'agents efficaces de la diffusion de ce progrès dans la paysannerie et de sa mise en exploitation rentable dans les campagnes au bénéfice de tous. Elles ne peuvent pas cependant prendre en charge la recherche agronomique elle-même.

Conclusion

Pour l'ANEZA, c'est dans la voie de la concertation qu'il faudra s'engager pour l'élaboration d'une stratégie de relance du secteur agricole. Cette concertation doit permettre de réunir autour d'une même table tous les acteurs concernés du secteur.

Sans définir d'avance ce que pourrait être le contenu d'une telle stratégie, l'ANEZA pense qu'elle pourrait avoir comme fondement le développement du milieu rural comprenant près de 70% de la population du pays et la mise en place des "Foyers de Développement" autour des entreprises du secteur agricole.

Nous avons noté à regret que, quand bien même l'Associationa été conviés à ces assises en dernière minute, les opérateurs économiques du secteur, hommes de terrain, n'ont pas été suffisamment représentés parce que n'ayant pas été invités.

L'association a saisi de nouveau cette opportunité pour relancer l'idée d'un développement agricole qui partirait des "Foyers de Développement" que constituent les agro-industries et leur environnement.

La concrétisation de cette idée pourrait efficacement se concevoir par la signature des contrats-programmes entre les pouvoirs publics et les entreprises du secteur privé intéressées.

Dans la plupart de cas, le secteur privé, moteur incontestable du développement économique, a été tenu à l'écart des programmes d'ajustement structurels qui, du reste, sont trop macro-économiques et généraux.

Les pouvoirs publics devront penser, dans ce cadre, à l'élaboration des programmes sectoriels en utilisant et en canalisant les moyens disponibles vers le secteur privé qui est suffisamment structuré et présent sur terrain.

Les pouvoirs publics gardent une responsabilité importante dans le domaine des infrastructures de base et dans la faiblesse des allocations budgétaires du secteur agricole qui représentent à peine 3% du budget global en 1989 (données B.M.).

Dans l'état actuel des choses, nous pensons qu'il est possible de restaurer le climat de confiance entre l'Etat et le secteur privé par la signature des contrats-programmes par lesquels les deux parties s'engageraient à oeuvrer pour la réalisation des objectifs préalablement définis.

EXPOSE DE M. HASSON

Léon Hasson & Frère

Pour pouvoir participer d'une façon honnête et objective à ce séminaire, à l'invitation duquel nous vous remercions, nous voudrions avant tout mentionner l'expérience acquise par notre Groupe dans le domaine de la production et la commercialisation des produits agricoles.

Au Zaïre depuis 1936, le Groupe Léon HASSON & FRERE s'est lancé dans une politique agricole dès 1980. Ceci notamment par l'acquisition de plantations et de concessions destinées d'une part à l'organisation de zones d'achat de produits agricoles vivriers (manioc, paddy, maïs + fibres) et de produits d'exportation (café, caoutchouc).

Ces centres sont situés dans les Régions du Nord-Kivu, du Haut-Zaïre et du Bandundu, plus précisement à BENI, OPALA, BOKORO, SEMENDWA, TOLO, BULUNGU, MATEKO et MANGAI.

Nos centres et installations sont dotés aujourd'hui des conditions les plus convenables pour atteindre les objectifs que, dès le début, nous nous sommes fixés. Nous disposons ainsi d'usines de décorticage et de retraitement de café et préparation finale de caoutchouc exportable, d'un charroi qui possède plus de 40 (quarante) unités, en passant par un ensemble d'unités fluviales qui transportent plus de 20.000 tonnes de produits et marchandises par an.

Si la production directe est un de nos objectifs de base, il n'est pas moins vrai que l'encadrement des planteurs dans un certain nombre de zones vivrières reste aussi un de nos soucis principaux. Et c'est ainsi que tout au long de ces années, sur un point de vue technique et d'assistance directe, nous sommes arrivés à des résultats satisfaisants, spécialement à OPALA où plusieurs coopératives de planteurs fonctionnent tant pour le café que pour le caoutchouc, avec une assistance technique, financière et en matériel permanente qui nous permet d'établir des programmes de production et d'exportation d'une manière relativement proche de la réalité.

Seulement, les expériences faites par notre Groupe, avec de bons résultats, mais malheureusement en nombre réduit étant donné la difficulté dans l'obtention des crédits à des conditions raisonables (taux d'intérêts), ne nous ont pas permis d'intensifier et d'élargir nos actions.

Compte tenu de ce qui précède, nous avons acquis une grande expérience liée à ce secteur vital de l'économie du pays; ce qui nous permet de dire qu'un secteur privé organisé, appuyé par une politique agricole réaliste, c'est-à-dire, qui doit tenir compte de toutes possibilités et contraintes existantes dans ce domaine, pourra sûrement aider d'une façon

graduelle, mais décisive, à dépasser l'impasse qui se vérifie depuis un certain temps dans le secteur.

On assiste aujourd'hui, dans ce domaine, à des situations qui méritent toute notre attention à tous les niveaux, à savoir:

1) Vieillissement et désintégration progressive des structures et infrastructures existantes au niveau régional ainsi que des circuits de commercialisation et distribution;

2) Difficulté et par conséquent découragement des opérateurs économiques de pouvoir répondre, en temps opportun, aux besoins des producteurs;

3) Découragement de certains sous-secteurs entiers de production (planteurs) provoquant de grandes irrégularités dans la production et qui sont la conséquence immédiate de toutes les contraintes senties par les opérateurs économiques au moment des campagnes d'achat de produits.

Il est évident que des situations comme celles-là sont produites par les insuffisances liées:

1) Au crédit insuffisant et très cher, pour un secteur considéré priorité des priorités;

2) Au manque des structures et infrastructures au niveau régional permettant une conservation et une manutention efficace de la production ainsi que son évacuation régulière (voies de communication dégradées, et en beaucoup de cas inaccessibles);

3) A l'encadrement et à l'appui technique et logistique à fournir au secteur de la production insuffisant actuellement.

D'ici on conclut nécessairement à un désinvestissement constant à grande échelle dans le secteur agricole alors que le secteur privé pourrait permettre en définitive le grand démarrage, dès qu'il pourra être considéré comme le vrai partenaire du développement agricole.

Pour atteindre ceci, il faudrait reformuler la politique de crédit de façon à pouvoir saisir les besoins du secteur d'une manière objective et réaliste. Après, voir jusqu'à quel point les structures et infrastructures existantes pourraient effectivement être amenagées, afin de garantir une stabilité et un équilibre de départ pour le démarrage souhaité par chacun de nous.

Nous pensons aussi, après tout ce que nous venons d'exposer ici, que le pays aurait beaucoup à bénéficier si les programmes d'aides extérieures pour le secteur agricole pouvaient s'orienter directement vers le secteur privé, puisque déjà organisé. Ce secteur

pourrait rendre des résultats positifs dans le cadre des objectifs déterminés par les programmes en questio:. et pour des raisons assez évidentes:

- Structures existantes qui évitent les investissements de base et absorption immédiate d'une partie de frais d'installation et autres,
- Connaisssance du marché de production locale et expérience acquise, dans le domaine de l'achat, évacuation et commercialisation,
- Risques limités, et
- Garantie de l'exécution effective des projets aux conditions socio-économique optimales.

LES CONTRAINTES-CLE DANS LE FINANCEMENT BANCAIRE DU SECTEUR AGRICOLE

Citoyen Tshimanga
Banque Commerciale Zaïroise

I. Le cadre général

La politique de la Banque du Zaïre en matière de financement de l'économie s'inspire de la politique économique générale du pays tracée dans le cadre des différents programmes de redressement dont la réforme de 1983.

En matière de crédit, il s'agit surtout de freiner le rythme de progression de l'inflation consécutive à l'expansion de la masse monétaire.

D'où la POLITIQUE DE PLAFONNEMENT ou ENCADREMENT DU CREDIT.

Mais pour marquer la priorité à réserver au secteur agricole notamment, la Banque du Zaïre introduit l'IMPOSITION DU PLANCHER.

En matière du TAUX D'INTERETS à appliquer aux crédits, la Banque du Zaïre publie les taux directeurs qui sont en rapport avec l'évolution du taux d'INFLATION.

II. Les contraintes proprement dites

Du point de vue VOLUME et TAUX applicables, il y a lieu de s'en référer à la politique d'encadrement de crédit et de fixation des taux d'intérêts directeurs mise en place par la Banque du Zaïre.

A ce propos, il faudra noter que le secteur AGRICOLE reste privilégié , car il représente au minimum 25% des interventions à court terme des banques à l'économie qui comprend 5 secteurs (dont le Libre, l'APL, le transport, la distribution) avec un taux d'intérêt le plus faible soit 55% pour le secteur agricole-autres que café contre 67% pour le LIBRE.

Ce qui me permet d'affirmer par expérience que les contraintes au développement de ce secteur sont liées aux difficultés rencontrées par les bénéficiaires de nos interventions. Ces difficultés sont de plusieurs ordres, à savoir:

a) L'absence et la dégradation des infrastructures de commercialisation qui augmentent le RISQUE de NON REMBOURSEMENT (risque déjà assez élevé dans ce secteur compte tenu de la particularité de l'activité agricole) consécutif à l'allongement des délais dans le transport et l'acheminement des produits agricoles vers les centres de consommation.

Cette dégradation des infrastructures entraine *ipso facto* une détérioration accélérée des moyens de transport (ex. camions) et accroit les charges d'exploitation des opérateurs économiques, rendant par la même occasion moins compétitifs le prix de leurs produits par rapport aux prix des produits importés.

b) La VETUSTE (et le non RENOUVELLEMENT) de l'équipement de production contribue à rendre le prix de nos produits peu compétitifs face aux produits importés dans le cadre du libéralisme économique.

Nous citerons notamment, les prix des produits agricoles du Kivu qui atteignent les principaux centres de consommation par avion contre les produits en provenance d'Afrique du Sud. C'est également le cas du riz thaïlandais par rapport à la production locale.

c) Il y a également des contraintes qui sont dues à certaines mesures prises par les pouvoirs publics; c'est le cas notamment de l'interdiction d'exporter certaines essences du bois zaïrois conduisant inévitablement au gel des financements reçus par les opérateurs économiques de ce secteur.

d) Il y a enfin le comportement des cours mondiaux des principaux produits agricoles d'exportation; le café nous donne à l'heure actuelle la meilleure illustration.

Et lorsqu'il s'agit du crédit accordé aux PME oeuvrant dans le secteur agricole, il y a lieu d'ajouter à toutes ces contraintes, une autre également importante à savoir l'absence de la maitrise de la gestion.

III. Gestion

Au niveau de la règlementation du crédit et principalement des interventions des banques dans le secteur agricole, RIEN ne s'oppose au développement de ce dernier.

Nous avons vu que ce secteur restait très dépendant:

- De l'état des INFRASTRUCTURES de communication;
- De l'OUTIL DE PRODUCTION et de la MAITRISE de la gestion surtout au niveau des P.M.E.; et
- Du comportement des COURS MONDIAUX des produits exportés surtout de la FORTE COMPETITIVITE DES PRODUITS SIMILAIRES IMPORTES PAR RAPPORT AUX PRIX LOCAUX.

LE SECTEUR PRIVE DANS L'AGRICULTURE: PERCEPTIONS ET PERSPECTIVES

M. Holmes

La minoterie de Matadi, "Midema"

Il va sans dire que l'agriculture joue un grand rôle vital dans le développement d'un pays. Une nation qui ne peut pas se nourrir peut difficilement prétendre être vraiment indépendante, d'où, l'accent mis sur l'auto-suffisance alimentaire.

Néanmoins, les impératifs budgétaires de la majorité des pays en voie de développement font que l'agriculture, tout en étant verbalement mis en avance, est en réalité reléguée à une place de moindre importance. La politique étant ce qu'elle est, les fonds disponibles sont alloués à d'autres priorités plus visibles et aux besoins immédiats.

Le domaine de l'agriculture, il faut admettre, n'est pas si simple que les échanges commerciaux par exemple, où le bénéfice du commerçant devient une réalité au moment qu'il a vendu ses marchandises. Par contre, les solutions aux problèmes agricoles demandent d'abord énormément de réflexion et de planification, car de nombreux facteurs sociaux et économiques sont étroitement interdépendants. Les effets positifs et les résultats concrets deviennent souvent visibles à plus ou moins long terme. De plus, dépendant du bon comportement de l'environnement, l'agriculture est un domaine assez risquant. Combien de fois avons-nous vu d'énormes sommes enfoncées dans les projets qui, en fin de compte, ont échoué? Il n'est pas difficile donc de comprendre la réticence des gouvernements à consacrer une partie signifiante de leurs ressources, toujours trop maigres, au secteur agricole.

Vu les conditions économiques actuelles dans le monde, et au Zaïre, il est difficile à imaginer que cette tendance changera dans le proche avenir. Cette réalité a ouvert la porte au secteur privé qui, voyant des besoins réels, s'est mis en action pour intervenir dans le domaine agricole. Son intervention comporte certains avantages:

- Sociétés privées spécialisées dans leur domaine particulier.
- Elles ont par expérience, la connaissance de leur milieu, tant physique que social.
- Elles ont la confiance de la population.
- Par nécessité, elles doivent utiliser efficacement leurs ressources.
- Rapidité d'intervention et de modification des plans selon les circonstances.
- Elles ont la motivation pour réussir.

Comme exemple d'une telle intervention privée nous citons le cas de notre Société MIDEMA qui a un programme intégré visant la relance de la culture du blé dans le Région du Nord-Kivu. Avant l'intervention MIDEMA, la culture de blé était presque abandonnée. A ses frais, MIDEMA est intervenu pour:

- Développer par des recherches suivies des semences améliorées et les distribuer.
- Organiser et effectuer un programme de vulgarisation et soutien des paysans.
- Assurer l'achat et le transport du blé à un endroit central.
- Transformer le froment en farine panifiable au moulin de Lubero.
- Faire la distribution et vente de la farine et des sous-produits.

A quoi voulons-nous en venir en citant ces observations? A ceci. Le rôle joué effectivement dans l'agriculture par le secteur privé va nécessairement croître. Nous voyons donc, qu'il est logique et même indispensable que le secteur privé joue un rôle plus important dans la planification de la politique agricole, et dans le développement et l'exécution des programmes agricoles. Notre expérience sur le terrain indique que pour réussir dans son entreprise, une société oeuvrant à l'intérieur du pays devrait être préparée à intervenir dans certains domaines qui, normalement, ne rentrent pas dans sa compétence, par exemple:

- L'entretien des routes de desserte agricole
- Le stockage de la production agricole au niveau des villages
- La fourniture des produits phytosanitaires
- La fourniture de matériel agronomique

Il est évident que ce genre d'intervention pose un lourd fardeau sur le dos d'une société, car il n'est pas toujours facile ou même possible de récupérer ces frais dans le prix de la marchandise vendue.

Il serait donc de notre souhait qu'au niveau de la planification agricole nationale, le secteur privé participe à l'élaboration de la politique générale ainsi que des programmes spécifiques qui vont finalement influencer son activité et sur qui dépendrait peut-être sa réussite ou son échec.

Il nous parait évident qu'aucun investisseur ne fera des engagements, au Zaïre ou ailleurs, à moins d'avoir l'assurance qu'il peut travailler dans un climat calme, sur des bases stables et avec l'assurance que les autorités à tous les niveaux le soutiennent pour qu'il tire enfin un profit de son investissement.

Nous voyons difficilement comment le Zaïre peut assurer un tel climat désirable en laissant la porte ouverte à tous genres d'importation au dépens de la jeune industrie

agro-alimentaire locale. Il faut, à notre avis, une protection adéquate pour assurer la continuité et la croissance de l'industrie locale.

Qui peut élever des poulets localement à un prix qui commence à concurrencer l'immense production américaine ou européenne? Qu'est-ce qui est arrivé à la production locale de riz à cause d'importations de pays qui en produisait un excédent? Et comment, par exemple, peut-on fabriquer localement la farine de blé à un prix qui peut concurrencer celui de la gigantesque machine occidentale dont les surplus, souvent subventionnés par un état impatient de s'en débarasser, sont expédiés à tous les parts du globe?

N'oublions pas que ces mêmes pays exportateurs n'hésitent pas une seconde pour protéger leurs industries lorsqu'ils les estiment menacées de l'extérieur. Donc, nous souhaitons que le gouvernement du Zaïre soit perspicace et prenne les mesures nécessaires pour soutenir et protéger avec constance l'industrie locale.

Enfin, nous estimons que, compte tenu des efforts déployés par le secteur privé et appréciant ses résultats concrets, l'Etat ferait bien de lui accorder une part accrue dans la gestion des programmes agricoles financés, ou par des fonds du budget de l'Etat même, ou par un bailleur de fonds étrangers.

CHAPITRE 6. PROBLEMATIQUES ET AGENDA DE RECHERCHE EN POLITIQUES AGRICOLES

Le Directeur du Service d'Etudes et Planification a donné un aperçu des problèmes du secteur agricole comme introduction à la présentation des trois derniers exposés. Il a fait remarquer à cet effet que les problèmes structurels ainsi que les problèmes de politiques agricoles sont à l'origine des faibles performances du secteur agricole au cours de la période d'après l'indépendance. Il a indiqué 7 sujets sur lesquels il y a lieu de focaliser l'attention:

- Désinvestissement dans le secteur moderne lié à la zaïrianisation
- Problèmes macroéconomiques
- Interventionnisme et protectionnisme
- Détérioration de l'infrastructure (transport, recherche, vulgarisation)
- Problèmes de l'insuffisance des intrants et commercialisation
- Le vieillissement de la population rurale
- Inadéquation entre la qualité et quantité des ressources humaines et financières

Il a par ailleurs ébauché les priorités établies par le SEP dont les présentations ci-après avaient des rapports directs:

- La sécurité alimentaire
- La libéralisation des prix
- Les frais de commercialisation
- La politique commerciale
- Le crédit agricole et la mobilisation de l'épargne
- La politique en matière des semences

LIBERALISATION DES PRIX ET DES MARCHES DES PRODUITS AGRICOLES DANS LE SHABA ET LE BANDUNDU

Carlos R. Camacho, Chemonics International Inc.
Kalamba Thsibangu, Service d'Etudes et Planification
Nseye Mara, Service d'Etudes et Planification

1. Introduction

1.1. Problème

Après une période difficile qui a suivi son indépendance, le Zaïre connut une croissance économique rapide de 1967 à 1974, croissance favorisée par un environnement politique stable et des prix élevés de ses exportations sur le marché mondial, particulièrement le cuivre. Cette période de croissance économique prit fin en 1974, à la suite de la chute du prix mondial du cuivre et la hausse de celui du carburant.

De 1974 à 1982, le revenu par habitant se mit à chuter continuellement et le pays se fit lourdement endetter auprès des prêteurs étrangers. Des déficits budgétaires croissants se développèrent et furent financés à travers l'expansion du crédit intérieur qui généra une inflation considérable et une surévaluation de la monnaie.

En 1983, le gouvernement du Zaïre, avec le soutien du FMI et d'autres donnateurs, commença à mettre en oeuvre un programme de stabilisation destiné à éliminer les distorsions qui avaient été développées au cours des années antérieures. L'élément clé de ce programme était une réforme du système de change monétaire. Une conversion libre était assurée au début de l'année 1984, avec l'adoption d'un système permettant au marché de déterminer les taux de change. Un autre élément important du programme était la libéralisation des prix et des marchés pour les produits agricoles et industriels. Comme résultat (de ce programme de stabilisation), le volume des exportations augmenta de 29% de 1984 à 1985, l'inflation fut réduite de 100% en 1983 à 25-30% en 1984-1985, et la croissance économique atteignit une moyenne de 2,7% au cours des années 1983-1986.

Le programme d'ajustement structurel démarra en 1986, avec comme principaux composants: un système de motivation, une réforme fiscale et des politiques sectorielles spécifiques. Le programme visait la promotion et la diversification des exportations, le maintien du déficit budgétaire à un niveau limité afin d'atteindre la stabilité monétaire, l'amélioration de l'efficience économique, la liquidation ou la privatisation des entreprises publiques ainsi que la simplification des structures de tarrification et de taxation. Les politiques monétaires destinées à maintenir le taux de change du marché étaient

conservées et renforcées dans le sens de réduire l'écart entre les taux de change officiel et parallèle jusqu'à 10% au plus.

Au cours de l'année 1987 et pendant la première moitié de l'année 1988, la politique monétaire fut expansionnaire, ceci, à cause du retard dans l'exécution de certaines politiques fiscales et de grandes exigences au niveau de dépenses publiques. Les recettes publiques globales ne crurent pas aussi vite que l'inflation et les dépenses publiques augmentèrent en termes réels, tandis que la monnaie subit une dévaluation de 47% en 1987 et de 56% en 1988, et l'inflation atteignit 94% en 1988. La croissance du PIB réel fut de 2,4 %, et le revenu par habitant se détériora.

Soutenu par le FMI, le programme d'ajustement structurel révisé pour 1989 est en train d'entreprendre des actions nécessaires pour atteindre un taux de croissance de 3.3% en 1989 et de 3.5-4.0% en 1990-1991. L'inflation devra être ramenée à 50% en 1989, 20% en 1990 et 15% en 1991. Le déficit budgétaire ne devra pas excéder 15% du PIB en 1989. Il devra diminuer progressivement au cours des années suivantes. Les dépenses du gouvernement en santé et enseignement devront augmenter considérablement.

Dans le secteur agricole, le programme de stabilisation de 1983 était basé sur l'élimination d'agences commerciales para-étatiques, la libéralisation des prix et des marchés des produits agricoles ainsi que l'ajustement du taux de change à un taux variable et plus réalistique. L'objectif visé était de mettre fin aux contrôles des prix des produits agricoles par l'Etat, accroître les revenus des paysans - exploitants et, de cette façon, créer les conditions nécessaires pour une croissance soutenue de la production agricole. De leur côté, la stabilisation de l'économie et l'élimination des contrôles du taux de change avaient pour but d'accroître les exportations des produits agricoles et de faciliter l'importation des intrants nécessaires à la production.

A la suite de ces mesures de stabilisation, la production vivrière a subi un accroissement de 3% et les exportations de café et de cacao ont sensiblement augmenté. Dans le cas d'autres produits tels que le caoutchouc, l'huile de palme et le thé, la tendance à la baisse du volume des exportations n'a pas été claire. Le rapport de la Banque mondiale lie la limitation de succès de ce programme de stabilisation dans le secteur agricole à un certain nombre de facteurs, notamment la détérioration continue de l'infrastructure routière et l'absence d'une technologie améliorée. La poursuite des restrictions macro-économiques, particulièrement les importations à vil prix de poissons, viande et produits connexes, les taxes régionales et à l'exportation des produits agricoles, ainsi que la décroissance du budget alloué au secteur agricole, ont été aussi mentionnées.

La présente étude était organisée dans le but de vérifier sur terrain l'hypothèse selon laquelle les mesures de libéralisation des prix n'auraient pas été complètement exécutées et que les restrictions mentionnées dans le document de la Banque mondiale ne constituent qu'une partie du problème de la performance relativement faible du secteur agricole. Il

existe d'importantes contraintes au libre marché des produits agricoles et ces contraintes devront être levées afin d'améliorer cette performance du secteur agricole.

1.2. Methodologie

La base de cette étude est constituée par des enquête effectuée dans les régions de Bandundu et du Shaba. Une révision des études antérieures relatives au sujet en considération et du cadre légal qui soutient la libéralisation des prix et des marchés des produits agricoles avait précédé ces enquêtes.

L'investigation sur terrain a consisté en un certain nombre d'interviews formels, utilisant un questionnaire à format fermé élaboré au SEP et testé sur terrain. Ces interviews formels étaient accordés aux producteurs, consommateurs et commerçants. Ils étaient conduits par le personnel du système permanent de collecte des statistiques agricoles, formé préalablement sur le remplissage de ce questionnaire. Le nombre d'interviews prévu pour chaque région était de 200 pour les producteurs, 100 pour les consommateurs et 100 pour les intermédiaires. Le nombre d'interviews réalisés était, dans le même ordre, 146, 100 et 17 dans le Bandundu, contre 163, 100 et 9 dans le Shaba. Le nombre d'intermédiaires effectivement interviewés dans chacune des deux régions était très réduit (comparativement aux prévisions) parceque l'enquête s'est partout déroulée en dehors de la campagne de commercialisation des produits agricoles, quand on trouve moins de commerçants - collecteurs dans les milieux de production.

Des interviews informels ont été menés directement auprès des opérateurs économiques, managers des agro-industries, fermiers et autorités locales. Le but de ces interviews informels était:

- D'obtenir une bonne connaissance de difficultés qui pourraient apparaître en exécutant le processus de libéralisation des prix,
- De déterminer les contraintes ou obstacles à la libéralisation des prix et des marchés pour les produits agricoles qui subsisteraient encore, et
- D'analyser la réponse des personnes influentes de différents secteurs impliqués dans le processus de libéralisation des prix ex-ferme.

Au total, 40 interviews informels ont été réalisés dans le Bandundu et 30 dans le Shaba.

Ces interviews aussi bien formels qu'informels étaient effectués dans les villes de chacune de deux régions étudiées, nommément les villes de Bandundu et Kikwit pour la région de Bandundu; Lubumbashi, et Likasi pour la région de Shaba. Ils étaient également effectués dans les milieux ruraux des zones de Bulungu, Masi-Manimba, Kenge et Idiofa dans le Bandundu; de Lubudi, Kaniama, Nyunzu et Kongolo dans le Shaba. Le choix de ces

différentes zones rurales était basé sur leur production pour les spéculations sous examen et sur leur importance comme pourvoyeuses des produits agricoles vivriers à Kinshasa et Lubumbashi. Les cultures sélectionnées sont le manioc, maïs, riz, café et l'huile de palme pour le Bandundu; le maïs, manioc, riz et coton pour le Shaba.

2. Perspectives historiques et légales

2.1. La politique des prix avant l'indépendance

Les autorités coloniales avaient un contrôle strict sur les prix des produits agricoles. Pour les principaux produits agricoles, les prix aussi bien maxima que minima étaient déterminés. Ces prix variaient avec les régions et les périodes de l'année.

Le but de cette politique était d'éviter la chute des prix ex-ferme au-dessous des coûts de production et de maintenir les prix aux consommateurs à des niveaux abordables par ceux-ci. Donc, en théorie, cette politique protégeait tant les producteurs que les consommateurs (urbains). Le système permettait des augmentations des prix au delà de la campagne de commercialisation pour couvrir les dépenses de stockage consenties. Cette politique combinée avec d'autres, tels que le bon système de recherche agronomique et d'encadrement technique qui existait à cette époque coloniale, ainsi que les cultures obligatoires, semble avoir marché convenablement pendant la période sous revue.

En fait, le pays était autosuffisant pour la plupart de ses produits agricoles vivriers et capable d'exporter des quantités importantes d'un bon nombre de produits dont certains avec une demande intérieure élevée tels que le coton et l'huile de palme.

2.2. La politique des prix entre 1960 et 1982

Introduits en mars 1961, les prix maxima au producteur fixés officiellement ont prévalu jusqu'en 1967. Ce système fut modifié et remplacé par celui des prix minima départ exploitation agricole en octobre 1967, lors de la création du Zaïre monnaie. Le Département de l'Economie Nationale et Industrie, assisté par le Department de l'Agriculture, fixait les prix minima au producteur de noix de palme, de riz, de maïs, de manioc, d'arachides et du coton. Les prix minima du café étaient déterminés en relation avec les prix en vigueur sur le marché mondial. Pour chacun des produits susmentionnés, l'autorité régionale pouvait fixer un prix minimum au producteur égal ou supérieur à celui fixé par le Département de l'Economie Nationale et Industrie. Elle pouvait également fixer (au niveau régional) les prix planchers pour d'autres produits agricoles non concernés par la législation sur les prix. Le cadre légal de contrôle des prix et des marchés des produits agricoles n'a pas connu d'autres changements durant toute la période.

Résultats:

Les résultats de cette étude montrent que selon les producteurs,la politique de libéralisation des prix est, dans une large mesure, un succès dans le Shaba et le Bandundu, du moins pour les produits vivriers destinés à la consommation interne. Il y a cependant quelques exceptions importantes, essentiellement associées au problème du transport des produits.

3. Exécution de la mesure de libéralisation des prix

3.1. Le point de vue des producteurs

3.1.1. La détermination des prix

Le tableau 1 ci-dessous résume les réponses formulées par les paysans-exploitants enquêtés sur la question de savoir si les prix reçus pour leurs produits sont imposés ou négociés.

Tableau 1: Pourcentage des producteurs qui négocient les prix.

	Maïs	Manioc	Café	Riz	Coton
BANDUNDU	59	86	03	56	--
Bulungu	21	77	00	56	--
Idiofa	27	89	00	--	--
Kenge	100	100	00	--	--
Masi-Manimba	90	85	05	--	--
SHABA	83	82	--	96	12
Nyunzu	96	77	--	100	--
Lubudi	67	100	--	--	--
Kaniama	88	92	--	100	--
Kongolo	23	83	--	90	12

Ce tableau montre que, selon le point de vue des producteurs, la libéralisation des prix est jusque là, dans une large mesure, un succès dans les deux régions, du moins pour les produits vivriers destinés essentiellement à la consommation interne. Il y a encore quelques exceptions importantes. Tel est le cas du marché de maïs à Bulungu, Idiofa et Kongolo où seulement environ 20% des cultivateurs rencontrés avouent que le prix de ce produit est négocié et non imposé par les acheteurs. Dans le cas de Bulungu et Idiofa, le problème semble principalement celui de la distance de Kinshasa (et donc du coût de transport). En fait, l'éloignement de ces zones du principal centre de consommation (Kinshasa) fait qu'elles ne soient attrayantes pour les petits commerçants-collecteurs. Ceux-ci préfèrent opérer dans les zones de Kenge et Masi-Manimba relativement plus proches (bien que l'offre y soit moins

abondante). Dans le cas de Kongolo, l'abondante production en rapport avec la disponibilité de l'espace au niveau de la voie ferrée (wagons, entrepôts) quand la campagne (de commercialisation) atteint son point culminant influence négativement l'application du processus de libéralisation des prix aux producteurs de maïs de cette partie du pays.

Le coton et le café présentent une situation complètement différente. Pour ces deux produits, le processus de libéralisation des prix est appliqué de façon inefficace. Dans le cas du café, les fermiers ont reconnu à l'unanimité que les prix leur ont été imposés, tandis que dans celui du coton, seulement 12% des répondants ont indiqué qu'ils ont négocié le prix.

Le prix du coton est déterminé à travers la limitation ou la répartition de différentes sociétés cotonnières à des zones d'action exclusives. Dans le cas du café, il n'y a pas de prix ex-ferme fixé officiellement, mais le système compliqué de permis d'achat et des restrictions à l'exportation en vigueur au moment où l'enquête était menée aboutit à un mécanisme de fixation de prix aussi efficace que le système rigoureux de fixation de prix existant pour le coton.

Un argument théorique qui pourrait être avancé dans ce contexte est que la récente suspension du système de quotas a profité seulement aux intermédiaires et/ou exportateurs. En effet, les données existantes montrent que depuis 1983, le fermier reçoit une proportion décroissante du prix (du marché) international du café, allant de 64% en 1983 à 10% en 1988. Dans d'autres régions productrices, comme l'Amérique centrale et du Sud, cette proportion demeure supérieure à 50%.

Jusqu'en juin 1989, le volume du café autorisé à être exporté était déterminé annuellement par l'Organisation Internationale du café (OIC). Il était approximativement de 60.000 tonnes pour le Zaïre, avec une production de près de 90.000 tonnes. Les bas prix offerts aux producteurs zaïrois étaient liés au processus suivant lequel les permis d'achat et les quotas ou timbres d'exportation étaient distribués.

Tout acheteur du café était obligé de se munir d'un permis général et de permis spéciaux d'achat. Le premier était détenu au niveau de la région par la maison acheteuse, tandis que les deuxièmes étaient gardés dans les différentes zones d'achat par les agents de la maison envisagée. Ce système était facile à manipuler et les données disponibles montrent qu'il a entraîné l'existence de zones d'achat exclusives.

Les quotas à l'exportation du café avaient une haute valeur monétaire, approximativement égale à la différence entre les prix en vigueur dans les pays membres et non membres de l'OIC. Dans le passé, cette différence était de 50% ou plus. Lorsque le gouvernement distribuait des timbres provenant de l'OIC et exigés pour l'exportation du café, il donnait en fait aux bénéficiaires le droit de s'approprier de la différentielle entre le prix intérieur et celui du marché mondial. Avec le système de quotas, le gouvernement pouvait:

(a) Agir comme un acheteur de dernier ressort et garantir un prix, directement ou à travers une organisation des fermiers;

(b) Allouer des quotas en rapport avec le volume total de café devant être commercialisé par chaque exportateur; et

(c) Allouer des quotas sur base de différents critères.

Le premier système fonctionne convenablement dans plusieurs pays de l'Amérique latine, spécialement lorsque l'acheteur du dernier ressort est constitué par une organisation des fermiers soutenue par le gouvernement comme en Colombie. Le second système est partiellement appliqué dans différents pays et devrait en théorie garantir aux fermiers le meilleur prix possible, sans exiger une subside (de la part du gouvernement) ou la création d'une organisation spécifique. Utilisé au Zaïre jusqu'à la suspensiion des quotas à l'exportation, le troisième système y a créé un environnement où la demande pour l'exportation (du café) est plus basse que l'offre totale. Les prix payés aux fermiers sont déterminés par la politique intérieure des prix ou sont simplement les prix en vigueur dans les pays non-membres de l'OIC. Le prix subsidié de l'OIC profite aux exportateurs sous forme du surplus de profits associés directement à leur allocation de quotas.

Les mesures de libéralisation des exportations prises par le gouvernement du Zaïre après la suspension du système de quotas représentent une étape importante dans la bonne direction et devront bénéficier considérablement aux fermiers. Elles devront cependant être accompagnées de l'élimination ou tout au moins de la reformulation de la procédure suivant laquelle les permis d'achat de café sont délivrés afin de favoriser la libre concurrence à toutes les étapes du processus de commercialisation.

Le coton et le café présentent une situation différente. Pour ces deux produits, le processus de libéralisation des prix est appliqué de façon inefficace. Le prix du coton est régularisé par la limitation ou la répartition de différentes sociétés cotonnières à des zones d'action exclusives. Dans le cas du café, il n'y a pas de prix ex-ferme officiellement fixés, mais le système compliqué de permis d'achat et des restrictions à l'exportation en vigueur au moment où l'enquête était réalisée aboutit à un mécanisme de fixation des prix aussi efficient que celui qui existe pour le coton.

Dans les deux régions, la majorité de producteurs ont été informés de la mesure de libéralisation des prix. Leur principale source de cette information reste la territoriale. Cette constatation a permis de conclure que si les autorités régionales imposent des restrictions sur les modalités de détermination des prix et de commercialisation des produits agricoles, ces restrictions seront effectivement mises en application.

3.1.2. Information sur la mesure de libéralisation et réaction vis-à-d'elle

Selon le tableau 2 ci-dessous, la plupart de producteurs enquêtés dans les deux régions étaient informés de la mesure de libéralisation des prix.

Tableau 2: Pourcentage de producteurs informés de la mesure de libéralisation des prix et source de cette information.

	BANDUNDU	SHABA
Informés	82	80
Radio	16	10
Agents du service local de l'Agriculture	1	18
Administration du Territoire	43	46
Autre	22	27

L'Administraton du Territoire reste la principale source de l'information sous examen pour les paysans. Et, dans la perspective d'activer le processus de libéralisation, il est très important que les autorités régionales gardent les paysans informés à ce sujet. Les résultats de l'enquête ont permis de conclure que si les autorités régionales imposent des restrictions sur les modalités de détermination des prix et de commercialisation des produits agricoles, ces restrictions seront effectivement mises en application.

L'attitude générale des producteurs à l'égard de la mesure de libéralisation de prix apparaît clairement positive. Dans le Bandundu, 97% des paysans-exploitants interviewés ont répondu qu'ils préfèrent que les prix soient déterminés par les forces du marché et non imposés. Dans le Shaba, 63% des paysans enquêtés ont exprimé la même préférence. L'importante différence entre les deux régions semble résulter du fait que dans le Shaba, un grand nombre d'individus dépendent de grandes compagnies telles que la GECAMINES, la SNCZ et la CIMSHABA pour leur approvisionnement en produits vivriers de base à très bas prix. Plusieurs familles paysannes bénéficient de ces prix hautement subisidiés, soit parcequ'un membre (ou quelques membres) de la famille travaille pour une de ces compagnies ou parceque les bénéficiaires revendent les vivres ainsi reçus (spécialement la farine de maïs) à des prix plus bas que ceux du marché. Dans certains cas, à Lubudi, les fermiers préfèrent vendre toute leur production (de maïs) et acheter la farine (de maïs) auprès des employés de CIMSHABA.

Les réponses obtenues dans les deux régions montrent qu'il y a une forte relation entre la possibilité de négocier les prix et le profit que les paysans-exploitants assignent aux

différents produits. Seulement 3% des fermiers enquêtés dans le Bandundu trouvent que le prix du café est rémunérateur, contre 50, 49 et 43% pour le manioc, le maïs et le riz respectivement. Dans le Shaba, aucun des cultivateurs interviewés trouve le prix du coton intéressant, alors que pour 63, 55 et 70% d'entre eux les prix de maïs, de manioc et du riz restent rémunérateurs.

Une très forte relation entre le degré de négociation des prix et la perspective (de la part de producteurs) d'accroître les superficies cultivées était aussi trouvée dans le Bandundu, où seulement 2% des producteurs visités ont indiqué des augmentations de la superficie sous caféiers, les données correspondantes pour le maïs, manioc et riz étant respectivement de 69, 76 et 52 %. Cette relation était plus faible dans le Shaba où 38, 63, 52 et 59% des paysans-exploitants enquêtés ont indiqué des accroissements de la production du coton, du maïs, de manioc et de riz (dans le même ordre).

L'attitude générale des producteurs vis-à-vis de la libéralisation des prix apparaît clairement favorable. En effet, dans le Bandundu, 97% des producteurs interviewés souhaitent que les prix soient déterminés par les forces du marché. Le même souhait a été formulé par 63% des producteurs visités dans le Shaba.

Dans les deux régions, la plupart des paysans-cultivateurs déterminent eux-mêmes la superficie à exploiter et l'acheteur ou les acheteurs de leurs produits. Ceci est vrai pour chacune de spéculations considérées, exception faite cependant du cas du coton (dans le Shaba) où la superficie à cultiver est imposée par les compagnies cotonnières qui, par ailleurs, sont les seuls acheteurs de ce produit.

A la question de savoir si oui ou non les producteurs souhaitent avancer la campagne de commercialisation des produits agricoles, 83% des riziculteurs et 71% des cultivateurs de maïs enquêtés dans le Shaba ont répondu par l'affirmative. Les données correspondantes pour le Bandundu sont de 96 et 72% respectivement pour le riz et le maïs.

3.1.3. Production et commercialisation des produits agricoles

Quelques caractéristiques sur la production et la commercialisation des produits agricoles inclus dans le questionnaire aux producteurs sont résumées et analysées dans le tableau 3 ci-dessous.

Tableau 3: Point de vue des paysans-exploitants sur la production et la commercialisation (pourcentage des réponses positives).

	SHABA							BANDUNDU						
	01	02	03	04	05	06	07	01	02	03	04	05	06	07
Maïs	68	42	21	78	74	35	71	85	00	00	81	88	40	72
Manioc	75	06	00	95	91	39	--	85	12	00	98	42	--	--
Riz	100	100	00	100	100	66	83	88	25	--	69	67	83	96
Café	--	--	--	--	--	--	--	96	11	00	96	20	00	--
Coton	00	62	21	100	00	100	100	--	--	--	--	--	--	--

01 = détermine lui-même la superficie cultivée ou à cultiver
02 = utilise des variétés améliorées
03 = utilise des engrais chimiques
04 = a suffisamment de terres
05 = vend à tout acheteur
06 = vend au marché local ou sur place à la ferme
07 = aimerait que la campagne de commercialisation soit avancée

Le tableau 3 montre que la majorité des fermiers déterminent eux-mêmes la superficie à cultiver et l'acheteur de leurs produits, exception faite pour le cas du coton dans le Shaba où la totalité de cultivateurs rencontrés exploitent une superficie qui leur est imposée par les sociétés cotonnières qui ont aussi le monopole d'achat de ce produit (chaque société détenant une ou quelques zones d'achat exclusives). Pour les autres produits, un minimum de 68% des producteurs enquêtés dans le cas de maïs dans le Shaba, ont noté qu'ils décident eux-mêmes de la superficie à cultiver pour chaque spéculation envisagée. Entre 42 et 100% des cultivateurs visités ont vendu des produits agricoles vivriers à tout acheteur. Les données correspondantes pour le coton et le café qui sont de 00 et 20% respectivement, démontrent l'existence de zones d'achat exclusives pour ces produits.

La disponibilité de terres ne semble pas constituer un problème dans l'une ou l'autre des régions étudiées. Entre 78 et 96% des fermiers rencontrés reconnaissent avoir suffisamment de terres pour leurs activités agricoles.

L'utilisation des variétés améliorées est largement répandue dans le Shaba pour le riz, le coton et dans une faible mesure pour le maïs. Dans le Bandundu, hormis le cas de riz, l'utilisation du matériel végétal (semences et boutures) de variétés améliorées se trouve être très négligeable ou même inexistante. Les engrais chimiques sont utilisés seulement dans le Shaba pour le maïs comme l'ont signalé 21% des producteurs enquêtés. Dans le Bandundu, cet intrant agricole ne semble pas du tout s'utiliser.

Le questionnaire aux producteurs n'a pas inclu une intérrogation sur le point de vue de ceux-ci sur l'avantage et le désavantage de la campagne de commercialisation des récoltes.

Il leur a été simplement demandé de dire si oui ou non ils souhaiteraient avancer la campagne de commercialisation. A cette question, 83% des riziculteurs et 71% de cultivateurs de maïs rencontrés dans le Shaba ont répondu par l'affirmative. Les données correspondantes dans le cas de Bandundu ont été de 96% pour le riz et 72% pour le maïs.

Dans le Shaba, 67% d'intermédiaires enquêtés reconnaissent le fait que le marché des produits agricoles pratique la libre concurrence. Dans le Bandundu, seulement 36% de commerçants visités reconnaissent cela. Dans les deux régions, quelques intermédiaires avouent l'existence de cartel lors de l'achat des produits agricoles auprès de fermiers. Par ailleurs, une petite proportion d'opérateurs économiques interviewés ont indiqué, dans l'une ou l'autre des régions examinées, que les prix ex-ferme sont en train d'être fixés par les autorités régionales. Bien que fournie par une fraction infime de répondants, cette pièce d'information reste importante.

Les principales contraintes à la libre circulation des produits agricoles ressenties par les opérateurs économiques demeurent les taxes à la commercialisation de ces produits et la persistence des points de contrôle par les militaires, en dépit de l'élimination en 1988 des barrières militaires installées sur les artères principales.

3.2.3. Contraintes à la commercialisation des produits agricoles

Tous les commerçants enquêtés ont indiqué qu'ils payent des taxes à l'achat et à la vente (ou mieux revente) des produits agricoles et doivent surmonter bien d'autres contraintes au cours du processus de commercialisation. Les contraintes à la commercialisation des produits agricoles telles que ressenties par les intermédiaires visités sont résumées dans le tableau 4 suivant.

Tableau 4: Contraintes à la commercialisation des produits agricoles telles que ressenties par les intermédiaires (%).

	SHABA	BANDUNDU
Taxes à la commercialisation	100	100
Points de contrôle par les militaires	45	52
Fixation des prix	00	36
Zones d'achat exclusives	11	18
Permis de transport interrégionaux	33	12
Campagne de commercialisation	22	23

* Les répondants avaient la possibilité de mentionner 1 à 3 contraintes.

Comme le montre ce tableau, en dehors des taxes à la commercialisation, le principal obstacle à la libre circulation des produits agricoles reste la présence des points de contrôle

par les militaires. Ceux-ci semblent persister en dépit de l'élimination des barrières militaires physiques installées au niveau des artères principales. Aucune action n'a jamais été entreprise pour lever les autres contraintes mentionnées ci-dessus, bien qu'elles soient passibles d'être surmontées à travers une législation appropriée, mise en oeuvre de façon convenable au niveau local.

La fixation des prix qui favorise les grands commerçants locaux est reconnue comme une contrainte dans le Bandundu où les petits commerçants "pirates" ont été identifiés. Elle ne constitue pas une contrainte dans le Shaba où il y a également accord entre les acheteurs qui sont essentiellement les agents de grandes compagnies telles que la GECAMINES, la SNCZ et la CIMSHABA.

Les permis de transport interrégionaux constituent aussi une contrainte dans les deux régions, bien que dans le Bandundu ils se limitent simplement à la zone d'Idiofa qui bénéficie d'une demande régulière de la région de Kasaï occidental (particulièrement de la zone minière de Tshikapa). Dans le Shaba, la proportion est plus importante à cause notamment de sa liaison par chemin de fer avec les deux régions de Kasaï où la demande pour le maïs est élevée et où les prix restent meilleurs.

Dans l'avenir, l'action du gouvernement en matière de commercialisation des produits agricoles devra consister essentiellement à un meilleur entretien des routes et à un accès accru aux crédits destinés à ce domaine.

3.2.4. Priorités futures

Les réponses à la question sur les plus importants changements devant être faits pour améliorer le système de commercialisation actuel sont résumées dans le tableau 5 suivant.

Tableau 5: Priorités pour une action future (%).

	SHABA	BANDUNDU
Entretien des routes	67	70
Accès aux crédits de commercialisation	55	48
Suppression des barrières militaires	22	64
Suppression de zones d'achat exclusives	11	00

Les données de ce tableau montrent que les péoccupations pour une amélioration du système de commercialisation actuel restent un meilleur entretien des routes et un accès accru aux crédits de commercialisation dans les deux régions sous examen. La suppression des barrières militaires, bien que mentionnée dans les deux régions, n'est pas aussi importante dans le Shaba. L'élimination des zones d'achat exclusives n'a été exigée que par une seule personne dans le Shaba.

4. Analyse des contraintes au libre marché

Le but de cette section est d'analyser les principales contraintes au libre marché (des produits agricoles) qui ont été identifiées à travers les interviews formels et informels, alors que la section précédente analysait les réponses des producteurs et intermédiaires aux questionnaires formels. Les réponses sont limitées aux groupes interviewés et aux questions qui leur ont été posées. Il y a cependant d'importantes informations qui ont été obtenues à partir d'interviews informels accordés aux fermiers, autorités régionales et personnel local du Département de l'Agriculture. Ces informations permettent d'avoir une large connaissance sur les contraintes à la commercicalisation (des produits agricoles) et sont analysées dans la présente section. Les principales contraintes relevées sont en rapport avec:

- Les campagnes de commercialisation
- Les taxes à la commercialisation
- Les régulations du commerce interrégional
- Le crédit de commercialisation
- L'imposition des cultures et les barrières militaires
- Le réseau routier

La campagne de commercialisation est la période de l'année pendant laquelle les paysans-explcitants sont autorisés de vendre leurs récoltes aux intermédiaires ou aux consommateurs. L'évacuation des produits agricoles avant l'ouverture de la campagne constitue un acte illégal. Il en est de même de l'octroi des crédits de commercialisation de ces produits. La campagne de commercialisation ne concerne que des produits saisonniers tels que le maïs, le riz et le café. Elle est déterminée et mise en oeuvre par les autorités régionales.

Il a été trouvé dans le Bandundu que le prix du maïs qui atteint son niveau le plus bas pendant la campagne de commercialisation (laquelle s'ouvre le 15 mars), commence (déjà) à chuter entre janvier et février. Cette dernière observation reflète des ventes illégales avant l'ouverture de la campagne. Dans le Shaba, il a été montré que les campagnes de commercialisation de maïs profitent seulemment aux grands opérateurs économiques. Elles réduisent les prix au producteur, accentuant ainsi l'instabilité de ceux-ci. La rétention obligatoire des récoltes au champ augmente les pertes post-culturales. Ceci constitue une peine, financièrement parlant, pour le fermier. Des goulots d'étranglement et des chômages sont périodiquement créés au niveau des systèmes de transport férroviaire et routier. Les

besoins financiers tendent à la hausse durant la brève période de commercialisation (campagne de commercialisation). La nécessité du financement extérieur qui en résulte, favorise les intermédiaires capables de l'obtenir. Bref, la campagne de commercialisation des produits agricoles crée des conditions inefficientes qui affectent aussi bien les producteurs que les consommateurs.

De nombreuses taxes perçues par les différentes entités administatives décentralisées sur les produits agricoles paraîssent favoriser la création des taxes illicites variées dont la collecte fait perdre souvent du temps aux commerçants. L'effet net de ces taxes est l'accroissement des coûts de commercialisation et donc du prix au consommateur. La compétitivité des produits agricoles (zaïrois) d'exportation sur le marché mondial se trouve aussi être affectée. Ce manque de transparence dans le système de taxes pratiqué découragerait les investisseurs potentiels.

Dans le Shaba, les acheteurs de maïs venus du Kasaï Oriental n'ont eu qu'un accès limité au marché ou y ont accédé simplement à la fin de la campagne de commercialisation. Ceci était en conformité avec l'autorisation qu'ils devaient avoir obtenue au préalable. La réduction de la demande qui en résulta, influença négativement le prix au producteur et alla directement à l'encontre de la politique de libéralisation des prix.

Il a été constaté que seulement une petite proportion des commerçants-collecteurs (des produits agricoles) visités ont bénéficié des crédits bancaires, la plupart d'entre eux, spécialement les petits, ayant opéré avec leurs fonds propres. Les grands opérateurs économiques se sont beaucoup plaint de taux d'intérêt élevés exigés par les différentes banques et souhaitent la subside de ceux-ci. Cette mesure n'est pas à recommander parcequ'elle favorise excessivement les grands opérateurs économiques et entraîne une réduction de l'efficacité globale du système financier. La politique consistant à l'encouragement de la mobilisation de l'épargne et à la fourniture des services financiers en milieux ruraux constitue une approche plus réaliste et efficiente pour accroître la disponibilité des crédits de commercialisation.

L'imposition des cultures et les barrières militaires sur les routes principales ne sont pas compatibles au système de libre marché des produits agricoles, Pourtant, ces pratiques persistent encore dans un bon nombre de contrées.

La mauvaise qualité des routes ou leur manque d'entretien affectent la libre concurrence et augmentent les coûts de commercialisation. Par contre, avec un bon réseau routier, le nombre de commerçants-collecteurs dans les zones productives tend à la hausse. Il en est de même de la demande. Il a été constaté lors de l'enquête que des contrées traversées par des routes bien entretenues ou voisines à celles-ci avaient été sillonnées par un nombre d'acheteurs relativement plus important.

Résumé

La libéralisation des prix et des marchés des produits agricoles, l'ajustement du taux de change et l'élimination d'intermédiaires para-étatiques ont été mis en oeuvre dans le cadre du programme de stabilisation qui avait démarré en 1983. L'objectif visé par ce programme était de mettre fin au système de fixation des prix des produits agricoles (prix ex-ferme), d'accroître les revenus des agriculteurs et de créer ainsi des conditions favorables à une croissance soutenue de la production agricole.

A la suite de ces mesures de stabilisation, la production vivrière a subi un accroissement de 3% et les exportations de café et de cacao ont sensiblement augmenté. Dans le cas d'autres produits tels que le caoutchouc, l'huile de palme et le thé, la tendance à la baisse du volume des exportations n'a pas été claire.

Le rapport de la Banque mondiale lie la limitation de succès de ce programme de stabilisation dans le secteur agricole à un certain nombre de facteurs, notamment la détérioration continue de l'infrastructure routière, l'absence d'une technologie améliorée et la continuation des restrictions macro-économiques.

Le but de l'étude etait de vérifier sur terrain l'hypothèse selon laquelle les mesures de libéralisation des prix n'auraient pas été complètement exécutées et que les restrictions mentionnées dans le document de la Banque mondiale ne constituent qu'une partie du problème de la performance relativement pauvre du secteur agricole. Il existe d'importantes contraintes au libre marché des produits agricoles et ces contraintes devront être levées afin d'atteindre les objectifs du programme de stabilisation susmentionnés.

La base de cette étude est constituée par des enquêtes effectuées dans les régions de Bandundu et du Shaba. Une révision des études antérieures relatives au sujet en considération et du cadre légal qui soutient la libéralisation des prix et des marchés des produits agricoles avait précédé ces enquêtes.

Les résultats de cette étude montrent que selon les producteurs, la politique de libéralisation des prix est, dans une large mesure, un succès dans le Shaba et le Bandundu, du moins pour les produits vivriers destinés à la consommation interne. Il y a cependant quelques exceptions importantes, essentiellement associées au problème du transport des produits.

Le coton et le café présentent une situation différente. Pour ces deux produits, le processus de libéralisation des prix est appliqué de façon inefficace. Le prix du coton est régularisé par la limitation ou la répartition de différentes sociétés cotonnières à des zones d'action exclusives. Dans le cas du café, il n'y a pas de prix ex-ferme officiellement fixés, mais le système compliqué de permis d'achat et des restritions à l'exportation en vigueur au moment où l'enquête était réalisée aboutit à un mécanisme de fixation des prix aussi efficient que celui qui existe pour le coton.

Il y a eu aussi bien de changements après l'étude en ce qui concerne l'exportation de café et et le commerce interregional.

Dans les deux régions, la majorité de producteurs ont été informés de la mesure de libéralisation des prix. Leur principale source de cette information reste la territoriale. Cette constatation a permis de conclure que si les autorités régionales imposent des restrictions sur les modalités de détermination des prix et de commercialisation des produits agricoles, ces restrictions seront effectivement mises en application.

L'attitude générale des producteurs vis-à-vis de la libéralisation des prix apparaît clairement favorable. En effet, dans le Bandundu, 97% des producteurs interviewés souhaitent que les prix soient déterminés par les forces du marché. Le même souhait a été formulé par 63% des producteurs visités dans le Shaba.

Dans les deux régions, la plupart de paysans-cultivateurs déterminent eux-mêmes la superficie à exploiter et l'acheteur ou les acheteurs de leurs produits. Ceci est vrai pour chacune de spéculations considérées, exception faite cependant du cas du coton (dans le Shaba) où la superficie à cultiver est imposée par les compagnies cotonnières qui, par ailleurs, sont les seuls acheteurs de ce produit.

A la question de savoir si oui ou non les producteurs souhaitent avancer la campagne de commercialisation des produits agricoles, 83% de riziculteurs et 71% des cultivateurs de maïs enquêtés dans le Shaba ont répondu par l'affirmative. Les données correspondantes pour le Bandundu sont de 96 et 72% respectivement pour le riz et le maïs.

Dans le Shaba, 67% d'intermédiaires enquêtés reconnaissent le fait que le marché des produits agricoles pratique la libre concurrence. Dans le Bandundu, seulement 36% de commerçants visités reconnaissent cela. Dans les deux régions, quelques intermédiaires avouent l'existence de cartel lors de l'achat des produits agricoles auprès de fermiers. Par ailleurs, une petite proportiion d'opérateurs économiques interviewés ont indiqué, dans l'une ou l'autre des régions examinées, que les prix ex-ferme sont en train d'être fixés par les autorités régionales. Bien que fournie par une fraction infime de répondants, cette pièce d'information reste importante.

Les principales contraintes à la libre circulation des produits agricoles ressenties par les opérateurs économiques demeurent les taxes à la commercialisation de ces produits et la persistence des points de contrôle par les militaires, en dépit de l'élimination en 1988 des barrières militaires installées sur les artères principales.

Dans l'avenir, l'action du gouvernement en matière de commercialisation des produits agricoles devra consister essentiellement à un meilleur entretien des routes et à un accès accru aux crédits destinés à ce domaine.

La campagne de commercialisation est la période de l'année pendant laquelle les paysans-exploitants sont autorisés de vendre leurs récoltes aux intermédiaires ou aux consommateurs. L'évacuation des produits agricoles avant l'ouverture de la campagne constitue un acte illégal. Il en est de même de l'octroi des crédits de commercialisation de ces produits. La campagne de commercialisation ne concerne que des produits saisonniers tels que le maïs, le riz et le café. Elle est déterminée et mise en oeuvre par les autorités régionales.

Il a été trouvé dans le Bandundu que le prix du maïs qui atteint son niveau le plus bas pendant la campagne de commercialisation (laquelle s'ouvre le 15 mars), commence (déjà) à chuter entre janvier et février. Cette dernière observation reflète des ventes illégales avant l'ouverture de la campagne.

Dans le Shaba, il a été montré que les campagnes de commercialisation de maïs profitent seulemment aux grands opérateurs économiques. Elles réduisent les prix au producteur, accentuant ainsi l'instabilité de ceux-ci. La rétention obligatoire des récoltes au champ augmente les pertes post-culturales. Ceci constitue une peine, financièrement parlant, pour le fermier. Des goulots d'étranglement et des chômages sont périodiquement créés au niveau des systèmes de transport férroviaire et routier. Les besoins financiers tendent à la hausse durant la brève période de commercialisation (campagne de commercialisation). La nécessité du financement extérieur qui en résulte, favorise les intermédiaires capables de l'obtenir. Bref, la campagne de commercialisation des produits agricoles crée des conditions inefficientes qui affectent aussi bien les producteurs que les consommateurs.

De nombreuses taxes perçues par les différentes entités administatives décentralisées sur les produits agricoles paraîssent favoriser la création des taxes illicites variées dont la collecte fait perdre souvent du temps aux commerçants. L'effet net de ces taxes est l'accroissement des coûts de commercialisation et donc du prix au consommateur. La compétitivité des produits agricoles (zaïrois) d'exportation sur le marché mondial se trouve aussi être affectée. Ce manque de transparence dans le système de taxes pratiqué découragerait les investisseurs potentiels.

Dans le Shaba, les acheteurs de maïs venus du Kasaï Oriental n'ont eu qu'un accès limité au marché ou y ont accédé simplement à la fin de la campagne de commercialisation. Ceci était en conformité avec l'autorisation qu'ils devaient avoir obtenue au préalable. La réduction de la demande qui en résulta, influença négativement le prix au producteur et alla directement à l'encontre de la politique de libéralisation des prix.

Il a été constaté que seulement une petite proportion des commerçants-collecteurs (des produits agricoles) visités ont bénéficié des crédits bancaires, la plupart d'entre eux, spécialement les petits, ayant opéré avec leurs fonds propres. Les grands opérateurs économiques se sont beaucoup plaint de taux d'intérêt élevés exigés par les différentes banques et souhaitent la subside de ceux-ci. Cette mesure n'est pas à recommander parcequ'elle favorise excessivement les grands opérateurs économiques et entraîne une

réduction de l'efficacité globale du système financier. La politique consistant à l'encouragement de la mobilisation de l'épargne et à la fourniture des services financiers en milieux ruraux constitue une approche plus réaliste et efficiente pour accroître la disponibilité des crédits de commercialisation.

L'imposition des cultures et les barrières militaires sur les routes principales ne sont pas compatibles au système de libre marché des produits agricoles, Pourtant, ces pratiques persistent encore dans un bon nombre de contrées.

La mauvaise qualité des routes ou leur manque d'entretien affectent la libre concurrence et augmentent les coûts de commercialisation. Par contre, avec un bon réseau routier, le nombre de commerçants-collecteurs dans les zones productives tend à la hausse. Il en est de même de la demande. Il a été constaté lors de l'enquête que des contrées traversées par des routes bien entretenues ou voisines à celles-ci avaient été sillonnées par un nombre d'acheteurs relativement plus important.

BIBLIOGRAPHIE

Ariza Nino, Edgar, *Marketing Season and the Ban on Maize Trade*, USAID, Kinshasa, 1990.

COGEPAR, *Rationalisation des taxes à l'exportation des produits agricoles*, Kinshasa, 1986.

DMPCC, Publication 2, *Projet Commercialisation des produits Agricoles*, Université de Louvain, Kinshasa, Septembre 1988, et Publication 8, Septembre 1989.

SOCFINCO, *Etude Diagnostique du secteur caféier dans la région d'Isiro et le Kivu montagneux*, 1987.

World Bank, *Zaire Agricultural Sector Memorandum*, May 1981.

World Bank, *Zaire Economic Policy Framework*, 1989-1992.

STRUCTURE DU MARCHE ET COMMERCIALISATION DES CULTURES VIVRIERES. ETUDE DE CAS: LE MAIS AU SHABA ET AU KASAI-ORIENTAL

Par Edgar J. Ariza-Nino
Nathan Associates, Washington, D.C.

Cet article est une contribution à la Conférence sur la Libéralisation Economique dans le secteur agricole qui a été organisée au Zaïre par le Ministère de l'Agriculture, Animation Rurale et Développement Communautaire. L'article commencera par identifier les mesures principales qui ont été adoptées au cours de ces quelques années par les Responsables de l'Agriculture du Shaba, depuis que le Zaïre a opté pour le programme de libéralisation économique.

L'accent ne sera mis que sur le maïs qui constitue la culture la plus importante du point de vue commercial, bien que d'autres cultures soient également importantes dans la région. L'impact de ces mesures sera suivi en même temps que les contraintes qui handicapent la réalisation complète des bienfaits de ces mesures; enfin, l'article propose quelques nouvelles mesures éventuelles qu'on pourrait adopter pour améliorer la commercialisation du maïs au Shaba et au Kasaï-Oriental. Ces commentaires reflètent les observations faites lors d'un voyage que l'auteur a effectué sur le terrain au Shaba et dans la région de Mbuji-Mayi en novembre et décembre 1989, en compagnie de M. Bill Guyton et du Citoyen Mutombo Ilunga du projet Shaba Central.

Mesures de réforme principales

Le système de commercialisation du maïs au Shaba subit actuellement une restructuration suite à trois réformes qui ont été introduites par les responsables de l'Agriculture du Shaba au cours des cinq dernières années. Ces mesures de réforme principale sont:

- La libéralisation des prix du maïs, ou plus précisément la décision de l'administration régionale de ne pas imposer des prix officiels pour l'achat du maïs aux cultivateurs.

- L'autorisation accordée aux commerçants kasaïens d'entrer au Shaba pour acheter le maïs dans les régions qui en produisent, presque sur le même pied d'égalité que les acheteurs traditionnels venant du Shaba.

- La réduction et la suppression totale des crédits subventionnés par l'Etat habituellement accordés aux acheteurs traditionnels du maïs.

Pour comprendre l'impact dynamique produit par ces réformes, il s'impose d'expliquer d'abord le fonctionnement du système de commercialisation du maïs au cours de la première moitié de la décennie 1980, c'est-à-dire avant l'introduction de ces mesures de réformes.

Décision prise au niveau régional et au niveau local

Le cas de la commercialisation du maïs au Shaba illustre le chevauchement entre l'administration centrale, d'administration régionale et même l'administration locale en ce qui concerne la formation et le fonctionnement du marché des cultures vivrières.

Nonobstant le fait que l'administration centrale prend certaines mesures, les responsables régionaux disposent d'un grand pouvoir discrétionnaire quant à la mise en application de ces mesures. Au cours de ces quelques années passées, le Shaba a été exemplaire dans sa volonté d'introduire pas mal de changements de sa propre initiative ou grâce à une incitation minimale de la part de l'administration centrale. La responsabilité pour la réglementation relative à la commercialisation des cultures vivrières incombe en premier lieu à l'inspecteur régional de l'agriculture qui à son tour, doit se soucier des intérêts des cultivateurs, des consommateurs, des commerçants, de minotiers, du Gouverneur, des responsables civils et des grandes entreprises.

Toutefois, les décisions prises à Lubumbashi mettent un certain temps avant de devenir une réalité dans les régions lointaines à l'intérieur du pays. En outre les responsables des zones jouissent d'un très grand pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne l'application de ces décisions.

Centres de consommation et centres de production

La demande du maïs est fortement concentrée dans quatre villes du Sud Shaba et notamment Lubumbashi, Likasi, Kolwezi et Kamina. Toutefois, pendant la décennie des années 1980, l'expansion rapide de l'exploitation du diamant par des méthodes artisanales au Kasaï-Oriental a fait de Mbuji-Mayi un marché important du maïs provenant de la région du Shaba. La figure 1 présente une vue schématique du marché du Shaba.

La production du maïs, par contre, se fait en majeure partie au Nord Shaba, particulièrement aux alentours de Nyunzu, de Kongolo et d'autres stations importantes le long de la ligne du chemin de fer.

Avec l'introduction du Projet Shaba Central vers la fin des années 1980; les régions du Shaba central situées entre Kabalo, Kitenge, Kabongo et Bukama ont également augmenté leur production et deviendront des fournisseurs de plus en plus importants pour les marchés du Sud Shaba et de Mbuji-Mayi. Les cultivateurs du Sud Shaba produisent également des quantités importantes de maïs, mais les quantités commercialisées sont insuffisantes par

rapport à la consommation locale. La région autour de Kaniama est une région très productive en maïs, sa production est destinée plutôt au marché du Kasaï-Oriental.

La farine de maïs importée frauduleusement de la Zambie contribue dans une large mesure à l'allègement des problèmes d'approvisionnement du maïs dans le sud Shaba, particulièrement à Lubumbashi. Ce qui attire la farine zambienne c'est le prix d'achat de cette farine au Zaïre qui est plusieurs fois plus élevée que son prix de consommation officielle très fortement subventionné en Zambie.

Structures du marché différentes

Les figures 1 à 5 indiquent de façon graphique les différences qui existent entre les structures du marché du maïs entre le Sud Shaba et le Kasaï-Oriental. La plus grande différence réside sans doute dans le rôle joué par les compagnies minières dans les deux cas. La situation du Shaba s'est transformée rapidement au cours de ces deux dernières années et elle continuera à évoluer. La structure de base restera cependant en place et elle est décrite sommairement ci-après.

Au Shaba (figure 2), les grandes sociétés qui sont la Gécamines, la SNCZ et les entreprises qui leur sont affiliées, jouent un rôle primordial. La compagnie correspondante au Kasaï, la MIBA, ne joue pas du tout un rôle aussi important sur le marché. La simple dimension et l'importance du Sud Shaba dans l'ensemble de l'économie donnent à la Gécamines une puissance considérable sur le marché. Dernièrement, on a estimé que, globalement, la Gécamines a assuré l'achat et la distribution d'environ la moitié du maïs vendu pour besoins de consommation au Sud Shaba. Ceci donne à la Gécamines suffisamment de capacité que pour influencer les prix du maïs. Par contre, la MIBA s'est comportée beaucoup plus comme une entreprise qui, dans l'achat du maïs, a accepté les prix qui lui ont été proposés. Toutefois, au cours des années écoulées, l'accroissement de l'importance du Kasaï en tant que marché du maïs shabien a diminué la capacité de la Gécamines en tant que marché ayant la capacité de fixer les prix.

La grande concentration du pouvoir d'achat et de distribution du maïs parmi les grandes sociétés a conduit au développement des filières de commercialisation très concentrées dans le sud Shaba, des filières qui s'étendent des cultivateurs aux consommateurs. La Gécamines et les autres grandes entreprises font face à leurs besoins grâce à quelques grandes minoteries installées à Lubumbashi et à Likasi. A leur tour, ces minoteries industrielles obtiennent leurs céréales grâce aux opérateurs économiques, qui sont les commerçants de céréales à grande échelle et qui achètent le maïs dans les régions productrices du maïs du Nord Shaba. Le nombre d'opérateurs économiques est relativement réduit et chacun d'eux opère dans les régions bien définies.

Chaque opérateur utilise des acheteurs locaux commissionnés (des capitas) pour établir les contacts réels avec les cultivateurs, pour distribuer les sacs et pour les rassembler.

La figure 3 montre le degré de concentration du marché dans les trois grands centres du Nord: Nyunzu, Kongolo et Kabalo, du point de vue volume du maïs expédié par train. En ce qui concerne Kongolo, par exemple, les trois grands fournisseurs ont totalisé soixante-dix pour cent de maïs expédié de cette station en 1988 et en 1989. A Nyunzu, les sept plus grands fournisseurs ont totalisé le même pourcentage, à Kabalo ce sont les cinq plus grands fournisseurs qui ont atteint ce pourcentage.

Jusqu'à ces dernières années, les prix du maïs au Shaba étaient uniformes sur toute l'étendue de la province et les cultivateurs recevaient le même montant, quelle que soit la distance jusqu'à la connexion avec le chemin de fer. La compétition n'était pas grande et on respectait les prix fixés de commun accord à tous les niveaux de la chaîne de vente. Des contrats et des lettres de crédit liaient ceux qui prenaient part au marché dans ses différentes étapes.

Le marché de maïs à Mbuji-Mayi

Le contraste avec le marché du Kasaï-Oriental est très frappant et il permet de noter la particularité de la situation du Shaba. La figure 4 illustre ces différences en ce qui concerne Mbuji-Mayi en particulier. La différence la plus visible est l'absence de minotiers industriels. Seule la petite minoterie appartenant à la MIBA est utilisée par elle pour ses propres besoins et dont la capacité mensuelle est de trois tonnes en constitue une exception.

Au contraire, le maïs consommé à Mbuji-Mayi est moulu par des centaines de broyeurs à marteaux éparpillés à travers la cité dans les multiples marchés des quartiers. Dans la plupart des cas, les broyeurs à marteaux font payer pour le service qu'ils rendent mais il arrive aussi qu'ils soient les propriétaires du maïs qu'ils moulent et qu'ils vendent.

Le maïs est acheminé en ville par un grand nombre de commerçants à partir des centres de production dans le Kasaï, et de plus en plus, à partir du Nord et du centre Shaba. Ces commerçants ne sont pas appelés opérateurs économiques dans doute en raison de la dimension plutôt réduite de leurs opérations. Quelques-uns d'entre eux manipulent de grandes quantités de maïs, mais l'impression générale est qu'il s'agit là d'un marché très compétitif. Ces commerçants font le commerce des céréales qu'ils vendent aux petits détaillants; ces derniers achètent quelques sacs chaque jour qu'ils font moudre chez les broyeurs à marteaux avant de revendre la farine aux consommateurs dans les marchés ou dans les magasins du quartier. La farine de maïs se vend en boîte de quelques kg chaque fois et c'est le consommateur lui-même qui doit avoir son propre récipient. A l'époque de notre visite à Mbuji-Mayi en décembre 1989, nous n'y avons pas vu des sacs de maïs en plastique de 25 ou de 50 kg portant l'étiquette du minotier.

La MIBA consomme mensuellement moins de 500 tonnes de maïs qu'elle distribue à ses travailleurs et à ses employés, ce qui représente une quantité modique par rapport à l'ensemble du marché du Kasaï et par rapport aux quantités dont la Gécamines et d'autres grandes sociétés du Shaba ont besoin. La MIBA achète surtout des céréales à moudre dans

sa propre minoterie; mais elle achète également de la farine chez les commerçants ou dans les minoteries du Shaba. Il paraît qu'une partie de cette farine est un mélange de plusieurs marques de maïs de la Zambie.

Pour se procurer le maïs, la MIBA exige des offres de la part d'un petit nombre de commerçants parmi les grands commerçants de céréales locaux. Elle achète le maïs de ceux qui lui offrent des meilleures conditions et qui sont plus fiables. Les prix et les contrats se négocient périodiquement en vue de les adapter aux changements qui interviennent dans la situation du marché. Le paiement anticipatif à effectuer aux fournisseurs des céréales ne dépasse pas 10 pour cent de la somme totale fixée dans le contrat.

La figure 5 montre le degré de compétitivité existant sur le marché entre les centres de production du centre Shaba tel que l'indiquent les cargaisons de maïs expédiées par train à partir de Kabongo et de Kitenge, de même qu'à partir de la partie occidentale de Kaniama.

Celles-ci sont des régions qui commencent à apparaître et qui envoient la plus grande partie de leur maïs au marché du Kasaï-Oriental ou les commerçants ne totalisent qu'à peu près la moitié des chargements faits à Kitenge et à peu près 60 pour cent de ceux effectués à Kaniama. C'est la ferme mécanisée de Kaniama-Kasese qui appartient à la Gécamines et qui totalise le tiers des cargaisons de maïs, alors que les 20 autres plus grands fournisseurs totalisent à peine un tiers.

Campagnes de commercialisation

Au centre du fonctionnement très organisé du système de commercialisation du maïs au Shaba se trouve la notion de "campagne de commercialisation" ou de la saison de commercialisation, qui désigne une période bien déterminée de l'année durant laquelle on peut acheter et vendre le maïs. Les commerçants ne sont pas autorisés à acheter et vendre le maïs chez les cultivateurs avant une certaine date fixée par l'administration régionale. Le 15 mai a été la date d'ouverture de la campagne de commercialisation au cours des années écoulées. Au début, on retardait la fixation de la date d'ouverture de la campagne jusqu'à ce que l'autorité décide à quels prix on devrait acheter le maïs chez les cultivateurs et à quels prix on devait le vendre ou l'acheter tout au long de la chaîne de commercialisation. L'administration régionale ne fixe plus le prix mais l'idée d'avoir une structure et un mécanisme de fixation des prix demeure.

A l'époque où l'administration régionale fixait le prix officiel du maïs, elle devait attendre que la production estimative de chaque zone soit connue pour avoir une idée exacte de la production régionale. Un problème qui est apparu a été que la récolte au Sud se fait beaucoup plus tard par rapport au Nord. En réalité, lorsque le maïs est presque prêt à être récolté au Nord, c'est à ce moment-là qu'on plante au Sud du Shaba. C'est pour cette raison que la période de commercialisation était retardée jusqu'au mois de mai, lorsque les zones du sud étaient prêtes à faire la récolte et que leur production pouvait être déterminée.

Les délégués de toutes les parties de la région se rassemblent à Lubumbashi à l'occasion de la Conférence Agricole annuelle vers le mois de mars et avril de chaque année. L'un des résultats importants de la Conférence était habituellement la publication des prix officiels du maïs et l'annonce de la date d'ouverture de la campagne de commercialisation.

L'administration régionale ne fixe plus les prix officiels. Néanmoins, il règne parmi les larges couches de cultivateurs et parmi la majorité de ceux qui participent au marché le sentiment qu'il existe encore un prix "officiel". Ceci est en partie vrai parce que les prix acceptés et fixés de commun accord par la Gécamines et ses fournisseurs étaient devenus semi-officiels, même si ces prix n'avaient aucun caractère officiel ou légal. La grande part du marché que possède la Gécamines confère à ce prix négocié un statut spécifique et ce prix devient le prix qu'on débat dans les négociations.

La différence entre le prix sur lequel on est tombé d'accord et qui s'applique aux opérateurs économiques alimentant les minoteries du Sud Shaba, et les prix officiel antérieur fixé par les autorités n'est pas respecté par beaucoup d'agents opérant dans le marché ni même par les agents de l'Etat. Etant donné que les négociations des prix ont lieu après la Conférence Agricole annuelle, le caractère officieux du nouveau système de fixation des prix devient difficile à reconnaître. Le résultat en est que les fermiers, les commerçants et les fonctionnaires de l'Etat ont des idées contradictoires et se demandent si oui ou non il existe des prix officiels du maïs.

Cette confusion montre la distinction subtile qui existe entre la libéralisation officielle des prix (de droit) et l'existence réelle sur le marché d'un prix fixe dans une situation compétitive.

L'entrée des commerçants Kasaïens

Pour la première fois en 1989, les commerçants Kasaïens ont reçu l'autorisation de participer à la campagne de commercialisation le jour de son ouverture. Au cours des années antérieures, les acheteurs Kasaïens n'avaient été autorisés à ne prendre part au marché qu'à la fin de la saison, au moment où la majeure partie des céréales avait déjà été achetée par les opérateurs économiques qui allaient revendre aux meuniers du Sud Shaba. Au début des années 1980, les commerçants Kasaïens n'étaient pas du tout autorisés à faire le commerce et au cours de certaines années, "l'exportation" du maïs du Shaba vers le Kasaï était interdite. L'interdiction était effective parce que la ligne de chemin de fer constitue la seule voie viable pour expédier le maïs du Shaba vers le Kasaï.

On a souvent prétendu qu'il existe un service de transport de céréales par camion à travers la frontière du Nord Shaba et du Sud Shaba. Cependant, au cours de notre tournée en décembre 1989, nous n'avons eu aucune preuve de l'existence de ce trafic automobile, en dépit de nos nombreuses demandes de renseignements à ce sujet; dans tous les cas, le coût du transport par ce moyen dépasserait de loin les bénéfices éventuels.

La région productive de maïs de Kaniama a particulièrement tiré profit de la nouvelle politique d'ouverture commerciale avec le Kasaï, étant donné que cette région est beaucoup plus proche du marché de Mbuji-mayi que des marchés du Sud du Shaba. Seule la ferme de la Gécamines de Kaniama-Kasese continue à envoyer le maïs dans le sens opposé vers Lubumbashi et vers d'autres villes du Sud Shaba.

Les commerçants kasaïens doivent posséder une licence pour pouvoir opérer au Sud Shaba. Le coût de la licence pour la campagne de 1989 était de 50.000 Zaïres. La licence (individuelle) est délivrée pour une zone et district bien précis, pour l'achat d'une certaine quantité d'un seul produit bien défini et elle est valable pendant une période bien précise. Les commerçants kasaïens opèrent principalement autour des gares de chemin de fer du centre Shaba, c'est-à-dire entre Kabalo et Kamina, ainsi quelques uns d'entre eux opèrent dans les centres traditionnels de Nyunzu et de Kongolo.

Les commerçants kasaïens ont apporté des "innovations" au système traditionnel de commercialisation du maïs au Shaba: ils opèrent avec leur propre argent et de façon générale, ils ne possèdent pas de camions qui leur appartiennent quoique quelques uns en possèdent.

Alors que les opérateurs économiques en place ont pendant de longues années compté sur des capitaux sans intérêts pour financer leurs achats de maïs, les commerçants kasaïens fournissent eux-mêmes leurs capitaux. Depuis l'indépendance, le Gouvernement zaïrois accordait des crédits pour l'achat du maïs par l'entremise de la Direction des Prix, Marchés et Crédits de Campagne (DMPCC).

En fait, il fournissait aux meuniers une ligne de crédit leur permettant d'acquérir une culture entière de maïs pour toute une année. Les minotiers avançaient une partie de l'argent aux opérateurs économiques et le reste était payé à la livraison, en utilisant des lettres de crédit par le truchement du système bancaire.

Depuis 1983, la subvention sur les intérêts de ces lignes de crédit de commercialisation a été pratiquement supprimée. En 1988, cette subvention était disponible à 65 pour cent et la plupart des meuniers et des opérateurs économiques ont prétendu que ce taux était prohibitif.

En général, les petits commerçants ne peuvent pas profiter de ces lignes de crédit, étant donné que le système bancaire exige une hypothèque (collatéral) suffisant pour leurs prêts, chose que seuls les minotiers et les opérateurs économiques bien nantis sont à mesure de fournir.

Au cours des années antérieures, c'est la Gécamines qui était intervenu pour donner ce crédit aux meuniers ou directement aux opérateurs économiques en vue d'assurer l'acquisition de ne fut-ce qu'une partie de la culture. Au cours de la campagne de commercialisation de 1989, le crédit en place ainsi que les arrangements faits pour l'achat

entre la Gécamines et les opérateurs économiques se sont écroulés à la compétition créée par les commerçants Kasaïens et par d'autres minotiers indépendants.

La récolte de 1989 a été à peu près de 40 pour cent inférieur à celle des années précédentes, mais la Gécamines et ses fournisseurs n'ont pas tenu compte de cette pénurie. Les commerçants kasaïens et les autres opérateurs indépendants ont pu proposer des prix du maïs supérieurs aux prix des producteurs initiaux offerts par les opérateurs économiques qui achètent pour la Gécamines. Les lettres de crédit peuvent être modifiées pour introduire des prix plus élevés, mais la procédure est lente et encombrante. Ainsi, les opérateurs indépendants ont été capables d'égaler et de devancer leurs concurrents dans la compétition pour les fournitures de maïs plus réduites. Ceci a résulté en une baisse brusque des achats effectués par les opérateurs économiques et de leurs livraisons au Sud Shaba. En 1989, le marché du Kasaï a acquis une plus grande part du marché issue non seulement des commerçants kasaïens opérant au Shaba, mais également des commerçants shabiens opérant indépendamment et en dehors du groupe Gécamines.

La Gécamines a été obligée d'importer du maïs de l'Afrique du Sud (ainsi que de la farine de maïs de la Zambie) au prix d'environ 240 dollars US la tonne rendue à Lubumbashi, ce qui représente un prix plusieurs fois supérieur à celui offert aux cultivateurs plus tôt pendant la saison.

La seconde innovation apportée par l'entrée des commerçants kasaïens et autres petits opérateurs indépendants au Shaba est le manque de camions leur appartenant en propre pour transporter le maïs acheté chez les fermiers. Ceci a induit l'apparition et le développement rapide de deux types de commerce: les comptoirs (entrepôts d'achat) et les transporteurs indépendants.

Les comptoirs désignent les dépôts près des gares de trains où les commerçants indépendants acceptent d'acheter le maïs amené à leurs dépôts à un prix plus élevé que celui offert aux agriculteurs par les agents au service des opérateurs économiques. Beaucoup d'agriculteurs ont trouvé les moyens de livrer le maïs à la ville et profiter de ces prix plus élevés. Les propriétaires des camions ont vite fait de satisfaire à cette demande des services de transport. Même les chauffeurs des camions appartenant aux opérateurs économiques se sont, paraît-il, adonnés à ce commerce secondaire de transport des céréales contre paiement d'une certaine somme. Comme ils n'ont pas pu empêcher cette pratique, certains opérateurs économiques ont décidé de vendre une partie de leur charroi automobile.

L'effet de l'implantation des comptoirs et des transporteurs indépendants, quoique embryonaire, a été de perturber la bonne marche du système antérieur de paiement des prix uniformes aux cultivateurs, sans tenir compte du lieu. Cette double apparition a également abouti à des prix plus élevés pour la plupart des fermiers, alors que ceux qui sont situés très loin du chemin de fer pourraient maintenant gagner moins pour leur produit. On s'attend à une détérioration supplémentaire du système de prix fixes payés aux fermiers du fait que les activités des opérateurs indépendants vont s'intensifier au cours des années à venir.

Nouvelles mesures de libéralisation du marché

En vue de faire face aux changements rapides qui s'opèrent dans le système de commercialisation du maïs, deux nouvelles mesures sont actuellement en voie d'être introduites: l'extension de la saison de commercialisation et l'adoption par la Cécamines d'un système d'acquisition du maïs plus flexible.

Comme il n'est plus nécessaire de fixer des prix officiels à la production, il n'y a plus de raison de retarder l'ouverture de la saison de commercialisation jusqu'après la tenue de la Conférence Agricole. Les responsables agricoles du Shaba reconnaissent de plus en plus cet état de choses. Des lors, ils ont décidé d'examiner la possibilité d'avancer la date d'ouverture au Nord Shaba de deux mois avant le traditionnel 15 mai au cours de l'année 1990. Dépendant des résultats de cette mesure, l'administration régionale pourrait avancer la saison encore plus.

Beaucoup de raisons sont souvent données pour que l'actuelle date d'ouverture du 15 mai soit retenue, mais le bien-fondé de ces raisons devient de moins en moins clair. Néanmoins, il n'y a pas de doute que le maïs au Nord Shaba est prêt pour la récolte partir du mois de janvier, étant donné que la saison de culture commence en août et en septembre.

Notre équipe s'est rendue compte que le maïs frais était disponible en décembre et qu'au Kasaï-Oriental on vendait le maïs séché au soleil et on le moulait dans les minoteries à marteaux.

Les séchage du maïs sous le soleil est une pratique commune chez les agriculteurs de la région, de sorte que la crainte de voir les céréales pourrir si on les récolte trop tôt ne semble pas se justifier. Au contraire, il est très probable qu'il y aie des pertes plus grandes si on laisse les céréales dans les champs pendant quatre ou cinq mois supplémentaires.

Les crédits destinés au financement de la récolte du maïs ne sont plus subventionnés. C'est pourquoi il n'est pas nécessaire d'attendre que les lignes de crédit du Gouvernement soient disponibles avant de permettre que l'achat e la vente puissent se faire au moment le plus avantageux pour les fermiers et les commerçants.

L'une des raisons les plus valables pour retarder le début de la campagne au Shaba jusqu'à la mi-mai est qu'on pourrait ne pas utiliser les routes pendant les mois pluvieux. Cela est vrai car l'usure des routes se produit le plus lorsque les camions circulent pendant la saison des pluies. Toutefois, ce raisonnement devrait également conduire à la fermeture des routes du nord Shaba en septembre et en octobre lorsque débute la saison des pluies.

Par ailleurs, l'Office des Routes qui est l'agence chargée de la construction et de l'entretien des routes, ne préconise pas de restriction du commerce pendant la saison de pluies, que ce soit au Shaba ou dans d'autres régions du Zaïre ou règnent les mêmes conditions.

Une autre action envisagée pour 1990 est que la Gécamines ne fixe plus à l'avance les prix qui seront d'application lors de la saison de commercialisation. La Gécamines a, au contraire adopté provisoirement un plan d'approvisionnement plus orienté vers le marché, grâce auquel elle obtiendra les céréales et la farine nécessaire pour son personnel suivant un processus régulier d'offres de produits. Les offres seront accessibles aux opérateurs économiques, au meuniers et à d'autres fournisseurs potentiels. En d'autres termes, la Gécamines pourrait jouer le rôle de celui qui accepte les prix qu'on lui propose semblable à celui joué par la MIBA au Kasaï-Oriental, plutôt que le rôle de celui qui fixe les prix, rôle qui lui a si mal servi au cours de ces quelques dernières années.

L'impact conjugué de ces deux nouvelles mesures

L'avancement et l'extension de la saison de commercialisation du maïs et l'adoption par la Gécamines d'un système d'approvisionnement orienté vers le marché, favorisera le développement du marché du maïs au Shaba. L'évolution actuellement en cours dans le sens de l'établissement d'un marché du maïs plus compétitif aboutira par ricochet à un accroissement important du bien-être des cultivateurs, des consommateurs et des commerçants du Shaba et du Kasaï-Oriental.

Figure 1: Vue schématique du marché du maïs du Shaba

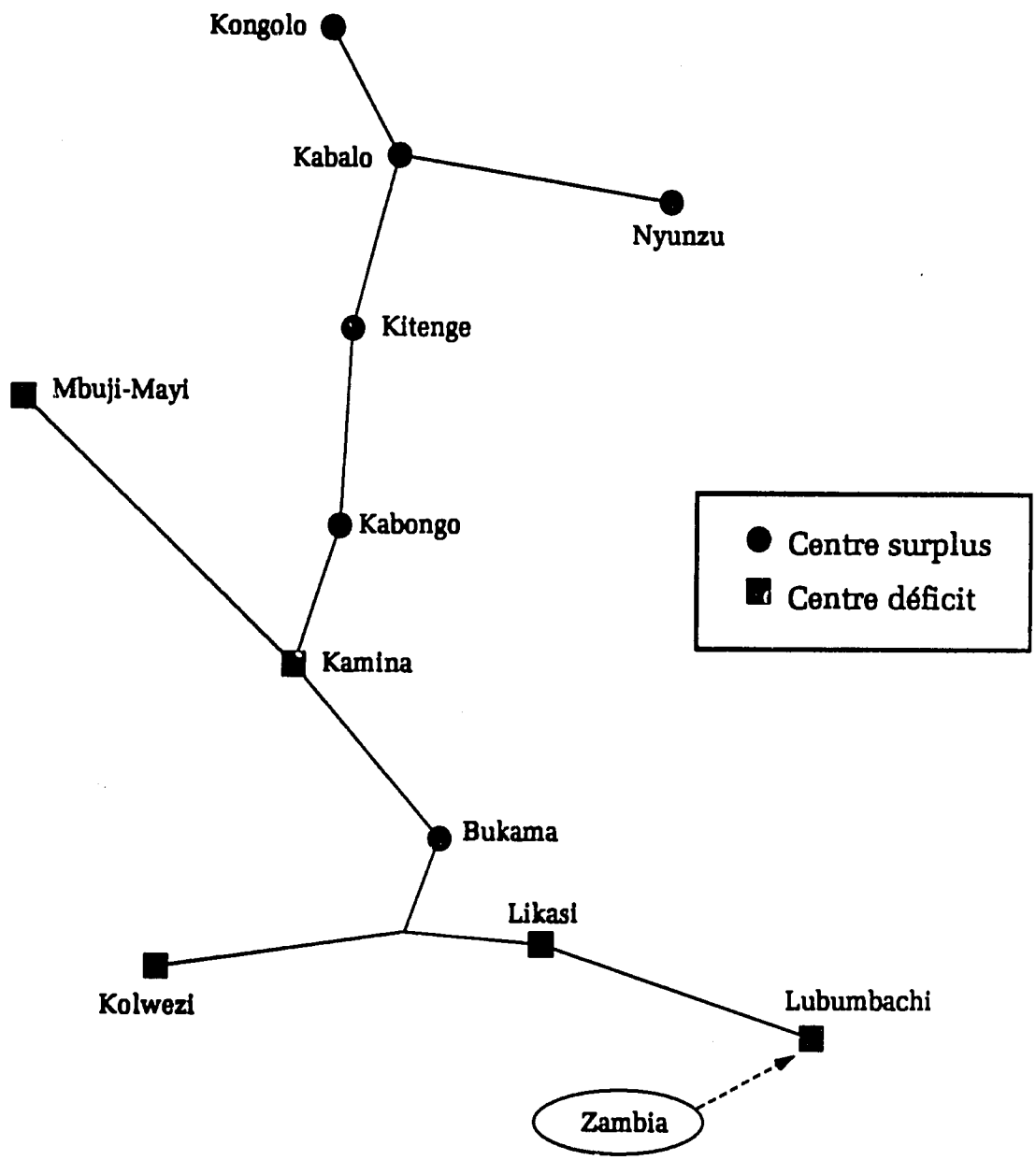


Figure 2: Structure du marché du maïs au Shaba

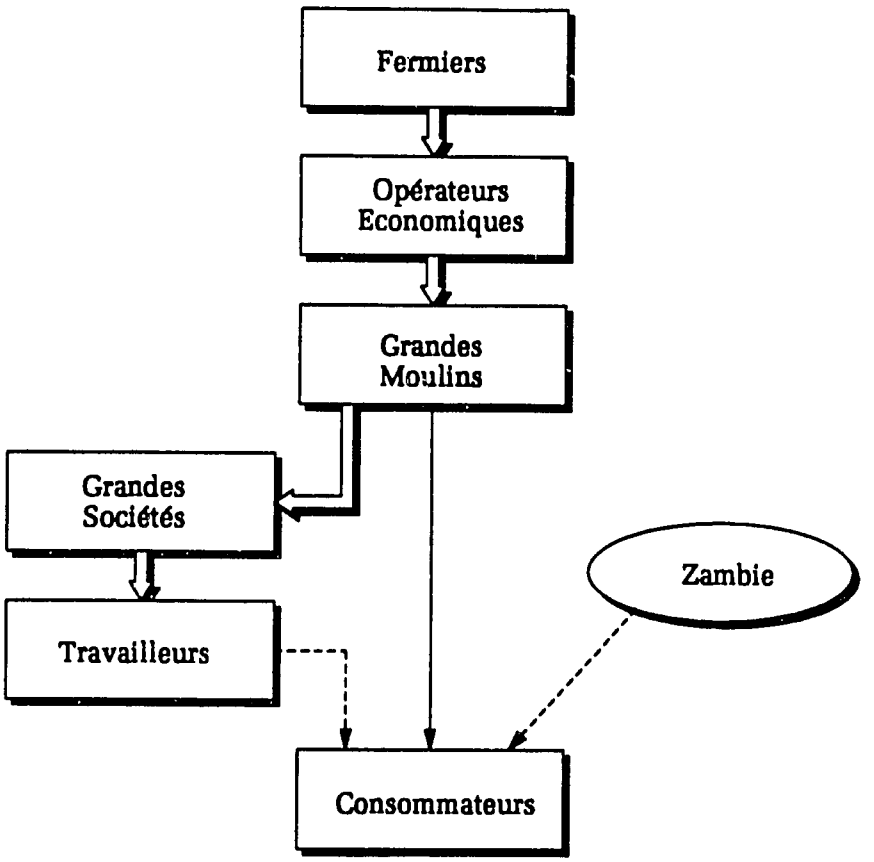


Figure 3: Capacité des grands commerçants sur le marché de Nyunzu, Kongolo, et Kabalo (1988-89)

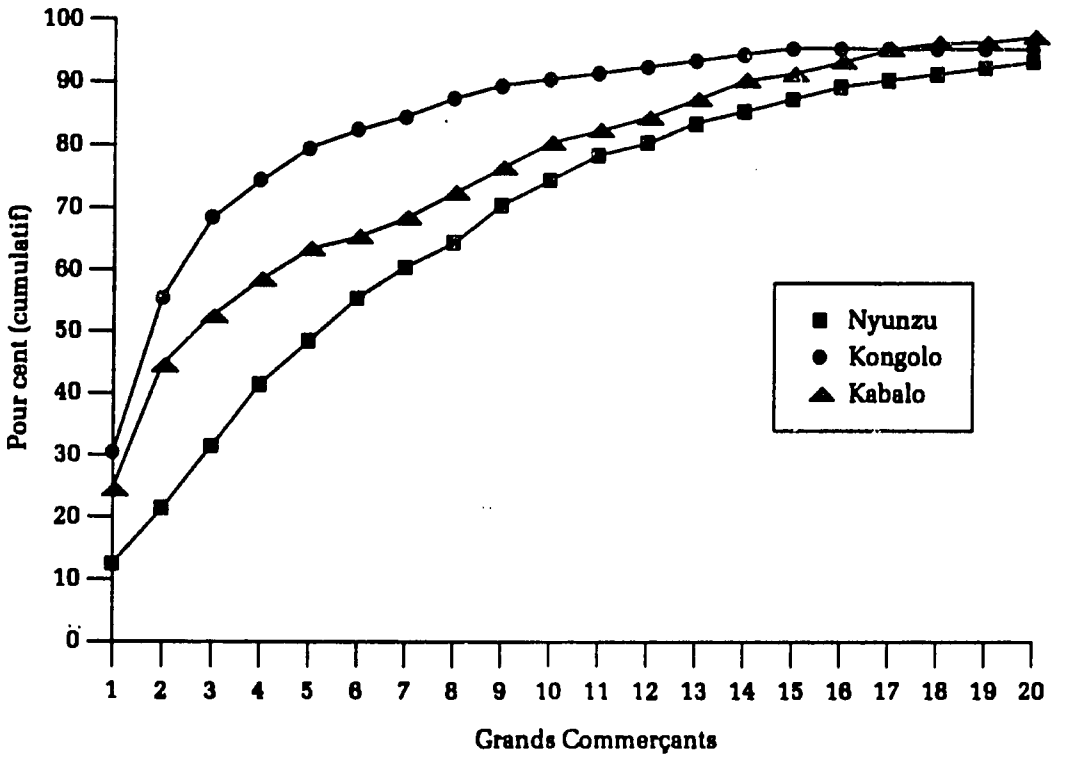


Figure 4: Structure du marché du maïs au kasaï Oriental

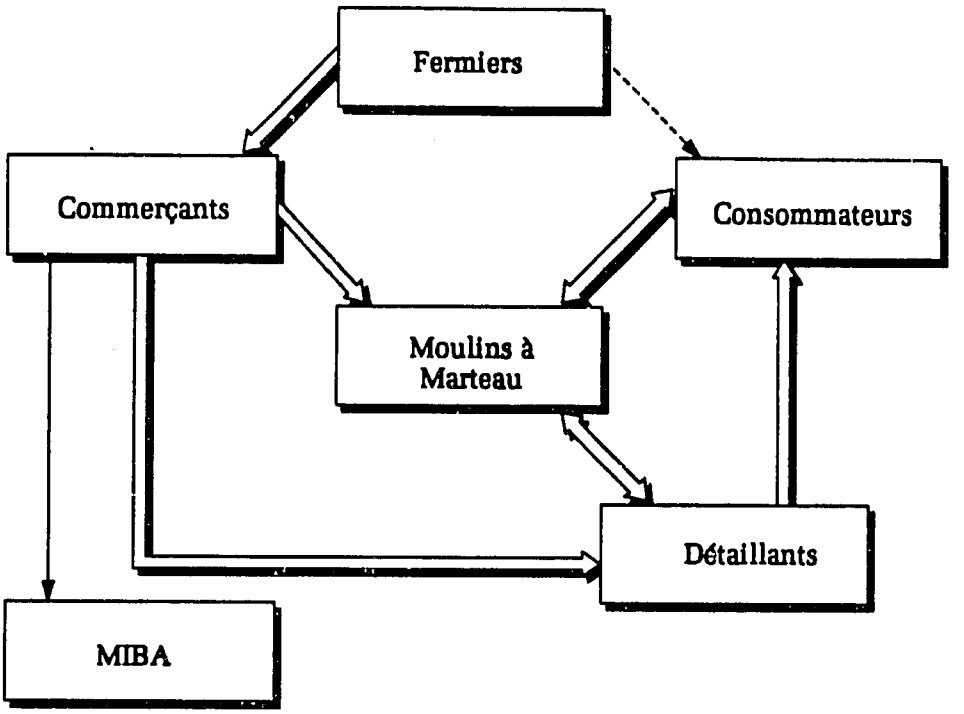
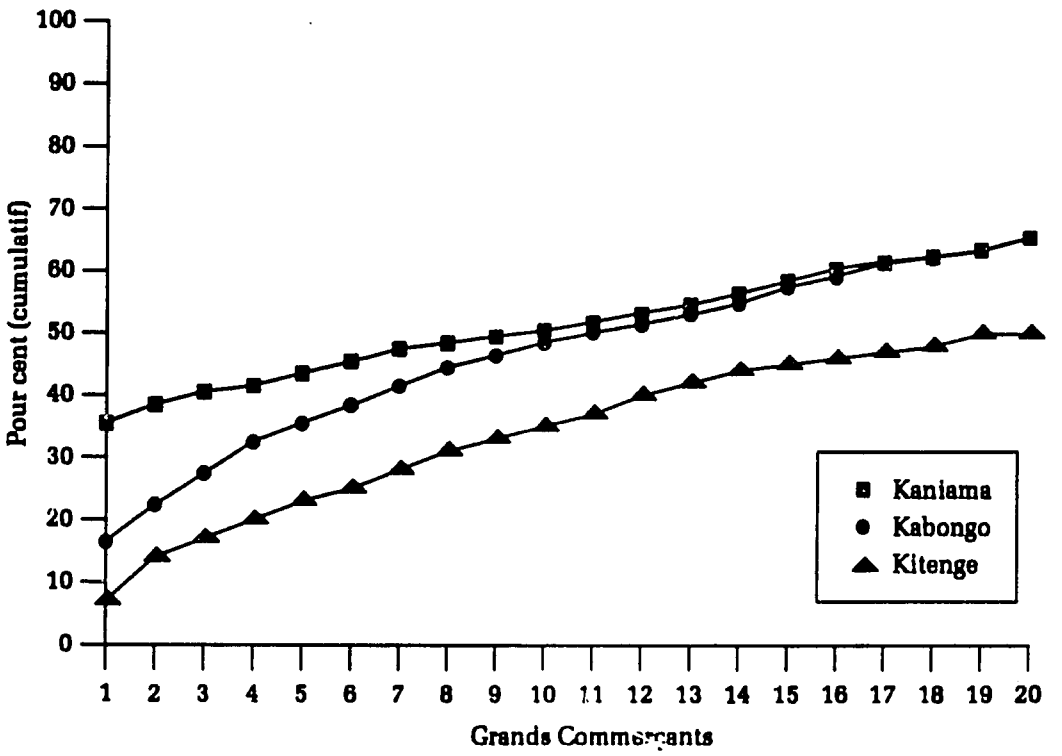


Figure 5: Capacité des grands commerçants sur le marché de Kaniama, Kabango, et Kitenge (1988-89)



Etude sur la Mobilisation de l'Epargne Rurale et le Crédit Rural

INTERMEDIATION FINANCIERE EN MILIEU RURAL AU ZAIRE: PRINCIPAUX PROBLEMES ET OPTIONS POUR SON DEVELOPPEMENT [1]

Professeur Carlos Cuevas, Université de l'Etat de l'Ohio

I. Introduction

L'Université de l'Etat d'Ohio, en collaboration avec le "Service d'Etudes et Planification du Département de l'Agriculture" (SEP) a entrepris une étude en vue de fournir au gouvernement du Zaïre (GZ) et à l'Agence Américaine pour le Développement International (USAID) les analyses détaillées et approfondies nécessaires à la formulation de politiques et d'interventions destinées à développer l'intermédiation financière en milieu rural au Zaïre. L'étude examine la question de savoir si les intermédiaires financiers locaux existants peuvent constituer un mécanisme viable, auto-suffisant pour la prestation de services de dépôt et de crédit à la population rurale du Zaïre. L'existence, le fonctionnement et l'importance relative des intermédiaires financiers institutionnels et non institutionnels opérant dans les régions du Bandundu et du Shaba sont documentés et analysés. En outre, l'étude identifie les domaines de politique à traiter pour que l'intermédiation financière en milieu rural soit effective.

Ce document, préparé pour être présenté lors de la Conférence sur la Politique Agricole qui s'est tenue les 29 et 30 mai 1990 à Kinshasa, présente une synthèse des principaux résultats de l'étude et des principaux problèmes que ceux-ci révèlent et documentent, à l'intention des participants à cette importante conférence. Diverses approches pour traiter ces questions sont examinées dans cet exposé, sur la base des données et des observations recueillies dans le cadre de l'étude. Une explication et une analyse détaillées des résultats, ainsi qu'une nombreuse documentation rassemblée au niveau de la zone, sont incluses dans le projet de rapport qui parviendra prochainement à l'USAID.

La conception générale de l'étude consistait à identifier tous les participants aux marchés financiers ruraux, et, à chaque niveau, à fin de documenter l'importance et la composition de leur actif et de leur passif, ainsi que la nature, les conditions et les modalités de leurs transactions financières. Deux populations sont essentiellement analysées dans cette étude: d'une part, les utilisateurs actuels et potentiels ("clients") des marchés financiers ruraux, à savoir les entreprises et les ménages ruraux et, d'autre part, les prestataires de services financiers, à savoir les intermédiaires financiers. Ceux-ci sont classifiés aux fins de

[1]Présenté par Yampula Mukendi, agronomiste économique, Service d'Etudes et Planification

cette étude en trois catégories: les banques, les institutions financières non bancaires (y compris les coopératives d'épargne et de crédit), et les intermédiaires financiers non-institutionnels. Il est cependant explicitement reconnu qu'il existe probablement divers liens entre ces intermédiaires, ce qui constitue en soi un important domaine d'analyse de l'étude.

Au niveau de l'utilisateur, la question clef abordée par cette étude est celle relative à l'accès (l'utilisation) aussie que (l'utilisation) celle de la demande de services financiers, principalement les services de dépôt et de crédit. D'autre part, les questions clefs se rapportant aux intermédiaires financiers concernent leur viabilité et leur performance, et l'accès aux services financiers fournis par d'autres intermédiaires, donc la question des liens.

Ce document présente tout d'abord un bref aperçu de la portée et de l'importance de la collecte de données entreprise par l'équipe de l'étude. Deuxièmement, les principaux résultats en ce qui concerne l'accès aux (et l'utilisation des) services financiers par la population rurale des régions de Bandundu et du Shaba sont résumés. Le chapitre suivant donne une synthèse des résultats de l'étude sur l'activité des intermédiaires institutionnels et non-institutionnels dans ces deux régions. La section finale est consacrée aux principales questions soulevées par les résultats de l'étude, et aux diverses options suggérées par ces résultats en ce qui concerne le développement financier du milieu rural. En dépit de leur nature préliminaire, ces considérations offrent quelques idées générales au GZ et à l'USAID pour d'éventuelles interventions dans les marchés financiers ruraux.

II. Historique

La collecte des données a été effectuée entre la mi-septembre et la mi-décembre 1989. La plupart des données provenant de banques, et des institutions financières non bancaires ont été recueillies au cours du premier mois de cette période. Des enquêtes sur les ménages ruraux, des interviews des dirigeants, des membres des coopératives de crédit, des membres de groupes financiers non-institutionnels et des intermédiaires non-institutionnels individuels, ont été réalisées dans les régions du Bandundu et du Shaba entre le début octobre et la mi-décembre 1989.

Six zones ou sous-régions urbaines ont été enquêtées au Bandundu (Kenge, Idiofa, Gungu, Bulungu, Nzinda et Masi-Manimba), où un total de 290 interviews de ménages ont été réalisées au hazard. De plus, des informations ont été recueillies au sujet des trois banques (BCZ, BZCE et BCA) et de l'institution financière non bancaire (CADEZA) qui opèrent dans cette région. En ce qui concerne les deux types de coopératives d'épargne et de crédit qui existent dans cette région, les "coopératives d'épargne et de crédit" (COOPEC) et la "Caisse Populaire de Kikwit" (CPK), des informations ont été recueillies sur un total de 38 organismes individuels (19 COOPEC et 19 CPK), y compris des interviews avec 106 membres de ces institutions. Enfin, dans ces mêmes zones ou sous-régions urbaines de Bandundu susmentionnées, 64 interviews ont été réalisées avec des dirigeants et 98 avec des membres des groupes financiers non-institutionnels, ainsi que 41 interviews avec des

dépositaires d'argent et 14 interviews avec des commerçants qui pratiquaient l'intermédiation financière non-institutionnelle.

Dans la région du Shaba, trois sous-régions urbaines (Kolwezi, Likasi et Lubumbashi) et six zones rurales (Kongolo, Kabalo, Kabongo, Kamina, Bukama et Kambove) ont été choisies pour l'enquête. Un total de 330 ménages sélectionnés au hasard ont été interviewés dans cette région. De plus, les opérations des six banques représentées au Shaba et les activités de la SOFIDE et de la CADEZA ont été documentées.

En ce qui concerne le mouvement des coopératives de crédit au Shaba, un réseau de COOPEC en difficulté a été pratiquement remplacé par un réseau relativement dynamique de caisses populaires, spécifiquement les "Caisses Populaires de Développement" (CPD) et les "Caisses Populaires de Crédit Tujenge" (CPCT). Par conséquent, la collecte de données se concentre nécessairement sur ces deux types de coopératives d'épargne et de crédit. Dix-huit institutions ont été visitées, certaines d'entre elles ayant plus d'une succursale, et un total de 82 interviews ont été réalisées parmi leurs membres. Parmi les groupes non-institutionnels identifiés dans le cadre de l'enquête sur les ménages, 25 dirigeants et 95 membres ont été interviewés, ainsi que 28 dépositaires d'argent et 16 commerçants.

III. Accès aux services financiers par les ménages ruraux

A. Bref aperçu de l'échantillon des ménages ruraux

Les ménages interviewés dans la région de Bandundu étaient composés en moyenne de 5 personnes et leur revenu brut pour l'année précédant la date de l'interview était approximativement de 171.000 zaires (environ 340 $US), dont les trois-quarts provenaient des activités agricoles. Les principales sources de revenus non agricoles étaient les salaires obtenus en faisant des travaux en dehors de l'exploitation agricole et du commerce (chacune de ces catégories d'activités représentant environ un tiers du revenu non agricole). Ces chiffres donnent un revenu estimé à environ 68 $US par an par habitant en ce qui concerne les ménages ruraux du Bandundu.

Contrairement aux résultats obtenus pour le Bandundu, la taille des ménages de l'échantillon du Shaba était supérieure de 60% en ce qui concerne le nombre de membres, et leurs revenus bruts moyens étaient quatre fois plus élevés que ceux des ménages interviewés au Bandundu. Les revenus annuels bruts estimés en ce qui concerne les ménages ruraux du Shaba se chiffrent à environ 690.000 zaires (environ 1.380 $US), soit 172 $US par habitant (ou 2,5 fois le revenu estimé pour le Bandundu) si l'on tient compte du nombre moyen de 8 membres par ménage. Soixante-trois pour cent des revenus bruts totaux de la région du Shaba provenaient de l'agriculture, alors que le commerce était de loin la source majeure de revenus bruts non agricoles pour les ménages ruraux du Shaba.

B. Accès au crédit au Bandundu et au Shaba

1. Crédit institutionnel

Moins de 3 pour cent des ménages interviewés au Bandundu et moins de 5 pour cent de ceux interviewés au Shaba avaient déjà bénéficié d'un crédit institutionnel. Vu le nombre de prêts reçus par tous les ménages de l'échantillon au cours des trois dernières années, l'accès au crédit institutionnel peut être estimé à 0,2 pour cent au Bandundu et 1,5 pour cent au Shaba. En d'autres termes, au cours d'une année moyenne, deux ménages ruraux sur mille reçoivent un prêt d'une institution financière au Bandundu, tandis qu'au Shaba, 15 ménages sur mille empruntent auprès des institutions. Il y a lieu de noter que les coopératives de crédit et les projets de développement sont inclus dans la catégorie institutionnelle des sources de crédit dans la présente enquête, donc le taux d'accès aux prêts bancaires par les ménages ruraux est encore inférieur à celui indiqué pour toutes les institutions financières.

Vu le rôle négligeable des organismes financiers institutionnels dans la fourniture de crédit aux ménages ruraux, l'exposé se concentrera sur le rôle et l'importance des sources non-institutionnelles de financement.

2. Crédit non-institutionnel

Les prêteurs et les commerçants semblent être assez actifs et bien connus en ce qui concerne la fourniture de crédit aux ménages ruraux tant au Bandundu qu'au Shaba. Un quart des ménages du Bandundu et près de la moitié des ménages du Shaba étaient au courant de l'activité des prêteurs au sein de la communauté. En outre, environ le tiers des ménages des deux régions avaient reçu des avances auprès des marchands sur la vente de leurs produits agricoles. Des proportions semblables dans les deux échantillons ont été constatées en ce qui concerne le crédit reçu auprès des marchands d'intrants et des vendeurs de produits de consommation. Cependant, lorsqu'elles identifient la source la plus récente de prêts ou d'assistance non-institutionnels (au cours de la période de 12 mois précédant l'interview), les personnes interrogées nomment principalement la famille et les amis en tant que principaux fournisseurs (85 pour cent des prêts non-institutionnels au Bandundu et 75 pour-cent au Shaba).

En tout, 41 pour-cent des ménages du Bandundu et 61 pour-cent des personnes interrogées au Shaba avaient reçu un prêt non-institutionnel au cours de l'année qui a précédé l'interview. Après un ajustement pour tenir compte des prêts multiples reçus par certains ménages, les taux d'accès au crédit non-institutionnel sont estimés à 32 pour-cent pour le Bandundu et 49 pour-cent pour le Shaba. Ces taux, bien que considérablement plus élevés que ceux signalés ci-dessus pour les prêts institutionnels, sont tout de même relativement bas par rapport aux emprunts non-institutionnels signalés dans d'autres pays d'Afrique (par exemple, environ 60 pour-cent en Guinée, et un taux analogue au Niger).

Les conditions et modalités des prêts non-institutionnels au Bandundu peuvent se résumer comme suit:

- Les prêts ont été obtenus en liquide dans 54 pour-cent des cas,
- Le montant moyen des prêts était équivalent à 7.800 zaïres, soit 4,5 pour-cent du revenu total du ménage,
- Le remboursement des prêts était clairement spécifié dans près de 90 pour-cent des transactions,
- Parmi les prêts à rembourser, 14 pour-cent étaient assortis d'intérêts, dont le taux moyen était de 25 pour-cent par mois, et le remboursement devait se faire en liquide dans 89 pour-cent des cas,
- Aucune garantie n'était spécifiée dans les transactions de crédit, mais celles-ci étaient arrangées devant témoin dans 35 pour-cent des cas,
- Les frais de consommation, médicaux et scolaires représentaient environ 58 pour-cent des usages des prêts; les funérailles et les mariages, 10 pour-cent; et les usages se rapportant à la production, moins de 7 pour-cent des prêts non-institutionnels reçus.

Une synthèse comparable des transactions de crédit non-institutionnel enregistrées au Shaba se présente comme suit:

- Les prêts obtenus en liquide représentaient 77 pour-cent de toutes les transactions de crédit non-institutionnel,
- Le montant moyen des prêts était équivalent à 18.700 zaïres, soit 2,5 fois celui signalé pour le Bandundu, bien qu'il ne représente que 2,7 pour-cent des revenus totaux des ménages compte tenu du fait que les revenus moyens sont plus élevés pour les ménages du Shaba,
- Le remboursement des prêts était clairement spécifié dans 82 pour-cent des cas,
- Parmi les prêts à rembourser, 20 pour-cent étaient assortis d'intérêts dont le taux moyen était de 37 pour-cent par mois, et le remboursement devait se faire en liquide dans 95 pour-cent des cas,
- Aucune garantie n'était spécifiée dans les transactions de crédit, mais celles-ci étaient arrangées devant témoin dans 20 pour-cent des cas,
- Les frais de consommation, médicaux et scolaires représentaient 59 pour-cent de l'usage des prêts, tandis que le financement du commerce suivait (17 pour-cent des transactions), le transport et d'autres activités ayant trait à la production représentaient environ 8 pour-cent de l'utilisation de ces prêts.

Il est intéressant de noter que, dans les deux régions, les ménages qui participent au crédit non-institutionnel en tant que prêteurs se rencontraient plus fréquemment que ceux qui reconnaissent avoir emprunté de l'argent au cours des douze mois précédant la date de l'interview. Au Bandundu, 51 pour-cent des personnes interrogées ont indiqué avoir accordé des prêts ou une assistance à des amis ou à des voisins au cours de cette période dans les

deux-tiers des cas. Le montant moyen prêté était de Z 10.864 (plus élevé que le montant moyen emprunté!), des intérêts étaient appliqués à 5 pour-cent des transactions unipuement, au taux de 26 pour-cent par an. Au Shaba, 75 pour-cent des ménages avaient agi en tant que prêteurs non-institutionnels au cours de l'année précédant la date de l'interview, également principalement pour des amis et des voisins. Le montant moyen prêté était de Z 18.800, donc très proche du montant moyen emprunté, les intérêts étaient explicites dans 5 pour-cent des cas uniquement, à un taux moyen de 37 pour cent, de même que le taux indiqué ci-dessus pour les prêts reçus.

Les résultats signalés ci-dessus révèlent l'existence d'un marché du crédit non-institutionnel actif et assez monétisé dans les deux régions faisant l'objet de cette analyse, et en particulier dans la région du Shaba. Il est important de souligner le niveau des taux d'intérêt appliqués à ces opérations, entre 300 et 440 pour-cent par an si les taux mensuels rapportés sont annualisés. Cependant, tous les prêts documentés ne concernent que des termes de moins de trois mois et il était évident d'après les interviews réalisées sur le terrain que ni les prêteurs ni les emprunteurs ne songeaient aux taux d'intérêt annualisés lorsqu'ils effectuaient ces transactions de crédit non-institutionnel.

C. Accès aux services de dépôt au Bandundu et au Shaba

1. Epargne institutionnelle

La connaissance et l'usage d'institutions de dépôt par les ménages ruraux étaient limités mais sensiblement plus fréquents qu'en ce qui concerne l'utilisation par ces ménages de ces mêmes institutions en tant que sources de crédit. Environ le quart des personnes interrogées au Bandundu et environ le cinquième des personnes interrogées au Shaba étaient au courant de l'existence des institutions d'épargne. Cependant, moins de 11 pour-cent des personnes interrogées possédaient des dépôts auprès d'institutions au Bandundu, principalement dans des coopératives de crédit (9 pour-cent de toutes les personnes interviewées), tandis que 7,3 pour-cent des personnes interrogées au Shaba possédaient des dépôts dans des institutions. Dans cette dernière région, les coopératives de crédit avaient une importance relative analogue à celle de la CADEZA (environ 2,5 pour-cent des personnes interrogées dans chaque cas), alors qu'au Bandundu, l'activité de la CADEZA était pratiquement inexistante.

2. Epargne non-institutionnelle

Deux formes importantes de services non-institutionnels de dépôt/garde ont été identifiées et enregistrées dans le cadre de l'enquête sur les ménages ruraux, notamment, les groupes de financement non-institutionnels et les dépositaires d'argent. Un bref aperçu des principaux résultats en ce qui concerne ces formes d'épargne non-institutionnelle se trouve ci-après pour chaque région. L'activité des groupes non-institutionnels est documentée davantage dans une autre section, sur la base d'interviews des dirigeants de ces organismes et

de données recueillies auprès de ceux-ci. Un compte rendu vaste et détaillé de ces résultats est contenu dans le projet de rapport fourni à l'USAID.

Près de 30 pour-cent des personnes interrogées au Bandundu étaient membres d'un groupe financier non-institutionnel au moment où les interviews ont eu lieu, et au moins un autre membre du ménage était actif dans un groupe dans 17 pour-cent des cas. Ces groupes opéraient généralement dans le village où résidaient leurs membres (90 pour-cent des réponses). Environ le quart des personnes interrogées ont rapporté être au courant de l'existence des dépositaires d'argent et en connaître au moins un, tandis que près de 60 pour-cent de ces personnes reconnaissaient posséder de l'argent en dépôt chez un dépositaire (soit, en général 14 pour-cent des personnes interrogées avaient recours aux services d'un dépositaire).

Au Shaba, 18 pour-cent des personnes interrogées appartenaient à un groupe non-institutionnel, et un autre membre du ménage participait à un groupe dans 13 pour-cent des cas. Comme au Bandundu, ces groupes opéraient dans le village où résidaient les personnes interrogées. Dans cette région, les dépositaires se rencontraient beaucoup plus fréquemment qu'au Bandundu puisqu'environ 54 pour-cent des personnes intérrogées étaient au courant de l'existence des dépositaires et la moitié d'entre elles avaient de l'argent en dépôt chez eux. Ceci implique qu'environ 28 pour-cent de l'échantillon total de la région du Shaba se servaient des services de dépôt.

Dans les deux régions, la participation des ménages ruraux à des groupes non-institutionnels est importante et semblable à celle observée dans d'autres pays d'Afrique (par exemple, en Guinée), bien qu'elle ne soit pas aussi importante qu'au Cameroun, un pays où les "tontines" dominent pratiquement la mobilisation des fonds. L'épargne institutionnelle et, en particulier l'épargne non-institutionnelle sont loin d'être négligeables dans les deux régions faisant l'objet de l'analyse. L'utilisation des services des coopératives de crédit, spécialement au Bandundu, la participation à des groupes non-institutionnels et le recours aux services de dépositaires révèlent l'existence d'une demande effective de services d'intermédiation financière en milieu rural.

IV. Les activités des intermédiaires financiers

Vu le rôle négligeable des institutions bancaires dans la prestation des services financiers à la population rurale des deux régions enquêtées, cet exposé omettra toute référence à leurs opérations. Le reste de ce document se concentrera en effet sur les deux types d'intermédiaires offrant le plus grand potentiel pour le développement et l'amélioration du système financier en milieu rural: le réseau des coopératives de crédit et les groupes financiers non-institutionnels.

A. Le réseau des coopératives de crédit

1. Bandundu

Il existe au Bandundu deux types de coopératives d'épargne et de crédit, les coopératives d'épargne et de crédit (COOPEC) et la Caisse Populaire de Kikwit (CPK), ayant des succursales dans plusieurs zones de la région. Les informations présentées ci-dessous ont été obtenues auprès de la Coopérative Centrale d'Epargne et de Crédit (COOCEC), une structure de second niveau du réseau des COOPEC basée à Kikwit, et de la CPK-Kikwit.

La Structure des COOPEC/COOCEC. Au Bandundu, la première COOPEC, l'ECZ/Kikwit 2, a été créée en avril 1979 par la population locale (dont la plupart étaient des enseignants) soutenue par des amis de Kinshasa. Après une certaine période d'activités les COOPEC de Bulungu, Vanga, Dula, Masimanimba et Kenge suivirent. A présent, 32 COOPEC opèrent dans la région. Au cours de leur existence, elles ont reçu une aide extérieure de la coopération canadienne (un coopérant canadien travaille en permanence à la COOCEC) et de l'USAID par le canal de PROCAR.

La COOCEC de Kitwit coordonne les activités de toutes les COOPCEC qui y sont volontairement affiliées. De son côté, la COOCEC est affiliée à l'UCCEC (Union des Coopératives Centrales d'Epargne et de Crédit du Zaïre, une structure de 3ème niveau) qui regroupe toutes les COOCEC régionales mais n'offre pas de services financiers à ses membres. Un des principaux objectifs de la COOCEC est d'aider à développer la structure des COOPEC et de soutenir les activités de ses membres. Elle supervise la création de nouvelles COOPEC, en recueille les économies, leur accorde des prêts (elle peut également dans certains cas accorder des crédits à des particuliers) et favorise les relations financières entre les COOPEC. La COOCEC place également son argent en dépôt et peut demander des crédits auprès des banques locales.

Les données disponibles indiquent que le nombre total des membres en 1989 s'élevait à environ 40.000, le nombre moyen de membres d'une COOPEC étant de 1.440. D'après les cadres de la COOCEC, la taille d'une COOPEC varie entre 500 et 7.000 ou 8.000 membres. Cependant certains membres dans les anciennes coopératives sont en général inactifs. De plus, certains membres changent de COOPEC sans clôturer leur ancien compte. Celles-ci comptent parmi leurs membres des magistrats et des groupes de femmes et de jeunes (pour ouvrir un compte de groupe, il est nécessaire d'avoir des statuts et de présenter trois signatures pour la réalisation des transactions). Le solde moyen d'un compte de dépôt par membre était d'environ Z 3.600 en 1988.

Le Rapport Annuel de la COOCEC pour 1988 signale d'importantes faiblesses au niveau de la gestion des COOPEC; des pratiques comptables incorrectes, des lacunes dans le fonctionnement du Conseil d'Administration, de la Commission de Crédit et du Comité de Contrôle et le manque de formation des nouvelles coopératives, résultant en une préparation

inadéquate des cadres et des directeurs des COOPEC. Un point faible clef réside dans le manque de fonds pour attirer des cadres qualifiés.

La structure des taux d'intérêt du système des COOCEC/COOPEC est clairement inadéquate. Les taux d'intérêt très bas appliqués aux dépôts, un pour-centpar trimestre, découragent la mobilisation de l'épargne. D'autre part, les taux d'intérêt bas appliqués aux crédits, et le montant disproportionné des valeurs actives maintenues à la COOCEC compromettent sérieusement la validité et la performance des COOPEC. Il semble que l'option relativement plus profitable de "crédit au gouvernement" par l'achat de bons du trésor soit en train d'être adoptée au niveau de la COOCEC.

La Caisse Populaire de Kikwit (CPK). La CPK fut créée en 1985 à l'initiative d'un groupe catholique avec toute une gamme d'objectifs: la mobilisation de l'épargne, l'accès au crédit pour la population défavorisée, la participation à des activités et des entreprises assurant la promotion du développement. Son rayon d'action était tout d'abord le diocèse de Kikwit, mais par la suite, il s'est étendu pour couvrir la majeure partie de la région de Bandundu.

La CPK est inscrite au Registre de Commerce, ce qui lui permet d'entreprendre d'autres activités telles que le commerce et d'offrir à ses clients un mélange de services de crédit et de services commerciaux. La caisse n'est pas officiellement soumise aux réglementations de la BZ en matière de coopératives de crédit. Toutefois, en 1989 elle avait demandé à être inspectée par la Banque du Zaïre en vue de consolider sa position juridique.

La CPK a inscrit environ 1.400 clients en 1989, dont les soldes des dépôts se chiffraient environ à 6.000 zaïres par client, soit environ deux fois autant que le montant moyen en dépôt que possèdent les membres des COOPEC. Les bilans de la CPK pour 1988 et le mois de juin 1989 indiquent que des changements importants sont intervenus au cours du premier semestre de 1988. Les investissements en bons du trésor ont disparu au profit des prêts et des avances. Ceci a porté à 30 pour-cent le ratio des prêts par rapport aux dépôts, plus de deux fois le ratio en ce qui concerne les COOPEC. En outre, cette réaffectation de l'actif a fait baisser le ratio des prêts douteux par rapport aux prêts totaux de 50 pour-cent en 1988 à 32 pour-cent en juin 1989.

En dépit des défauts et des faiblesses relevés en ce qui concerne le réseau des COOPEC/COOCEC et les CPK, on remarque que le nombre des membres s'est accru de manière impressionnante ces dernières années, avec une proportion croissante de membres féminins et, ce qui est intéressant, de groupes non-institutionnels participant en tant que membres. Ces liens sont particulièrement importants comme mécanismes permettant de favoriser et d'améliorer l'intermédiation financière. En fait, ils permettent à la circulation de l'argent qui serait autrement limitée au niveau local vu le nombre réduit des membres des groupes non-institutionnels, de s'étendre à d'autres zones géographiques et à d'autres domaines d'occupation.

2. Le Shaba

Plusieurs intermédiaires financiers similaires sur le plan organisationnel aux coopératives de crédit opèrent au Shaba et en particulier à Lubumbashi. Le système des COOPEC/COOCEC n'est plus solide, alors que deux groupes de Caisses Populaires jouent un rôle central dans l'intermédiation financière semi-institutionnelle. Il s'agit de l'Union des Caisses Populaires pour le Développement (UCPD) et des caisses qui y sont affiliées (CPD), ainsi que de la Caisse Populaire de Crédit Tujenge (CPCT). Cette section portera sur les résultats préliminaires associés à ces deux organisations relativement dynamiques.

L'Union des Caisses Populaires pour le Développement (UCPD). L'UCPD fut créée a l'initiative d'un missionnaire italien en 1983. L'Eglise s'est cependant retirée de sa gestion en 1985 et en a confié la responsabilité à des personnes qui n'étaient pas du métier. En 1987, le mouvement traversa une crise qui causa la séparation des caisses en deux mouvements différents: les Caisses Populaires pour le Développement (qui sont majoritaires), rassemblées au sein de l'Union d'une part, et les Caisses Populaires de Crédit Tujenge coordonnées par la Caisse Centrale d'autre part. Les raisons de la séparation ne sont pas très claires, les deux mouvements expliquant les faits de manière différente.

En 1986, l'UCPD fut reconnue en tant qu'Association de Coopératives en vertu de la loi sur les coopératives et elle obtint son statut légal en novembre 1988 (c'est une condition de base pour pouvoir bénéficier d'un financement de l'IFAD - voir ci-après). L'UCPD est contrôlée par la Division de l'Agriculture de la Banque du Zaïre.

Les principales conditions et modalités des transactions financières entre l'UCPD et les CPD qui en sont membres sont les suivantes:

Dépôts Les CPD doivent verser à l'UCPD 50 pour-cent du montant qu'elles mobilisent, laquelle paie 35 pour-cent par an sur ces soldes.

Prêts Les CPD peuvent demander des crédits à l'Union si leurs obligations sont à jour. Le taux d'intérêt appliqué à ces prêts est de 4 pour-cent par mois, et les montants des prêts ne peuvent dépasser deux fois le montant des dépôts qu'elles possèdent auprès de l'Union.

D'autre part, les conditions qui régissent les transactions entre les CPD et leurs membres sont les suivantes:

Dépôts Le taux d'intérêt sur les dépôts à terme (termes de 3, 6 ou 12 mois) s'élève à 1,5 pour-cent par mois. Les comptes courants ne sont pas porteurs d'intérêt.

Prêts Le taux d'intérêt appliqué aux prêts accordés aux membres est également de 4 pour-cent par mois. L'admissibilité et les garanties sont semblables à celles décrites pour le mouvement des coopératives de crédit au Bandundu.

L'Union rassemble un total de 33 Caisses à Lubumbashi, Likasi et dans d'autres endroits de la région. Le système des CPD/UCPD comptait environ 25.000 membres en juillet 1989, dont les soldes indiviuduels étaient de l'ordre de 8.000 zaires.

La Caisse Populaire de Crédit Tujenge (CPCT). Ce système de coopératives comprend sept unités dénommées "caisses primaires" (CP), coordonnées au niveau central par la CPCT. Cinq de ces CP sont situées à Lubumbashi, une à Likasi et l'autre à Kolwezi. Même si le nombre total des membres est semblable au nombre de membres du réseau des CPD/UCPD, le système de la CPCT est considérablement plus important que celui de l'UCPD (en termes d'actif total). Il se peut que ce contraste s'explique par le fait que les caisses affiliées à la CPCT sont concentrées dans les centres urbains/miniers.

Les conditions et les modalités de dépôt et de crédit entre la CPCT et les membres individuels sont semblables à celles décrites pour l'UCPD. Les taux d'intérêt sur les prêts varient entre 2 et 3, 5 pour-cent par mois, directement proportionnels à la taille du prêt (par rapport à 4 pour-cent à l'UCPD). Le taux d'intérêt appliqué aux dépôts ordinaires est de 1,5 pour-cent par an, alors qu'il varie de 1,5 pour-cent par trimestre à 3,5 pour-cent par mois sur les dépôts à terme selon la durée du terme.

Les coopératives d'épargne et de crédit, en particulier le système de la CPCT, sont des sources de croissance dynamiques et prometteuses pour le système financier. Comme c'était le cas pour le Bandundu, le secteur des coopératives du Shaba semble offrir les meilleures bases pour une assistance extérieure dans le domaine de l'information et de la gestion financière. La diversification de l'activité économique observée au Shaba devrait jouer un rôle positif dans le développement des marchés financiers ruraux de cette région.

B. Les groupes financiers non-institutionnels

1. Bandundu

Les types prédominants de groupes financiers non-institutionnels (GFNI) que l'on rencontre au Bandundu sont généralement appelés "Ristournes" (Association tournante d'Epargne et de Crédit - ATEC). Ardener définit une ATEC comme étant une association formée sur la base d'un noyau de participants qui conviennent de cotiser régulièrement à un fonds qui est ensuite octroyé, en totalité ou en partie, à tour de rôle à chacun des cotisants. Ce type de GFNI comprend près de 80 pour-cent des GFNI enquêtés au Bandundu[2]. Les ATEC sont, du moins en principe, établies à titre permanent. C'est-à-dire que l'ATEC continue à exister même lorsque le cycle a été bouclé, à savoir lorsque chacun a bénéficé du fonds. L'autre type de GFNI que l'on trouve au Bandundu est généralement appelé Association Non Tournante d'Epargne et de Crédit (ANTEC ou caisse d'aide mutuelle). Schrieder définit une ANTEC comme étant "...une association formée d'un noyau de

[2]Tous les GiF identifiés dans l'échantillon aléatoire des ménages ont été interviewés.

participants qui conviennent d'épargner régulièrement sur une base contractuelle. Le montant épargné peut servir à accorder des prêts à des membres ou à des non membres avec ou sans intérêt". En outre, les ANTEC sont organisées comme des associations de secours mutuel et pour aider les membres en cas d'urgence.

Les ANTEC représentent près de 20 pour-cent des GFNI rencontrés au Bandundu. Comme on pouvait s'y attendre, vu leurs objectifs, toutes les ANTEC rencontrées avaient un caractère permanent.

Taille. Les deux-tiers des GFNI du Bandundu comptent un maximum de 10 membres, les ATEC étant généralement de taille plus réduite que les ANTEC. En fait, 83 pour-cent des ATEC sont de cette taille par rapport à 23 pour-cent des ANTEC. En outre, près de la moitié de toutes les ATEC comptent cinq membres au maximum. Le nombre moyen de membres des ATEC est de 9 par rapport à 44 pour les ANTEC. Plus de 60 pour-cent des ANTEC comptent plus de 20 membres. Parmi les nombreuses raisons pouvant expliquer cette différence de taille entre les ATEC et les ANTEC, les objectifs différents poursuivis dans la formation des GFNI, l'accent mis sur l'aspect social ou individuel, les frais de transport, le rôle de l'information, et les niveaux de revenus des membres des groupes constituent plusieurs explications possibles.

Composition par sexe. Les ATEC composées des membres d'un même sexe représentent près de 60 pour-cent de toutes les ATEC. Les ATEC entièrement féminines représentent près du tiers de toutes les ATEC. Tous ces groupes ont un maximum de 10 membres. En fait, 80 pour-cent des groupes ayant un maximum de dix membres sont des groupes masculins ou féminins, une constatation qui suggère fortement une nette séparation entre les hommes et les femmes en ce qui concerne les questions d'argent. Par exemple, la production et la vente du manioc est en général l'affaire des femmes, ainsi que leur principale source de revenus liquides et par conséquent leurs contributions aux GFNI. Cela pourrait également indiquer que le degré de confiance est plus élevé entre les personnes du même sexe. Cette constitution par sexe des ANTEC suggère que les deux sexes ont un rôle similaire dans la prestation d'aide mutuelle.

Services fournis. Le service le plus important fourni par les ATEC est le service financier conjoint de crédit et d'épargne, où l'épargne et le crédit s'effectuent simultanément. En outre, 70 pour-cent des ATEC s'occupent de secours mutuel. Le principal service fourni par les ANTEC est également le service financier conjoint d'épargne et de crédit, mais sans que l'épargne et le crédit s'effectuent simultanément. De plus, 12 des 13 ANTEC enquêtées fournissent un service de secours mutuel. Les prêts d'urgence sont également un service qui se retrouve à la fois chez les ATEC et les ANTEC, mais dans une moindre mesure chez les ATEC (15 pour cent), que chez les ANTEC (60 pour cent).

La méthode de financement du principal service fourni par les groupes est la cotisation versée habituellement par les membres à une date pré-déterminée dans tous les GFNI. Dans plus de 90 pour-cent des ATEC, les membres cotisent toutes les deux semaines

ou tous les mois. Les groupes plus importants tendent à se réunir plus souvent, toutes les deux semaines, tandis que les ATEC composées de 5 membres au maximum, se réunissent en général tous les mois. Ceci est normal dans des conditions économiques où l'inflation érode le pouvoir d'achat du fonds. Dans les trois-quarts des ANTEC, la fréquence de la cotisation est mensuelle. Trois des ANTEC se réunissent chaque semaine, ce qui est assez surprenant.

La méthode de financement de l'aide mutuelle par les ATEC consiste généralement en une cotisation supplémentaire versée en même temps que la cotisation habituelle de chaque membre, ou lorsque le besoin se présente. C'est également le cas pour les ANTEC. Une autre méthode de financement de l'aide mutuelle consiste en paiements effectués par les nouveaux membres.

La méthode la plus courante de financement des prêts d'urgence en ce qui concerne les GFNI consiste en cotisations supplémentaires, bien que dans 37 pour-cent des cas, ces prêts soient couverts par les paiements effectués par les nouveaux membres. Les membres de tous les GFNI sauf un, bénéficient de prêts d'urgence, cependant, on ignore si les non membres peuvent bénéficier de l'aide mutuelle fournie par les GFNI.

La taille moyenne du fonds d'une ATEC est d'environ 14.000 zaires. Vu la fréquence des cotisations et des allocations de fonds, le montant moyen mobilisé par une ATEC au cours d'une période d'un an est estimé à 225.000 zaïres, soit environ 28.330 zaïres par membre. Le montant moyen de liquidité mobilisé par une ANTEC au cours d'une période d'un an est estimé équivalent à Z 248.000, soit Z 5.630 par membre. Ces résultats indiquent que les GFNI mobilisent un montant considérable de fonds dans chaque village et, par conséquent, dans chaque zone.

Environ la moitié des ANTEC ont signalé avoir accordé des prêts au cours des 12 derniers mois. Le montant moyen était de 14.000 zaïres, les montants accordés allant de 1.000 zaïres à 65.000 zaïres. Une garantie n'était exigée que dans une ANTEC sur sept, et le taux d'intérêt moyen appliqué aux prêts était de 10,25 pour cent.

Le montant moyen des prêts d'urgence dans les GFNI s'élevait à 45.000 zaïres. Celui-ci était plus élevé chez les ANTEC (Z 48,783) que chez les ATEC (Z 37.437), bien que la fourchette des montants accordés était similaire dans les deux cas. Aucune garantie n'était requise pour aucun des prêts d'urgence.

Le taux d'intérêt moyen appliqué aux prêts d'urgence par les GFNI est de 22,5 pour-cent par mois, considérablement inférieur pour les ATEC (18,5 pour-cent par mois) que pour les ANTEC (31 pour-cent par mois). La durée moyenne des prêts d'urgence est légèrement supérieure à trois mois tant pour les ATEC que pour les ANTEC. La durée des prêts d'urgence varie entre un demi mois et neuf mois. Il est surprenant de constater que tous les prêts d'urgence ont une échéance spécifiée. Enfin, seulement 40 pour-cent des ATEC et des ANTEC accordent une aide mutuelle sous forme d'argent. Une différence majeure entre les

deux réside dans le fait que l'aide mutuelle est plus souvent accordée sous forme de service ou en nature dans une ATEC que dans une ANTEC.

Accès aux services financiers par les groupes financiers non-institutionnels. Aucun GFNI n'a accès aux prêts d'institutions financières ou d'autres intermédiaires financiers non-institutionnels. Par contre, huit pour-cent des GFNI ont accès à des services de dépôt. Cet accès consiste uniquement en services de dépôt fournis par des coopératives de crédit, soit les CPK ou les COOPEC situées dans le village où le groupe est basé. Aucun dépôt ou contribution n'est effectué auprès d'autres intermédiaires financiers non-institutionnels. L'épargne versée varie entre Z 6.500 et Z 375.000. Aucune information n'a pu être obtenue sur la question de savoir si ces dépôts étaient rémunérés.

2. Shaba

Onze des vingt-cinq groupes financiers non-institutionnels enquêtés au Shaba étaient des Associations Tournantes d'Epargne et de Crédit - ATEC. Les 14 autres GFNI étaient des Associations Non Tournantes d'Epargne et de Crédit - ANTEC. Seules deux des GFNI avaient un caractère temporaire, dont une ANTEC.

Taille. Les GFNI du Shaba sont généralement plus importants du point de vue taille que ceux du Bandundu. Près des deux-tiers des GFNI comptent plus de 10 membres. Le nombre moyen des membres des ATEC est de 27, avec une gamme variant entre 5 et 131. Le nombre moyen de membres des ANTEC est de 71, variant entre 3 et 650 membres. La moitié des ANTEC ont plus de 20 membres, alors que les ATEC comptent jusqu'à 20 membres dans 70 pour-cent des groupes.

Composition par sexe. Plus de la moitié des GFNI sont composés de membres du même sexe. Septante-deux pour-cent des ATEC sont composées de membres du même sexe, et 7 ATEC sur 8 sont exclusivement féminines. Une des cinq ANTEC est entièrement masculine. En général, il semble y avoir une plus grande confiance entre membres du même sexe. En outre, les femmes sont plus limitées dans leurs mouvements sur le plan géographique pour diverses raisons, un facteur qui peut aider à expliquer la prédominance des ATEC exclusivement féminines parmi les groupes dont tous les membres sont du même sexe.

Services fournis. Le principal service fourni par les ATEC est le service financier conjoint d'emprunt et d'épargne, où l'épargne et l'emprunt sont déterminés simultanément. Le principal service fourni par les ANTEC dans 11 des 14 groupes est également le service financier conjoint d'emprunt et d'épargne, qui dans ce cas ne s'effectuent pas simultanément. Dans les trois autres ANTEC, le principal service fourni est le service financier d'épargne. En outre, plus de 80 pour-cent des ATEC et des ANTEC fournissent une aide mutuelle. Les prêts d'urgence sont également un service offert par 20 pour-cent des GFNI au Shaba, ils sont plus courants chez les ATEC, 27 pour-cent contre 14 pour cent.

Chez tous les GFNI, le financement du service principal offert provient des cotisations des membres, qui sont habituellement versées à un moment prédéterminé. Ces cotisations étaient fixes pour toutes les ATEC et dans 10 des 13 ANTEC. Il est assez surprenant de constater que les ATEC se réunissent une fois par semaine dans la moitié de tous les groupes, une fréquence qui implique une mobilisation de capital beaucoup plus rapide au Shaba qu'au Bandundu. Dans les ATEC ayant plus de 20 membres, la cotisation se verse toutes les deux semaines. La fréquence des contributions en ce qui concerne les ANTEC est assez différente, dans 80 pour-cent des groupes, les contributions se font le plus souvent en cas de besoin.

En ce qui concerne les ANTEC, les prêts d'urgence sont généralement financés par des contributions supplémentaires faites lors de chaque réunion, alors qu'en ce qui concerne les ATEC, la méthode de financement des prêts d'urgence consiste le plus souvent à faire des contributions en cas de besoin. Seuls les membres peuvent bénéficier de prêts d'urgence dans ces deux types de GFNI.

La taille moyenne du fonds en ce qui concerne les ATEC oscille aux environs de Z 109.254, variant entre Z 5.000 et Z 272.000. Vu la fréquence des contributions et des allocations des fonds, le montant moyen de fonds mobilisés au cours d'une période d'un an par une ATEC est estimé être de Z 2.895.600, soit environ Z 107.000 par membre, ce qui est un chiffre beaucoup plus élevé qu'au Bandundu. Ceci pourrait s'expliquer en partie par le type d'ATEC que l'on trouve dans les principales zones commerciales de l'échantillon du Shaba, suggérant que l'importance des revenus peut expliquer la variation des contributions entre les groupes, ainsi que les différences de taille. Le montant moyen de liquidité mobilisé au cours d'une période d'un an par une ANTEC est estimé à Z 274.133, ce qui équivaut à environ Z 3.800 par membre. Des prêts sont accordés par 11 des 14 ANTEC. La taille moyenne d'un prêt est de Z 25.312, et ceux-ci varient entre Z 500 et Z 150.000. Aucune garantie n'est exigée pour les prêts accordés par les ANTEC. Le taux d'intérêt moyen appliqué aux prêts est de 5,71 pour-cent par mois, et le remboursement est généralement prévu endéans un mois[3].

Accès aux services de crédit et de dépôt par les groupes financiers non-institutionnels. On n'a rencontré aucun groupe ayant accès à des crédits auprès d'autres intermédiaires financiers non-institutionnels, ou auprès d'organismes financiers institutionnels. En ce qui concerne les services de dépôt, 5 groupes sur les 25 ont indiqué avoir accès à des services de dépôt. Un des chefs de groupe n'a répondu à aucune autre question; un autre chef de groupe a seulement indiqué l'année au cours de laquelle le groupe avait effectué un versement auprès d'une institution 'inconnue'. Un des GFNI avait un compte de dépôt dans une banque depuis 1988, et un autre auprès d'une coopérative depuis

[3]Les conditions et modalités des prêts d'urgence n'ont pu être documentées que dans un seul cas.

1989. Les transactions effectuées à la banque s'élevaient à Z 260.000, bien que le solde actuel soit de zéro. Le montant en dépôt à la COOPEC variait entre Z 51.000 et Z 90.000. Le solde actuel était de Z 90.000, avec un taux d'intérêt de 1 pour-cent par mois. Il est intéressant de noter que les autres GFNI confiaient leur argent à un dépositaire/prêteur, et que ces versements variaient entre Z 1.800 et Z 3.500.

V. Conclusions

Cet exposé a contribué à la conférence en y apportant les résultats de recherches effectuées récemment sur le terrain par l'Université de l'Etat d'Ohio et le Service d'Etudes et Planification du Ministère de l'Agriculture (SEP). Le document s'est concentré sur l'accès aux services financiers par la population rurale du Bandundu et du Shaba, et sur les mécanismes les plus prometteurs d'intermédiation financière pour l'amélioration et le développement des marchés financiers ruraux dans ces régions.

Les résultats rapportés ici révèlent d'une part l'inexistence de services de crédit institutionnel accessibles aux ménages ruraux et, d'autre part, la présence de transactions de crédit non-institutionnel clairement définies dans les zones rurales. Il existe un marché de crédit non-institutionnel actif et relativement monétisé dans les deux régions faisant l'objet de l'analyse. Les ménages ruraux ont recours à des emprunts non-institutionnels de sources diverses et prêtent également activement à d'autres ménages de la zone. Les taux d'intérêt, bien qu'ils n'existent pas explicitement dans la majorité de ces transactions non-institutionnelles, sont beaucoup plus élevés que ceux appliqués aux opérations de crédit des organismes financiers institutionnels. L'importante activité de crédit non-institutionnel documentée dans cette enquête dénote clairement l'existence d'une demande effective de services de crédit en milieu rural.

Les ménages ruraux participent également à des activités importantes d'épargne, principalement auprès d'institutions financières non bancaires, notamment les coopératives de crédit, des groupes financiers non-institutionnels et des intermédiaires non-institutionnels individuels (dépositaires). Comme indiqué ci-dessus, en ce qui concerne les services de crédit, les résultats associés aux activités de dépôt révèlent l'existence d'une demande effective de services de dépôt et, par conséquent, d'intermédiation financière en milieu rural au Bandundu et au Shaba.

Le réseau de coopératives de crédit et les groupes financiers non-institutionnels (GFNI) semblent être les modes d'intermédiation financière les plus prometteurs en milieu rural. Le réseau des COOPEC/COOCEC et le système de CPK au Bandundu, ainsi que les organisations telles que le CPD/UCPD et le CPCT au Shaba offrent, en dépit des diverses limitations actuelles, les meilleures bases pour une assistance extérieure dans les domaines de la gestion et de l'information financières. La croissance soutenue observée au sein du réseau des coopératives de crédit, la participation croissante des femmes en tant que membres des coopératives de crédit, et plus encore, les liens avec les groupes locaux non-institutionnels

La participation et la direction assurées par les femmes sont encore plus importantes dans les groupes financiers non-institutionnels. Les résultats de l'étude indiquent que ces groupes mobilisent des sommes importantes de liquidité dans leurs rayons d'action et offrent des services financiers fiables et stables à leurs membres. Leurs liens avec le réseau des coopératives de crédit et avec le système financier institutionnel en général doivent être encouragés et appuyés. Le soutien tant du gouvernement que des bailleurs de fonds devrait prendre sérieusement en considération les initiatives qui favorisent le renforcement et le développement de ce secteur, sans ébranler les fondements de leur succès.

CHAPITRE 7. CLOTURE DE LA CONFERENCE

PRINCIPAUX THEMES

Dr. Elliot Berg
Development Alternatives, Inc., Washington, D.C.

En vue de clôturer la conférence, le Dr. Elliot BERG a fait le point des discussions des deux journées de réflexions. A cet effet, il a relevé les points suivants qui ont marqué les deux journées:

1. L'importance cruciale de l'environnement macroéconomique. Il ne faut pas considérer la politique agricole isolément. Les politiques monétaires et fiscales, les changements des taux de change et les politiques en matière de transport ont tous un rapport direct avec le dévcloppement.

2. Vue en général critique du processus formel de prêts du programme d'ajustement structurel. Beaucoup d'intervenants ont noté le manque de lien entre les Programmes d'ajustement structurel du Zaïre avec les problèmes agricoles. Plusieurs d'entre eux ont également critiqué la non participation du Zaïre à ce processus; ce sont la Banque mondiale et le Fonds monétaire international qui imposent le Programme d'ajustement structurel. Il existe peut-être une contradiction entre la reconnaissance par les séminaristes de la nécessité d'avoir un cadre macroéconomique valable et, en même temps, leur antipathie à l'égard des programmes de stabilisation/ajustement du Zaïre.

3. Beaucoup de participants ont noté l'exécution partielle imparfaite de la libéralisation au Zaïre, situation qui ressemble à celle de nombreux autres pays. Le maintien de la fixation des prix à payer aux producteurs dans certaines régions, les barrages routiers, les restrictions à l'entrée par le truchement des procédures d'octroi des licences, et la monopolisation des zones d'achats ont tous été mentionnés. Les marchés varient selon les localités et les types de cultures.

4. La libéralisation est-elle souhaitable? Un débat animé a eu lieu entre ceux qui pensent qu'il est nécessaire de protéger les paysans et ceux qui mettent plus de foi dans la bienfaisance des marchés et le bon sens des paysans.

5. En principe, presque tout le monde exprime des points de vue positifs sur le secteur privé, mais dans la pratique, il y a beaucoup d'hésitations. Il a été exprimé une opinion très vive que le gouvernement a des fonctions qu'il doit remplir - des fonctions allant de la protection du commerce, de la vulgarisation agricole et recherche aux soins de santé.

6. Le problème de conflits éventuels entre la "sécurité alimentaire" et l'avantage comparatif a été posé dans plusieurs sessions. Quel prix économique est qu'il faudrait payer

Previous Page Blank

pour accroître la production alimentaire locale? La question d'aide alimentaire et de politique des importations a également été débattue dans le cadre de la sécurité alimentaire.

7. Il y avait accord général sur l'importance du transport en tant que goulot pouvant freiner l'extension agricole. Il s'impose de trouver une meilleure définition des stratégies des transports.

8. De nombreux sujets à étudier encore ont été proposés.

- L'impact de la libéralisation reste un sujet controversé.
- Les problèmes de traitement des produits agricoles et des politiques semencières continuent à faire l'objet de peu d'études.
- Il s'impose d'étudier comment utiliser les agents du secteur privé avec plus d'efficacité et d'équité.
- On connait encore trop peu de choses sur le fonctionnement des marchés.
- La nature et l'impact de la protection tarifaire sont peu connus.

NOTE DU SECRETARIAT

Au cours des débats et discussions, les points ci-après ont été relevés pour compléter la liste des points saillants relevés par le Dr. BERG.

- Le désir de renforcer la participation zaïroise discussions préparatoires aux programmes d'ajustement structurel et aussi un besoin d'accorder des prêts sectoriels;

- La nécessité d'identifier le degré de libéralisation jusqu'ici accompli;

- Le libéralisme économique opposé au contrôle économique;

- La problématique de l'allocation des activités entre les secteurs privé et public;

- La sécurité alimentaire (avantages comparatifs, protectionisme), aide alimentaire, et les politiques d'importation;

- La fiscalité et parafiscalité: plus de ressources allouées à l'agriculture et une procédure améliorée d'allocation budgétaire;

- La rareté globale des ressources disponibles pour le développement;

- Un accord général sur le besoin d'améliorer le système de transport;

- La nécessité de mener plus d'études, spécialement en rapport avec les contraintes (par example les politiques des semences améliorées) et le fonctionnement des marchés à Kinshasa;

- La reconnaissance d'une certaine léthargie pour la réforme:

  - les cultures d'imposition constituent un handicap à l'expansion des activités agricoles;
  - les effets de la libéralisation ont été contrariés par le manque de croissance économique en général et dans certains cas par un manque de compétition parmis les opérateurs économiques dans les communautés locales; et
  - les fonctionnaires de l'Etat constituent le groupe le plus affecté par le PAS.

Le Secrétariat de la conférence a reçu un nombre de suggestions relatives à la stimulation du secteur agricole. Les trois secteurs sur lesquels une attention particulière devra être orientée sont: Transport et Communications, Crédits agricoles et la fiscalité et parafiscalité.

DISCOURS DE CLOTURE

Mr. William Harrop
l'Ambassadeur des Etats Unis d'Amérique

Excellence, Citoyen Premier Commissaire d'Etat,
Citoyen Commissaire d'Etat,
Citoyens Gouverneurs de Région,
Messieurs les Représentants des Missions Diplomatiques et des Organisations Internationales,
Eminents Orateurs et Participants à la Conférence,

Je suis heureux de prendre part à la clôture de cet important événement, et de partager avec vous quelques observations au sujet de la conférence et des priorités en matière de politique agricole et économique que vous avez définies dans le cadre d'un dialogue franc et ouvert ces deux derniers jours.

Vous n'ignorez pas, sans doute, que les Etats-Unis d'Amérique sont un partenaire de longue date dans l'effort visant à promouvoir la croissance économique au Zaïre. Des ressources importantes ont été consacrées à la réalisation de projets de développement à l'échelle tant régionale que nationale. D'autre part, un grand nombre de Zaïrois ont été formés et d'autres suivent actuellement une formation d'agronome dans diverses disciplines. Nous avons également supporté les très importantes initiatives d'ajustement structurel entreprises par le Conseil exécutif en collaboration avec la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. Notre position a toujours été que la création de conditions macroéconomiques propices aux investissements constitue un facteur clef pour stimuler la croissance économique au Zaïre.

Alors que les réalisations de nos programmes conjoints de développement peuvent être jugées satisfaisantes, nous pensons que nous aurions pu atteindre un niveau plus élevé de croissance et de développement agricole au Zaïre si certaines entraves n'avaient pas existé. Nos techniciens et nos spécialistes du développement nous disent que la productivité des sous-secteurs de la production végétale, de l'élevage, de la sylviculture et de la pisciculture au Zaïre est limitée par une multitude de contraintes techniques, institutionnelles et de politique. Par conséquent, des actions délibérées et réfléchies sont nécessaires pour éliminer graduellement ces contraintes.

C'est pourquoi j'estime que cette Conférence Agricole Nationale est appropriée et ponctuelle. J'estime également qu'elle est très importante, parce que tout programme de réforme agricole devrait être basé sur des politiques bien réfléchies, saines sur le plan technique et justifiées comme étant à la fois applicables et souhaitables. A cet effet, la conférence a fourni un excellent forum qui a permis aux participants de débattre des principales sources de difficulté et d'identifier les grandes lignes d'un consensus à large base concernant le programme à mettre en oeuvre. L'établissement de ce programme est

effectivement la première étape nécessaire dans le démarrage d'un dialogue de politique pour le Zaïre et ses partenaires.

Vous qui avez pris part à cette conférence, avez bien saisi sa raison d'être. Comme nous l'avons déjà souligné, vous avez mis au point un programme d'orientations de politique visant à guider le dialogue, l'étude et la mise à exécution d'initiatives de réforme.

Je pense que la conférence est également opportune parce qu'elle se déroule à un moment historique et important pour le Zaïre. Ce pays est en train de définir plus clairement le rôle de l'Etat en ce qui concerne les responsabilités des branches exécutive, législative et judiciaire. Ces clarifications contribueront beaucoup à l'élimination de certaines contraintes à la croissance et au développement dues à des problèmes institutionnels existant au Zaïre.

Nous encourageons vivement les initiatives prises actuellement par votre gouvernement vers le pluralisme politique et économique. S'il est mené d'une manière légitime, un tel dialogue ouvert et franc entre les divers groupes d'intérêt de la nation est sain sur le plan politique et économique et contribuera au bien-être de la majorité de la population.

Le gouvernement des Etats-Unis soutient également la réaffirmation par cette conférence de l'importance d'un engagement envers une économie de marché basée davantage sur le secteur privé pour la production et la commercialisation des produits agricoles.

Les effets de ces initiatives sur le développement de votre pays sont considérables et faciliteront les efforts accomplis par le Zaïre et ses partenaires. Pour sa part, le peuple américain est prêt à continuer à aider le Zaïre à réaliser ses aspirations en rétablissant et en renforçant les institutions publiques et privées pour soutenir des objectifs de développement prioritaires convenus de commun accord.

Alors que le rôle du secteur privé est certainement essentiel, le gouvernement a également un rôle important à jouer pour rendre opérationnelle une stratégie agricole judicieusement élaborée. Nous pensons que le rôle du gouvernement dans le développement agricole consiste à appuyer la recherche en vue de mettre au point des envelopes technologiques profitables; à soutenir les écoles qui forment des cadres pour l'agriculture; à mettre en place et à entretenir l'infrastructure; et à faciliter la circulation de l'information. Nous pensons également que, parce que ces fardeaux sont si lourds, le gouvernement doit constamment mettre des ressources budgétaires suffisantes à la disposition du secteur agricole tout en recherchant les moyens de transférer ces activités au secteur privé dans la mesure du possible.

Cet esprit de dialogue ouvert et avisé et la préoccupation des partenaires pour le bien du Zaïre sont très importants. Je considère cette conférence comme le démarrage d'un processus, l'ouverture d'une porte devant permettre un dialogue plus fréquent et une

coopération plus étroite entre le Zaïre et ses partenaires dans le développement et dans l'application de politiques pertinentes pour promouvoir une croissance économique durable et à large base au Zaïre au cours des années quatre-vingt-dix.

Je saisis cette occasion pour confirmer le soutien de mon gouvernement pour aider le Zaïre dans cette noble tâche.

Je vous remercie.

MOT DE CLOTURE DU COMMISSAIRE D'ETAT A L'AGRICULTURE, ANIMATION RURALE ET DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE

Dans son mot de clôture, le Commissaire d'Etat à l'Agriculture, Animation Rurale et Développement Communautaire a remercié les participants pour leur intérêt et participation active à la conférence. Il a aussi ajouté qu'il se fera leur fidèle interprète auprès du Conseil Exécutif pour enfin, déclarer la conférence close.

CHAPITRE 8. RECOMMANDATIONS

Ce chapitre comprend un résumé des recommandations proposées par les orateurs et les participants à la conférence et organisées autour des thèmes traités. Elles ressortent des exposés individuels des orateurs et parfois des débats qui ont suivi les exposés.

Les recommandations n'engagent pas la conférence en tant que telle puisqu'il n'y avait pas un mécanisme pour permettre de dégager un consensus sur ces recommandations. De toute façon, la conférence a pu mettre en évidence un bon nombre de recommandations qui méritent d'être étudiées.

Programme d'ajustement structurel

Les recommandations ont été formulées visant à améliorer les programmes futures et à étendre l'intervention en matière d'ajustement structurel dans le domaine agricole.

Recommandations spécifiques

- La mise en place d'un nouveau cadre plus décentralisé de formulation du programme d'ajustement plus participatif pour définir les problèmes spécifiques; arrêter les objectifs et choisir les priorités; et définir les stratégies et mécanismes, les critères de performance et d'évaluation.

- Au niveau de la préparation: une quantification réaliste des besoins et objectifs; une meilleure comptabilité entre le programme et la politique macro-économique dans laquelle il est inscrit; une prise en compte de l'aspect durable du programme afin d'assurer des impacts positifs soutenus.

- Au niveau de l'exécution: une connaissance préalable de la disponibilité des fonds par les bénéficiaires; une considération des particularités des régions et réalisation des allocations susceptibles d'en faire jouir les bénéfices à toute l'étendue de la République.

- L'instauration d'un mécanisme de suivi du programme.

- La mise en place d'un crédit d'ajustement structurel du secteur agricole qui concrétiserait l'option de faire de l'agriculture une priorité absolue.

Politique tarifaire et facilitation des exportations agricoles

Recommandations spécifiques

- La poursuite des mesures de protection limitées (contre les produits subventionnés du marché international) devant rendre compétitives les activités à l'intérieur qui pourrait avoir un avantage comparatif (rentable de point de vue économique) sans encourager les inefficacités.

- La suppression de droits sur les intrants agricoles et sur les véhicules utilitaires.

- L'élimination effective de toutes les tracasseries administratives.

- La simplification de la parafiscalité tout en garantissant les ressources sûres basées sur les impôts nationaux.

- La poursuite des travaux du comité de facilitation des exportations.

Libéralisation des prix et des marchés

Orientations vers un marché libre

Les orateurs et les intervenants aux débats ont en général reconnu l'importance d'une économie de marché libre basée principalement sur le secteur privé comme la meilleure façon de promouvoir le développement du secteur agricole. Pour y parvenir il convient d'éliminer toutes les entraves identifiées qui sont incompatibles avec la libéralisation.

La conférence a mis un accent particulier sur l'importance de l'accès libre (libre entrée) au marché. On a reconnu la nécessité d'une meilleure infrastructure routière et de marché pour un "libre" fonctionnement. L'accès aux ressources financières est aussi indispensable. Finalement, les conférenciers ont reconnu l'importance de faciliter les flux d'information du marché et prix comme préalable à la réussite du libéralisme économique.

Recommandations spécifiques

- Mettre en place et entretenir les infrastructures de transport et de marché (voir recommandations transport pour des précisions).

- Encourager et faciliter la commercialisation inter-régionale par la suppression de tout décrét et loi contraire à la promotion de cette idée, par exemple liberté accordée aux acheteurs Kasaien du maïs au Nord Shaba.

- Avancer et étendre la campagne de commercialisation qui définit les dates d'ouverture pour mieux refléter la réalité des saisons de production.

- Supprimer la campagne de commercialisation dans toutes les régions.

- L'adoption par la Gécamines (au Shaba) d'un système d'acquisition du maïs plus flexible, soit un système de passation des marchés par soumission d'offres.

- Supprimer les zones d'achat exclusives et tout autre arrangement officiel ou non-officiel qui donnent un pouvoir monopoliste aux grands commerçants/acheteurs et qui ont une influence négative sur les prix aux producteurs.

- Augmenter l'accès aux crédits de commercialisation sans retourner aux taux d'intérêt subventionnés.

- Améliorer le système de licenciement/taxation d'achat des produits agricoles.

- Supprimer les cultures imposées.

- Supprimer les barrières militaires.

- Améliorer la gestion et le fonctionnement de la SNCZ et de l'ONATRA qui sont souvent les goulots d'étranglement principaux du marché.

Développement du secteur agricole

Les recommandations ont été formulées visant à augmenter la croissance de la production et celle de la productivité agricole.

Recommandations spécifiques

- L'application d'une politique agricole orientée vers le marché et en accordant des facilités aux entreprises agricoles en milieu rural.

- Un renforcement de la recherche agronomique appliquée et la vulgarisation.

- Minimiser l'impact négatif de la politique de subvention pour les produits agricoles des pays développés.

- Mettre en place un PAS participatif du secteur agricole dont la conception et l'exécution seront réalisés par les cadres nationaux.

- Consolider et renforcer la capacité institutionnelle du Ministère de l'Agriculture, Animation Rurale et Développement Communautaire.

- Mettre en place une stratégie à long terme, bien structurée, pour faciliter un injection du capital humain au secteur.

- Refectionner les structures sociales en milieu rural et motiver la population rurale au travail.

- Accorder de nouveau aux plantations industrielles leur fonction de foyer de développement dont l'une des fonctions est de pourvoir les biens de 1ère nécessité et des semences améliorées aux paysans et d'acheter en échange les récoltes de ces paysans.

- Introduire des innovations dans la conception et l'approche d'exécution de la vulgarisation.

- Circonscrire le rôle de l'Etat en termes de: financer les recherches agronomiques afin de mettre sur pied des techniques agricoles bénéfiques aux paysans; financer les centres de formation pour les gestionnaires des activités agricoles; procurer et maintenir les infrastructures et faciliter la circulation de l'information.

- Renforcer les agents de l'Etat en moyens logistiques en formation.

Allocation des ressources financières au secteur agricole

Recommandations spécifiques

- L'amélioration des procédures relatives à la préparation et à l'exécution du budget en vue d'accroître les ressources.

- Au niveau de l'élaboration du budget il est indiqué d'accorder une importance capitale à la part allouée au secteur agricole tant au Budget Ordinaire qu'au Budget d'Investissement.

- Au niveau de l'exécution, il faut la libération et la mise à disposition effective de fonds à temps opportun pour une planification rigoureuse des actions.

- Compte tenu de ses potentialités, le Zaïre doit surtout compter sur ses propres efforts étant donné la faiblesse d'aides reçues des pays donateurs pour l'agriculture.

- L'approfondissement des études relatives au rôle du secteur privé dans le développement du secteur agricole et l'importance des investissements privés dans le secteur agricole.

- L'instauration d'un climat favorable à l'investissement privé à travers notamment: une plus grande stabilité monétaire, une demande interne et externe en croissance rapide, l'amélioration générale des infrastructures, la simplification de procédures d'exportation et d'importation, l'allègement de droits et taxes de tous genres imposés aux producteurs et aux opérateurs économiques, les meilleurs services d'accompagnement et de soutien des activités productives.

- Le versement régulier de fonds d'entretien de routes de desserte agricole alimentée par la taxe pétrolière.

- Le renforcement des investissements au profit des infrastructures rurales et de commercialisation.

Transport et infrastructure de marché

La réhabilitation et l'entretien régulier de l'infrastructure de transport constitue une précondition absolue au développement du secteur agricole, et les ressources financières y doivent être allouées en toute priorité.

Recommandations spécifiques

- Différencier le financement des routes de desserte agricole du financement du réseau routier en général. Il est souhaitable d'utiliser des ressources locales pour contribuer au finanancement des routes de desserte agricole; de telles ressources, bien que limitées, ont une valeur symbolique importante.

- Mettre l'accent sur le maintien et la réhabilitation des routes existantes, pas sur la création de nouvelles routes.

- Décentraliser la planification et la programmation des activités au niveau régional et au niveau local. Il serait souhaitable de subdiviser le territoire national en 20 à 30 zones routières afin de mieux développer le réseau routier.

- Encourager les initiatives intégrées qui s'adressent à la fois aux routes de dessertes agricoles, à l'infrastructure de marché et à l'infrastructure de stockage (entreposage).

- Incorporer l'utilisation de la technologie intermédiaire, telle que les vélos ou la traction animale (où elle est faisable) dans chaque projet. La méthode de formation et visite qui est utilisée pour la vulgarisation agricole peut l'être aussi pour vulgariser l'utilisation de la technologie intermédiaire.

- Augmenter la capacité institutionnelle pour le développement et le maintien des routes de desserte agricole.

- Améliorer l'infrastructure de marché (y compris points de collecte en milieu rural, infrastructure de stockage, etc.) afin d'augmenter l'efficience de la commercialisation des produits agricoles.

Crédit et mobilisation de l'épargne

Deux sortes d'intermédiaires offrent le plus grand potentiel de développement du système financier rural: le réseau de coopératives d'épargne et de crédit et les groupes financiers informels. Le soutien des bailleurs de fonds et du gouvernement devraient prendre très sérieusement en compte les initiatives qui favorisent le renforcement et le développement de ce secteur, sans ébranler les fondations qui sont à la base de leur succès.

Recommandations spécifiques

- Eviter les grands flux de crédit de source internationale canalisés par ces intermediaires. Leur laisser mobiliser plutôt les ressourses locales.

- Améliorer l'encadrement et la gestion des cooperatives par la formation et l'assistance technique.

- Réorganiser les liens entre les COOPECS et les COOCECS.

- Augmenter l'accès aux crédits de commercialisation et de production sans retourner aux taux d'intérêt subventionnés.

Le rôle du secteur privé et développement agricole

La croissance de l'agriculture zaïroise dépendra du dynamisme du secteur privé surtout pour la production, la commercialisation et la transformation des produits agricoles. Quelque soit le degré de privatisation, l'Etat garde une partie importante de la responsabilité pour la création des infrastructures rurales, des routes, des infrastructures de marchés, de recherche agronomique et de vulgarisation. Le rôle de l'Etat va se cantonner dans l'approvisionnement des biens publics que personne d'autres n'apportera. Par conséquent, le secteur privé n'a pas intérêt à investir dans des biens et services publics (par exemple sélection des variétés). Le secteur privé se sert de l'Etat pour pourvoir des biens et services complémentaires à l'économie et l'investissement et cette attitude est à encourager par l'Etat.

Recommandations spécifiques

- Eliminer les derniers blocages administratifs à l'initiative privée et mettre en place une législation au profit de l'agriculture.

- L'Etat doit se distinguer du secteur privé dans l'accomplissement des tâches spécifiques. Néanmoins il doit exister une collaboration étroite entre les deux secteurs. A cet effet, le secteur privé souhaiterait:

    - Participer à la prise des décisions relatives à la formulation des stratégies agricoles nationales et régionales et à la mise en exécution des programmes.

- Bénéficier des mesures préferentielles de l'Etat pour l'établissement des sociétés privées (appui) au niveau régional et national et qui seront disposées à exécuter des travaux de développement sous contrat avec l'Etat.

- Bénéficier des mesures de protection des sous-secteurs clés face à la concurrence internationale.

- Puisque le secteur privé est mieux équipé pour résoudre les problèmes auxquels il se confronte en milieux ruraux, l'Etat devrait se confier à ce secteur pour l'accomplissement de certaines tâches qui requièrent son expertise.

Politique alimentaire

Le Zaïre, comme la majorité des pays en voie de développement, a retenu l'autosuffisance alimentaire comme objectif principal de sa politique de développement agricole. Cependant, les stratégies d'autosuffisance alimentaire n'ont pas donné de bons résultats en général, ni au Zaïre ni ailleurs.

Les stratégies d'autosuffisance alimentaire mettent trop d'accent sur l'augmentation de l'offre dans le secteur agricole en ignorant le principe de l'avantage comparatif, et ne prennent pas en considération valablement:

- Les politiques de la demande alimentaire,
- Les dimensions spatiales de la demande et de l'offre alimentaire,
- Les préoccupations d'efficience de l'approvisionnement alimentaire du pays, et
- Les préoccupations d'équité sociale, notamment l'accès des couche les plus défavorisées à une alimentation suffisante et régulière.

Recommandation spécifique

- L'adoption de stratégies de sécurité alimentaire. La définition généralement acceptée de la sécurité alimentaire consiste en la capacité d'un pays donné à garantir l'accès à un approvisionnement alimentaire suffisant, équilibré et régulier à toutes les couches de sa population. Idéalement, on voudrait approvisionner la population à meilleur marché, tout en songeant à la diversification de la consommation alimentaire et en tenant compte de l'avantage comparatif. Ces stratégies consistent:

- A augmenter les disponibilités alimentaires et à améliorer leur distribution,

- A combiner d'une manière adéquate les importations et les aides alimentaires avec une accélération de la croissance de la production vivrière.

- A encourager l'emploi rural/local pour augmenter les revenues disponibles de ceux qui n'ont pas accès aux ressources de production.

Besoins d'approfondir les connaissances

Mener des études plus approfondies et complémentaire sur:

- L'impact de la libéralisation et les contraintes qui l'empêche (surtout dans d'autres régions du Zaïre que le Shaba et le Bandundu);
- Les problèmes de traitement des produits agricoles et des politiques semencières;
- Le rôle du secteur privé dans le développement du secteur agricole;
- L'importance des investissements privés dans le total de financement agricole;
- Le fonctionnement des marchés;
- La nature et l'impact de la protection tarifaire.

Améliorer la quantité et la qualité des données disponibles sur le secteur agricole.

En guise de conclusion, il convient de noter que la conférence a atteint son objectif d'exposer et de dialoguer sur les questions critiques concernant les politiques et mesures à suivre afin de promouvoir un développement plein et soutenu du secteur agricole.

Bien qu'il n'y ait toujours pas un consensus sur tous les éléments d'un programme prioritaire pour le secteur agricole, nous pensons que les recommandations élaborées et présentées pendant la conférence constituent un excellent point de départ pour les efforts actuellement en cours de définir et enfin exécuter un tel programme.

Les questions soulevées et les recommandations faites doivent être étudiées et approfondies afin de trouver des solutions faisables et appropriées qui faciliteront une croissance économique soutenue et à base étendue en milieu rural pendant la décennie en cours.

ANNEXE A

SYNTHESE DE LA CONFERENCE

A l'initiative du Département de l'Agriculture, Animation Rurale et Développement Communautaire, une conférence relative à "La libéralisation Economique du Secteur Agricole: Réalisations et Perspectives "s'est tenue à Kinshasa du 29 au 30 mai 1990 sous la présidence du Premier Commissaire d'Etat représenté par son Vice-Premier.

La conférence a regroupé les responsables du Conseil Exécutif, la communauté des bailleurs de fonds et les représentants du secteur privé afin de dialoguer sur les problèmes auxquels le secteur agricole est confronté de façon à dégager un consensus sur un programme prioritaire de politique agricole visant la promotion d'une croissance économique soutenue et à base étendue en milieu rural pendant la décennie en cours.

Pendant la première journée, la conférence a auditionné tour à tour le discours inaugural du Commissaire d'Etat à l'Agriculture, Animation Rurale et Développement Communautaire, et le mot d'introduction du Directeur de l'Agence Américaine pour le Développement International. Ensuite, l'audience a suivi les exposés magistraux des professeurs Elliot BERG, Eric TOLLENS et KALONJI Ntalaja, du Dr. Mohamed BEN SENIA et de la Citoyenne EKODI Tshosolela.

DISCOURS DU COMMISSAIRE D'ETAT A L'AGRICULTURE, ANIMATION RURALE ET DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE

Du discours inaugural du Citoyen Commissaire d'Etat à l'Agriculture, Animation Rurale et Développement Communautaire, il ressort que le Programme d'Ajustement Structurel (PAS) a été initié à la suite de la dégradation de l'environnement macro-économique du Zaïre vers la fin des années 1970.

Pour ce qui concerne les objectifs du volet agricole du PAS, ce programme visait la réduction des interventions de l'Etat dans les activités de production. Ces préoccupations ont été matérialisées dans le premier Plan Quinquennal 1986-1990 et se caractérisaient par ce qui suit:

- Libéralisation des prix
- Réhabilitation des institutions de Recherche, Vulgarisation et Production des semences améliorées
- Mise en place de certaines mesures incitatives du secteur privé et des ONG pour jouer un rôle de premier plan
- Allègement et simplification des mesures d'importation et exportation
- Réduction de la fiscalité illicite

Malgré ces efforts de réforme, les résultats réalisés n'ont pas été proportionnels à la gamme des mesures arrêtées. Les difficultés identifiées comme entraves à la réalisation des objectifs assignés sont liées à:

- L'assainissement du cadre macroéconomique (inflation)
- La dégradation des infrastructures de transport
- La faiblesse de l'encadrement (recherche, formation, vulgarisation)
- La faiblesse du niveau technique de l'agriculture
- Les difficultés de commercialisation
- La faiblesse des structures nationales en matière de formulation, de mise en oeuvre et de suivi des politiques de développement agricole

Dès lors, le Commissaire d'Etat a émis le voeux de voir les participants à la conférence s'atteler à examiner ces entraves et formuler des suggestions pratiques et réalistes susceptibles de favoriser le développement de l'agriculture zaïroise au cours de la décennie suivante.

DISCOURS D'OUVERTURE DU DIRECTEUR DE L'USAID

Le Directeur de l'USAID a ensuite pris la parole. Tout en reconnaissant la nécessité de promouvoir une croissance économique durable à base étendue en milieu rural et recommandant aux participants de bien saisir la nature des principaux obstacles à la croissance et d'élaborer une stratégie coordonnée afin de les éliminer, il a étayé par la suite les principales préoccupations de l'USAID telles que résumées ci-après.

L'USAID soutiendra et participera aux réformes d'ajustement structurels du Zaïre parce qu'il estime que la création d'un environnement macroéconomique favorable est nécessaire à stimuler les investissements en vue d'accélérer la croissance économique au Zaïre.

Il reconnaît également que le PAS mis en place au début des années 1980 a occasionné une certaine croissance mais le secteur agricole n'a toujours pas réalisé pleinement son potentiel.

L'USAID finance quatre projets dans le secteur agricole dont un de Planification et Politique Agricole au Zaïre. Ce projet, avec le Service d'Etudes et Planification (SEP) du Département de l'Agriculture, Animation Rurale et Développement Communautaire, a pour objectif d'accroître la capacité institutionnelle du Conseil Exécutif pour développer et réaliser des plans coordonnés de politiques et d'investissements dans le secteur agricole. Il a ensuite souligné que cette conférence agricole est un des outils qui va aider le SEP à mettre en place une meilleure planification de l'agriculture. Il a enfin noté que le SEP a identifié six priorités dans les politiques agricoles et a recommandé à cet effet aux participants de se prononcer sur le bien fondé du programme de SEP.

L'USAID est déterminé à jouer un rôle actif dans le processus de dialogue afin d'aider le Zaïre à appliquer des politiques agricoles pertinentes. Il constate avec satisfaction de la part de l'autorité zaïroise une volonté délibérée d'introduire les changements appropriés en vue de relancer l'économie à partir de l'agriculture.

Après les discours d'introduction, l'audience a suivi les exposés ci-après.

LA RAISON D'ETRE DE LA LIBERALISATION ECONOMIQUE ET QUELQUES LEÇONS TIREES DE L'EXPERIENCE

Dans sa présentation, le Professeur Elliot BERG, a reconnu que le début des années 1980 a connu un virement des politiques économiques sans précédent dans l'arène internationale. Beaucoup de pays du Tiers-Monde ont suivi le chemin de la libéralisation économique dont les principales caractéristiques ont été les suivantes:

- Accent marqué sur les agents économiques privés
- Encouragement des marchés concurrentiels
- Encouragement des exportations
- Vérité des prix en éliminant les subventions
- Utilisation des forces du marché comme instrument d'allocation des ressources

Ainsi, l'accent est mis sur la recherche de la stabilité macroéconomique et la réduction du rôle de l'Etat dans la production.

Les causes de ce revirement ont été en partie la reconnaissance des échecs des stratégies de développement suivies pendant 25 ans par la plupart des pays en développement. Ces stratégies étant caractérisées par le rôle dirigeant de l'Etat et la politique de substitution aux importations pour ne citer que celles-là. Néanmoins, la libéralisation reflète un espoir d'une croissance rapide.

Cependant, des critiques demeurent et font ressortir que le remède de la libéralisation était basé sur un diagnostic trop simpliste des contraintes au développement et son adoption n'a pas toujours abouti à une performance économique meilleure.

Néanmoins, il faut reconnaître que le jugement est un peu prématuré et que dans certains cas le programme de libéralisation a été rendu inefficace à cause de l'exécution partielle de certains volets seulement. Ainsi, il y a lieu de donner une chance à cette stratégie pour faire ses preuves étant donné qu'elle a eu des effets bénéfiques dans certains pays, tels que la Mauritanie et Madagascar.

Au cours des débats et discussions, les intervenants ont insisté sur la priorité à accorder sur l'orientation du PAS pour lui donner un visage plus humain. Pour ce faire, les effets positifs attendus doivent atteindre la base. Ensuite, il y a la nécessité de faire face aux problèmes structurels. Enfin, l'audience a reconnu que la politique des prix agricoles des

pays développés est un handicap à une meilleure performance du PAS (Volet agricole). En effet, des denrées alimentaires subventionnées dans ces pays sont vendus à des prix réduits dans les centres de consommation faisant une concurrence déloyale aux denrées locales.

Le Dr. BERG a fait remarquer que quelques études font état des effets bénéfiques de la libéralisation économique au Zaïre.

UN TOUR D'HORIZON MACROECONOMIQUE DE L'AJUSTEMENT STRUCTUREL AU ZAIRE: SES REALISATIONS, SES LIMITATIONS ET LES PRIORITES POUR L'AVENIR

L'exposé de la Citoyenne EKODI et du Professeur KALONJI relatif au tour d'horizon macroéconomique du PAS au Zaïre a retracé les objectifs, les contraintes à la réalisation de ces objectifs ainsi que les stratégies et contenus des différents programmes en exécution et en cours de préparation au Zaïre relatif à l'ajustement structurel. Les obstacles rencontrés à ce jour sont centrés sur les difficultés de réaliser la stabilisation macroéconomique et aussi des difficultés d'ordre institutionnel.

Les domaines qui ont connu un succès ont été épinglés. Néanmoins, il a été relevé que les programmes en question sont trop macroéconomiques et trop généraux. Ils se préoccupent plus des mécanismes internes de gestion et très peu des aspects externes.

L'évaluation fait apparaître un déséquilibre entre l'offre et la demande. Etant donné que la demande semble être plus maîtrisable que l'offre, les objectifs relatifs au contrôle des éléments de la demande semblent avoir été rapidement atteint alors que ceux relatifs à l'offre n'ont pas connu une réalisation très favorable. Ils ont fait remarquer que depuis son début le PAS a eu un léger impact positif sur la croissance du secteur agricole.

La réussite des programmes à venir implique une quantification réaliste des besoins et objectifs, une meilleure corrélation entre les objectifs du programme et ceux de la politique macroéconomique ainsi que la nécessité de récolter des effets sociaux favorables à la population.

S'agissant du secteur agricole particulièrement, il est nécessaire de mettre en place un cadre d'ajustement participatif qui retiendrait les priorités suivantes:

- Décentralisation de l'initiative d'ajustement au niveau des villages qui seraient encadrés par des ONG
- Création d'une structure de formation des villageois aux tâches techniques spécifiques
- Conception d'une structure de relais entre les institutions financières locales et internationales
- Détermination et garantie d'octroi des crédits

Au cours des débats, les intervenants ont recommandé la poursuite de la réflexion sur la conception et la mise en place d'un crédit d'Ajustement structurel du secteur agricole qui concrétiserait l'option de faire de l'agriculture une priorité absolue. Ensuite, un accent particulier a été mis sur le caractère expérimental du programme et le cadre restreint d'information sur base duquel le programme a été monté.

L'ALLOCATION DES RESSOURCES FINANCIERES EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE

Le Professeur Eric TOLLENS dans sa présentation a annoncé que l'Agriculture Zaïroise contribue pour 30% du PIB. Ensuite, il a établit un relevé des problèmes financiers qui entravent le développement agricole au Zaïre après avoir fait remarquer que la libéralisation économique a eu des effets positifs sur la croissance agricole et que l'économie du marché opère mieux au Zaïre qu'on ne le croit. Cependant les statistiques agricoles sous-estiment la croissance de la production agricole.

La faiblesse du budget de l'Agriculture dans le BO et le BI et partant dans le budget total. A ce sujet il a fait ressortir que la proportion du BI de l'Agriculture est de 10% du BI total qui constitue moins de 10% du budget total.

Par ailleurs, la dette publique consomme 34% du budget total, alors que 74% du budget ordinaire est alloué aux dépenses de souveraineté. L'Agriculture et le développement rural ne reçoivent que 1,5% du BO en moyenne.

Ensuite une comparaison a été faite avec les répartitions budgétaires dans d'autres états africains. Il s'en est dégagé que les allocations financières en faveur de l'agriculture sont trop faibles au Zaïre.

Pour ce qui concerne le budget public agricole rapporté au PIB agricole (une mesure qui tient compte de la situation particulière de chaque pays c'est-à-dire de l'importance de l'agriculture pour chacun de ces pays), il y a lieu de noter que 1% du PIB agricole est consacré au financement public de l'agriculture. Cette contribution est très faible.

Dès lors le Professeur TOLLENS a suggéré une liste des priorités pour les dépenses publiques au profit de l'agriculture zaïroise:

- Augmentation du BO en faveur du secteur agricole
- Renforcement du Département de l'Agriculture pour la planification agricole
- Renforcement des investissements au profit des infra-structures rurales et la commercialisation
- Renforcement de la recherche agronomique appliquée et de la diffusion des semences améliorées
- Mobilisation de l'épargne rurale et développement du crédit agricole

- Amélioration des procédures relatives à la préparation et à l'exécution du budget

Les débats et discussions ont abouti aux observations ci-après:

- Le fond alloué à l'agriculture n'arrive pas à la base
- Les bailleurs de fonds accordent des priorités à leurs propres projets tandis que l'administration de l'agriculture ne reçoit que très peu
- Il y a un manque de confiance vis-à-vis du pouvoir public mais un regain de confiance vis à vis des ONG

POLITIQUE ALIMENTAIRE: SECURITE OU AUTOSUFFISANCE ALIMENTAIRE - QUELQUES QUESTIONS CRITIQUES

Au cours de sa présentation, le Dr. Mohamed BEN SENIA a reconnu que les stratégies et politiques agricoles au Zaïre, axées sur l'autosuffisance alimentaire n'ont pas réussi, à ce jour, à alléger les problèmes alimentaires qui restent sérieux et préoccupants. Dr. BEN SENIA, sur la base des bilans alimentaires de la FAO, a revu la situation alimentaire du Zaïre et estime que 30 à 40% de zaïrois dans certaines régions souffrent d'insuffisances protéïno-énergétiques sévères.

Les perspectives d'avenir ne sont pas bonnes étant donné le taux de croissance de la population, particulièrement celle des populations urbaines et les contraintes sur la croissance de la main-d'oeuvre agricole. Si ces tendances se maintiennent, les importations des produits alimentaires s'aggraveront durant la décennie 1990.

La réhabilitation et l'entretien régulier de l'infrastructure de transport constituent une précondition absolue au développement du secteur agricole. Dès lors, des ressources financières conséquentes doivent y être allouées en toute priorité.

La croissance de l'agriculture zaïroise dépendra principalement du dynamisme du secteur privé. Il appartient à l'Etat d'éliminer les derniers blocages administratifs à l'initiative privée et de mettre en place une législation fortement incitative au profit de l'agriculture.

Par ailleurs, il est suggéré que le Zaïre reconsidère sa politique d'autosuffisance alimentaire. Une stratégie basée sur la recherche de la sécurité alimentaire, qui intégre valablement les préoccupations d'équité sociale et la recherche de l'efficience économique semble plus appropriée.

A court et à moyen termes, la stratégie proposée consiste à augmenter les disponibilités alimentaires et à améliorer leur distribution. Pour ce faire, il conviendrait de combiner d'une manière adéquate les importations et les aides alimentaires avec une accélération de la croissance de la production vivrière. Celle-ci sera la résultante d'un

meilleur encadrement, une plus grande disponibilité des intrants, notamment les semences et plants améliorés, et une rationalisation des circuits de commercialisation des produits agricoles.

A long terme, une croissance soutenue du secteur, et une dépendance moindre des importations requièrent une politique délibérée d'injection de capital humain en agriculture. Le développement d'une classe d'agriculteurs modernes orientés vers le marché et technologiquement capables de s'adapter à ses aléas, revêt, à ce titre, une urgence extrême.

Après débat, il s'est dégagé que plusieurs intervenants mettent en question l'existence d'un problème sévère d'insuffisance alimentaire au Zaïre. Ils ont reconnu l'existence d'un problème de distribution (transport et commercialisation), qui fait que les surplus de production de certaines régions ne peuvent pas être acheminés vers les régions déficitaires. A cet effet, il convient de renforcer les dotations budgétaires en faveur de l'agriculture pour améliorer les infrastructures routières plutôt que de chercher à accroître les importations comme solution au problème constaté.

PROBLEMES ET POSSIBILITES DE PARTICIPATION ACCRUE DU SECTEUR PRIVE AU DEVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE

Quatre intervenants, représentant le secteur privé, ont participé à une discussion d'ensemble intitulée le secteur privé: perceptions et perspectives.

Dans son intervention, Citoyen LUBOYA, représentant de l'ANEZA et homme d'affaires dans le secteur agricole, a parlé des difficultés rencontrées par les petites et moyennes entreprises dans le secteur agricole en milieu rural. Il a entre autre souligné les problèmes relatifs au recrutement et au maintien de la main-d'oeuvre agricole en milieu rural et des coûts occasionnés par la remise en état de certains infrastructures et services qui sont normalement pourvus par l'Etat (par exemple les écoles, dispensaires, routes ...). Il a vivement souhaité la participation du secteur privé à la prise des décisions relatives aux projets de développement agricole en milieux ruraux où ces entreprises privées sont représentées.

M. HASSON des ETS. HASSON et FRÈRES a exposé les activités de ses sociétés dans l'exploitation de café et de l'hévéa. Il a relevé les difficultés dans la recherche des crédits dans les conditions normales. Il a souligné le fait que le marché des crédits est inefficace et que la politique des crédits devrait être reformulée dans le sens d'assister le secteur agricole d'une façon plus effective. Par ailleurs, il a attiré l'attention de l'audience sur les excès d'une libéralisation trop poussée dans le commerce international et a demandé la protection d'au moins certains sous-secteurs clés (Textiles) du secteur privé. Il a enfin relevé le paradoxe dans le comportement de la Banque mondiale qui est en faveur de l'abandon du protectionnisme dans les pays du Tiers-Monde alors que les pays industrialisés sont quelquefois très protectionnistes.

Citoyen TSHIMANGA de la Banque Commerciale Zaïroise (BCZ) a livré à l'assemblée les points de vue du secteur bancaire sur l'octroi des crédits en faveur de l'agriculture. Il a entre autre signalé que les banques ne sont pas libres dans l'accomplissement de leurs activités. Elles sont tenues à respecter les réglementations de la Banque du Zaïre en la matière. Celles-ci établissent la politique des crédits vis-à-vis de tous les secteurs d'activités économiques. Les taux d'intérêt nominaux sont censés être au-dessus du taux d'inflation pour éviter des taux d'intérêt réels négatifs.

Il a signalé que le secteur agricole est privilégié et qu'il fait face à des taux d'intérêt préférentiels (55%) alors que les taux de marché sont plus élevés et il bénéficie du quart des crédits disponibles. Il a enfin signalé que la dégradation des infrastructures de transport et l'obsolescence des usines et équipements augmentent les risques de remboursement des crédits auprès des banques. La compétition avec les produits importés et les conditions de marché mondial (comme c'est le cas actuellement à l'égard des prix du café) posent des problèmes sérieux au secteur agricole.

M. HOLMES de la MIDEMA a signalé que les problèmes de l'agriculture ont drainé les opérateurs économiques privés vers ce secteur et que l'entreprise privée était plus flexible et avait de l'expertise appropriée pour résoudre ces problèmes. Il a étayé à ce sujet les efforts de la MIDEMA au sujet de l'introduction de la culture de blé dans le Nord-Kivu. Enfin, il a fait remarquer la nécessité du secteur privé de participer dans la construction des routes et ponts et dans d'autres secteurs d'activités qui normalement auraient dû être de l'apanage du secteur public. Il a mis l'accent sur la nécessité d'avoir un environnement macroéconomique stable, un cadre incitatif pour les investissements et la protection de l'industrie locale par le Conseil Exécutif.

Dans les débats et discussions, une longue série d'interventions a été faite sur des points soulevés. Parmi ces interventions, les plus importantes ont été:

- Le manque de confiance entre les secteurs privé et public
- La nécessité d'un environnement macroéconomique stable
- L'accès des paysans au crédit et possibilité pour la mobilisation des épargnes en milieu rural
- La position de monopole de certaines entreprises agricoles en milieu rural

L'AMELIORATION DU TRANSPORT ROUTIER ET FLUVIAL: QUELQUES INITIATIVES AU NIVEAU DES POLITIQUES ET SUR LE TERRAIN

Au début de la deuxième journée de réflexions, le Dr. Erol HAKER a dans son exposé, passé en revue les réalisations de la Banque mondiale dans le développement des routes de desserte agricole dans les pays d'Afrique au Sud du Sahara.

Il a noté que la densité de 700.000 km des routes soit 35 m/km2 est très faible et que plus de la moitié de ces routes n'existe que sur papier. Les réalisations de la Banque

mondiale dans ces domaines sont mitigées. Le plus gros des problèmes rencontrés par la Banque demeure celui relatif à la faiblesse des institutions chargées de l'exécution des programmes routiers ainsi que celui d'un excès de centralisation. Enfin, il a relevé qu'un autre aspect du problème réside dans l'insuffisance des ressources locales allouées à la réhabilitation des infrastructures routières surtout les ressources financières.

Il a fait remarquer que la production agricole a fortement augmenté dans les pays comme le Kenya, le Malawi, le Cameroun où un effort a été consenti dans le développement des routes de desserte agricole. Par contre, dans les pays où on a négligé les routes de desserte agricole, la production agricole n'est pas très satisfaisante.

Les alternatives en faveur de la technologie intermédiaire ont été relevées (utilisation des vélos). Dr. HAKER a soutenu l'argument selon lequel le financement des routes de desserte agricole devrait être différencié du financement du réseau routier en général. Ensuite, que le problème routier au Zaïre est autant lié à l'étendue du pays qu'à la faible densité de population. Ces deux facteurs rendent la maintenance des routes très difficile.

Enfin, il a proposé une décentralisation par la subdivision du secteur national en 30 zones routières pour assurer une maintenance plus efficace.

Au cours de débats et discussions, l'audience a relevé un certain nombre des problèmes de transport et commercialisation dans certaines régions. Ensuite, des suggestions ci-après ont été formulées:

- Accentuer le transport fluvial et dans certains endroits le transport ferroviaire
- Elaborer une étude de faisabilité sur le transport à vélo
- Les coûts de transport élevés relèvent non seulement de conditions des routes déplorables mais aussi et surtout du manque de charroi automobile qui reflète les conditions macroéconomiques difficiles
- Importance du drainage dans les techniques de maintenance routière et enfin, la possibilité d'utiliser la traction animale comme substitut à la carence de charroi

VERS LA RATIONALISATION DE LA POLITIQUE TARIFAIRE ET LA FACILITATION DES EXPORTATIONS DES PRODUITS AGRICOLES

En se penchant sur la rationalisation de la politique tarifaire et la facilitation des exportations agricoles, Mme. KINDOMBE et Moncef GUEN ont fait le point de l'évolution de la taxation agricole au Zaire notamment à travers les réformes fiscales introduites au cours de ces dernières années sur les droits et taxes perçues an niveau des importations et des exportations. La réforme tarifaire de février 1990 est un volet important de la réforme fiscale qui s'opère dans le cadre du PAS.

Elle envisage des mesures liées à la limitation des exonérations, droits d'entrée favorable aux équipements lourds, élimination des mercuriales pour les exportations agricoles, révision de la CCA afin d'éviter les multiples taxations, limitation des droits sur les intrants, l'introduction de la taxation *ad valorem* et enfin la rédaction de l'éventail tarifaire. La philosophie de ces mesures est d'assurer une protection modérée raisonnable pour rendre compétitive les activités à l'intérieur. Le constat fait est que les réformes douanières n'ont pas eu un impact favorable sur la production de l'agriculture traditionnelle. La révision tarifaire de 1986 devrait entraîner la réduction des importations des biens alimentaires qui n'ont fait que s'accroître depuis la libéralisation de 1982 et malgré la politique économique consistant à consommer les intrants et produits vivriers zaïrois.

En plus de l'élimination des obstacles internes à la production et à la commercialisation, les intervenants ont insisté sur les propositions suivantes:

- La suppression de droits sur les intrants agricoles et sur les véhicules utilitaires

- L'élimination effective de toutes les tracasseries administratives
- La simplification de la parafiscalité tout en garantissant les ressources sûres basées sur les impôts des nationaux

Les travaux du Comité de facilitation des exportations doivent en outre se poursuivre.

PROBLEMATIQUES ET AGENDA DE RECHERCHE EN POLITIQUES AGRICOLES

Le Directeur du SEP a donné un aperçu des problèmes du secteur agricole comme introduction à la présentation des trois derniers exposés. Il a fait remarquer à cet effet que les problèmes structurels ainsi que les problèmes de politiques agricoles sont à l'origine des faibles performances du secteur agricole au cours de la période d'après l'indépendance. Il a indiqué sept sujets sur lesquels il y a lieu de focaliser l'attention:

- Désinvestissement dans le secteur moderne lié à la zaïrianisation
- Problèmes macroéconomiques
- Interventionnisme et protectionnisme
- Détérioration de l'infrastructure (transport, recherche, vulgarisation)
- Problèmes de l'insuffisance des intrants et commercialisation
- Le vieillissement de la population rurale
- Inadéquation entre la qualité et quantité des ressources humaines et financières.

Il a par ailleurs ébauché les priorités établies par le SEP dont les présentations ci-après avaient des rapports directs:

- La sécurité alimentaire
- La libéralisation des prix
- Les frais de commercialisation

- La politique commerciale
- Le crédit agricole et la mobilisation de l'épargne
- La politique en matière des semences

LA LIBERALISATION DES PRIX ET DES MARCHES DES PRODUITS AGRICOLES

Le Dr. KALAMBA Tshibangu a fait un rapport d'études des résultats des recherches du SEP relatives à la libéralisation des prix et des marchés au Shaba et au Bandundu. Après avoir ébauché ses méthodes de travail, il a conclu que:

- La libéralisation des prix a stimulé la production vivrière et les cultivateurs sont favorables à cette politique
- Il y a eu un taux de croissance favorable pour plusieurs biens, cependant des contraintes existent encore
- Les opérateurs économiques veulent maintenir des cartels et la politique de fixation des prix
- Les cultures imposées sont incompatibles avec la politique de libéralisation des prix
- Les tracasseries administratives des militaires sont un handicap à la promotion des activités agricoles
- Au Shaba, les campagnes ne sont bénéfiques qu'aux grands opérateurs économiques même pour le problème d'octroi des crédits
- Les tendances à garder des campagnes de commercialisation demeurent dans les régions malgré la libéralisation économique pronée par les instances supérieures

Après débats et discussions, il s'est avéré que:

- Malgré la déclaration d'intention de libéraliser les prix il existe encore des mécanismes de fixation théorique des prix en région (sauf pour la région du Shaba où des mécanismes d'accompagnement pour l'efficacité du contrat des prix sont prévus).
- Un certain nombre d'inspecteurs régionaux de l'Agriculture ont signalé leurs préoccupations au sujet de la libéralisation des prix agricoles. La raison avancée étant celle de protéger les paysans non avertis des pouvoirs monopolistiques de certains commerçants. Dès lors, ils ont suggéré le rétablissement des prix minima et des campagnes d'achat. Cette suggestion a suscité un débat très vif de la part des participants. Ce débat a eu comme toile de fond les avantages et inconvénients du libéralisme et du contrôle économique.

Les conférenciers n'étaient pas unanimes au sujet des impacts positifs de la libéralisation sur l'offre.

LA STRUCTURE DU MARCHE ET LA COMMERCIALISATION DES CULTURES VIVRIERES

Le Dr. Edgar ARIZA NINO a relevé les points suivants de son étude axée sur le marché de maïs dans le Shaba:

- Au Shaba les prix accordés par la Gécamines deviennent les prix de référence pour toute la région. L'administration régionale ne fixe plus les prix officiels. Néanmoins, il règne parmi les larges couches de cultivateurs et parmi la majorité de ceux qui participent au marché le sentiment qu'il existe encore un prix "officiel". Ceci est en partie vrai parce que les prix acceptés et fixés de commun accord par la Gécamines et ses fournisseurs étaient devenus semi-officiels, même si ces prix n'avaient aucun caractère officiel ou légal. La grande part du marché que possède la Gécamines confère à ce prix négocié un statut spécifique et ce prix devient le prix qu'on débat dans les négociations.
- A Mbuji-Mayi, il y a une influence moins forte des grandes sociétés avec résultat que le marché et plus libre.
- Le système d'achat de la Gécamines force souvant les importations substantielles du maïs de l'Afrique du Sud à des prix très élevés.
- Il y a beaucoup de différences entre les marchés du Shaba pour ce qui concerne le pouvoir monopolistic des acheteurs. Les commerçants qui approvisionent le Sud Shaba ont un pouvoir monopsonist plus fort que ceux du Shaba Central ou du Nord Shaba.

Dr. Ariza Nino a récommendé deux mesures principales pour rationaliser la fonctionnement du marché de maïs au Shaba:

- L'avancement et l'extension de la saison de commercialisation par aux moins deux mois pour refléter mieux la réalité des saisons de production au Nord Shaba et au Shaba Central.
- L'adoption par la Gecamines d'un système d'acquisition du maïs plus flexible, soit un système de passation des marchés par soummission d'offres.

L'établissement d'un marché du maïs plus compétitif aboutira par ricochet à un accroissement important du bien-être des cultivateurs, des consommateurs et des commerçants du Shaba et du Kasaï-Oriental.

ACCES AU CREDIT ET AUTRES SERVICES FINANCIERS EN MILIEU RURAL: L'INTERMEDIATION FINANCIERE, AUTRES APPROCHES

Citoyen MUKENDI Yampulu a fait le rapport d'une étude menée par le SEP en collaboration avec OHIO State University aux Etats Unis de l'Amérique relative au problème de la mobilisation d'épargne et du crédit en milieu rural. L'objectif de l'étude est de

déterminer le degré d'accessibilité des populations rurales aux services financiers par la population rurale du Bandundu et du Shaba, et sur les mécanismes les plus prometteurs d'intermédiation financière pour l'amélioration et le développement des marchés financiers ruraux dans ces régions.

L'étude révèle d'une part l'inexistence de services de crédit institutionnel accessibles aux ménages ruraux et, d'autre part, la présence de transactions de crédit non-institutionnel clairement définies dans les zones rurales. Il existe un marché de crédit non-institutionnel actif et relativement monétisé dans les deux régions faisant l'objet de l'analyse.

Les ménages ruraux participent également à des activités importantes d'épargne, principalement auprès d'institutions financières non bancaires, notamment les coopératives de crédit, des groupes financiers non-institutionnels et des intermédiaires non-institutionnels individuels (dépositaires). Les résultats de l'étude associés aux activités de dépôt révèlent l'existence d'une demande effective de services de dépôt aussi bien que de crédit.

Les résultats de l'étude mentionnent qu'1/3 des ménages au Bandundu et 1/2 au Shaba ont accès aux services financiers. (A titre comparatif 60% des ménages peuvent accéder aux services financiers en Guinée.)

Les taux d'intérêts dans les COOPECs sont souvent très faibles tandis que les taux d'intérêts dans les secteurs informels sont plus élevés pour compenser le risque lié à l'absence de garanties aux prêts accordés. Le secteur informel peut réunir des montants très substantiels pour des fins de prêts.

L'orateur a conclu qu'il y a beaucoup de participations dans les coopératives et que des sérieux efforts doivent être canalisés vers le renforcement de ces institutions pour leur permettre de mieux contribuer à l'expansion du secteur financier en milieu rural.

Dans les débats et discussions, les intervenants ont relevé les problèmes de l'environnement institutionnel lié aux finances Ils ont entr'autres sousligné le manque de législation adaptée aux circonstances actuelles et l'anachronisme des produits financiers offerts par les coopératives (les coopératives ont eu des difficultés de gestion liées à l'environnement macroéconomique caractérisé par des tensions inflationnistes).

CLOTURE DE LA CONFERENCE--QUELQUES POINTS DE REFLEXION

En vue de clôturer la conférence, le Dr. Elliot BERG a fait le point des discussions des deux journées de réflexions. A cet effet, il a relevé 10 points qui ont marqué les deux journées:

- L'importance primordiale de stabiliser le cadre macroéconomique
- Le désir de renforcer la participation zaïroise dans les discussions préparatoires aux programmes d'ajustement structurel et aussi un besoin d'accorder des prêts sectoriels
- La nécessité d'identifier le degré de libéralisation jusqu'ici accompli
- Le libéralisme économique opposé au contrôle économique
- La problématique de l'allocation des activités entre les secteurs privé et public
- La sécurité alimentaire (avantages comparatifs, protectionisme), aide alimentaire, et les politiques d'importation
- La fiscalité et parafiscalité: plus de ressources allouées à l'agriculture et une procédure améliorée d'allocation budgétaire
- La rareté globale des ressources disponibles pour le développement
- Un accord général sur le besoin d'améliorer le système de transport
- La nécessité de mener plus d'études, spécialement en rapport avec les contraintes (par exemple les politiques des semences améliorées) et le fonctionnement des marchés à Kinshaspa

Au cours des débats et discussions, les points ci-après ont été relevés pour compléter la liste des points saillants relevés par le Dr. BERG:

- L'importance des intermédiaires financiers
- La reconnaissance d'une certaine léthargie pour la réforme
- Les cultures d'imposition constituent un handicap à l'expansion des activités agricoles
- Les effets de la libéralisation ont été contrariés par le manque de croissance économique en général et dans certains cas par un manque de compétition parmis les opérateurs économiques dans les communautés locales
- Les fonctionnaires de l'Etat constituent le groupe le plus affecté par le PAS ;
- Le Secrétariat de la conférence a reçu un nombre de suggestions relatives à la stimulation du secteur agricole. Les trois secteurs sur lesquels une attention particulière devra être orientée sont: Transport et Communications, Crédits agricoles et la fiscalité et parafiscalité

DISCOURS DE CLOTURE DE L'AMBASSADEUR M. WILLIAM HARROP

Son Excellence, l'Ambassadeur des USA, M. William HARROP a remercié les participants pour le travail abattu. Il a ensuite souligné le fait que les USA ont toujours été un partenaire de longue date pour la promotion des efforts de développement économique au Zaïre. A cet effet, il a signalé que les USA encouragent les efforts du Zaïre relatifs au Programme d'ajustement structurel avec la Banque mondiale et le FMI.

Ce programme, basé sur la création des conditions macro-économiques favorables aux investissements, est un facteur clé à la stimulation de la croissance économique au Zaïre. Il

a ensuite ajouté que la conférence a procuré un cadre adéquat pour l'examen des causes des contraintes techniques, institutionnelles et de politiques agricoles.

Il a d'autre part, encouragé les initiatives actuelles du Conseil Exécutif garantissant le pluralisme politique et le libéralisme économique et a mis l'accent sur le soutien des USA pour la cause de cette économie orientée vers le libéralisme économique et ayant pour base le secteur privé pour la production et la commercialisation des produits agricoles.

En même temps il a souligné l'importance du rôle de l'Etat dans l'élaboration d'une stratégie de développement agricole bien structurée. Il a soutenu le point de vue selon lequel le rôle le mieux approprié pour le gouvernement est de:

- Financer les recherches agronomiques afin de mettre sur pied des techniques agricoles bénéfiques aux paysans
- Financer les centres de formation pour les gestionnaires des activités agricoles
- Procurer et maintenir les infrastructures
- Faciliter la circulation de l'information

Son Excellence, M. William HARROP a conclu en faisant remarquer que la tenue de cette conférence est le commencement d'un processus de dialogue plus soutenu entre le Zaïre et ses partenaires économiques pour développer et réaliser des politiques de promotion pour une croissance économique à base étendue pendant la décennie en cours. Il a enfin reconfirmé le soutien du gouvernement américain dans cette démarche du Zaïre.

MOT DE CLOTURE DU COMMISSAIRE D'ETAT A L'AGRICULTURE, ANIMATION RURALE ET DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE

Dans son mot de clôture, le Commissaire d'Etat à l'Agriculture, Animation Rurale et Développement Communautaire a remercié les participants pour leur intérêt et participation active à la conférence. Il a aussi ajouté qu'il se fera leur fidèle interprète auprès du Conseil Exécutif pour enfin, déclarer la conférence close.

ANNEXE B

LISTE DES PARTICIPANTS

001. Cit. LUNDA BULULU
Premier Ministre à Kinshasa/Gombe

002. Cit. ENGULU BAANGA MPONGO BAKOKELE LOKANGA
Vice Premier Ministre et Ministre à l'Administration
du Territoire et Décentralisation à Kinshasa/Gombe

003. Cit. ONYEMBE PENE MBUTU LOLEMA
Ministre à l'Agriculture Animation Rurale et Dév. Com.
à Kinshasa/Gombe

004. Cit. ILUNGA ILUKAMBA
Ministre au Département du Plan à Kinshasa/Gombe

005. BIJANU MUTUMBA
Secrétaire d'Etat
Dépt. de l'Agriculture Animation Rurale et Dév. Comm. à Kinshasa/Gombe

006. Honorable TABASSENGE
Député
Palais de la Nation à Kinshasa/Gombe

007. Honorable DIATEZULWA
Député
Palais de la Nation à Kinshasa/Gombe

008. Honorable LEBUGHE LITITE A.N.
Député
Palais de la Nation à Kinshasa/Gombe

009. Cit. MAPELA NGA MA
Secrétaire Génèneral
Dépt. de l'Agriculture Animation Rurale et Dév. Comm. à Kinshasa/Gombe

010. Cit. KENA MWAUKE
Secrétaire Génèneral
à l'Animation Rurale et Développement Communautaire à Kinshasa/Gombe

011. Cit. BOTSWALI LENGOMO
Secrétaire Général au Département du Plan à Kinshasa/Gombe

012. Cit. Conse ller Principal du Premier Ministreà Kinshasa/Gombe

013. Cit. MBAYA
Conseiller Principal
Dépt. de l'Agriculture Animation Rurale et Dév. Comm. à Kinshasa/Gombe

014. Cit.Conseiller Principal du Ministre
Dépt. du Transport à Kinshasa/Gombe

015. Cit. Conseiller Principal du Ministre
Dépt. de Finance à Kinshasa/Gombe

016. Cit. Conseiller Principal du Ministre
Dépt. de l'Administration du Territoire à Kinshasa/Gombe

017. Cit. Conseiller Principal du Ministre
Dépt. de l'Industrie, Commerce et Artisannat à Kinshasa/Gombe

018. Cit. Conseiller Principal du Ministre
Dépt. de l'Environnement à Kinshasa/Gombe

019. Cit. MOBULA META
Conseiller Agricole du Premier Ministre à Kinshasa/Gombe

020. Cit. KIBANGULA ASOYO
Président Délégué Général de la CSCO à Kinshasa/Gombe

021. Cit. MAKOKO MOYENGO
Président Délégué Général de l'ONDE à Kinshasa/Gombe

022. Cit. NENDAKA BIKA
Président Délégué Général de l'OZACAF à Kinsasa/Limete

023. Cit. TSHIVWADI
Président Délégué Général de l'OGEFREM à Kinshasa/Gombe

024. Cit. MASIMANGO NDYANABO
Président Délégué Général de L'INERA à Kinshasa/Gombe

025. Cit. Président Délégué Général de la R.V.F. à Kinshasa/Ndolo

026. Cit. UMBA KYAMITALA
Président Délégué Général de l'ONATRA à Kinshasa/Gombe

027. Cit. Président Délégué Général
de l'Union Zaïroise des Banques (UZB) à Kinshasa/Gombe

028. M. A.J. CLAESSENS
Managing Directeur, CITIBANK à Kinshasa/Gombe

029. M./Cit. Administrateur Délégué de la BCZ à Kinshasa/Gombe

030. Cit. Président Délégué Général de la SOFIDE à Kinshasa/Gombe

031. Cit. KINZONZI MVUTUKIDI NGINDU
Président Délégué Général de la BCA à Kinshasa/Gombe

032. Cit. BEMBA SAOLONA
Président de l'ANEZA à Kinshasa/Gombe

033. Cit. KABASELE
Administrateur Délégué Adjoint de la PLZ à Kinshasa/Gombe

034. M. Georges KLEEN
BIO - FEED à Kinshasa/Gombe

035. M. Walter Fluckinger Bohren
Administrateur Délégué de la MIDEMA à Kinshasa/Gombe

036. M. Jacky HASSAN
Groupe HASSAN & FRERES Kinshasa

037. M. ELWYN BLATNER
Groupe Agropastoral à Kinshasa/Gombe

038. M./Cit. Administrateur Délégué
Groupe ACOMAR à Kinshasa/Gombe

039. M./Cit. Administrateur Délégué/ORGAMAN à Kinshasa/Gombe

040. M. Administrateur - Délégué de la Sucrière de Kwilu - Ngongo à Kwilu-Ngongo, BAS/ZAIRE

041. M. ABIL
Directeur Général des ETS FERNANDEZ à Bulungu

193

042. M./Cit. Administrateur Gérant du CPK
Bandundu à Kikwit

043. Cit. MIKOMBE KAYEMBE
Opérateur Economique à Kabongo

044. Cit. KAYUMBA
TARICA Frères à Lubumbashi

045. Cit. TSHIANI
Administrateur Propriétaire MAHGRIC à Lubumbashi

046. Père Georges
Administrateur - Gérant du SHALAMO à Likasi
c/o Archidiocèse de Lubumbashi

047. M. GOVAERTS, ERIC E.
GECAMINES à Lubumbashi

048. Cit. MBATSHI BATSHA
Président Délégué Général de la SNCZ à Lubumbashi

049. Cit. MAMBULU
Directeur d'Etudes, Banque du Zaïre à Kinshasa/Gombe

050. Cit. MANTOMINA
Directeur de Crédit, Banque du Zaïre à Kinshasa/Gombe

051. Cit. GABWA EPITELE
Secrétaire Général de la JVL à Kinshasa/Gombe

052. Dr. KALONJI NTALAJA, Professeur
Université de Kinshasa à Kinshasa

053. Cne. NGUZ KARL-I-BOND NLANDU
Opérateur Economique à Kinshasa/Gombe

054. Dr. SITA N. LUMBUENAMO
Professeur Associé, Section Nutrition et Diététique/I.S.T.M. à Kinshasa

055. L'ABBE PILUSHI
Directeur du Développement Progrès Populaire/Idiofa à Idiofa

056. Cit. MIMPIYA
Secrétaire Exécutif, Union des Coopératives d'Epargne et du Crédit (UCEC) à Kinshasa

057. M. JEROME CHEVALIER
Représentant Résident de la Banque mondiale à Kinshasa/Gombe

058. M. le Réprésentant Résident du PNUD à Kinshasa/Gombe

059. M. le Réprésentant de la FAO à Kinshasa/Gombe

060. M. le Directeur de l'ACDI
Ambassade du Canada à Kinshasa/Gombe

061. M. le Directeur de GTZ
Ambassade de la Rép. Fédérale d'Allemagne à Kinshasa/Gombe

062. M. le Chef de Mission de la Coopération
Agricole Italo-Zaïroise à Kinshasa/Gombe

063. M. le Chef de Mission à la Coopération
Agricole Belgo-Zaïroise à Kinshasa/Gombe

064. M. TRAPMAN, Conseiller Agricole,
Banque mondiale à Kinshasa/Gombe

065. M. MONCEF GUEN
Banque mondiale à Kinshasa/Gombe

066. M. WILLIAM GRAO
Banque mondiale à Kinshasa/Gombe

067. M. PIERRE RICARD, le Directeur du FAC Ambassade de la Rép. Française à Kinshasa/Gombe

068. M. le Chef de Mission à la Coopération Agricole Nippon-Zaïroise
Ambassade du Japon à Kinshasa

069. M. le Délégué du FED au Zaïre à Kinshasa/Gombe

070. M. le Chef de Mission à la Coopération Israélo-Zaïroise à Kinshasa

071. M. HAROLD OTTO
MCC/ECZ à Kinshasa/Gombe

072. M. CHARLES MOORE
Projet LUSEKELE à CBZO/Kinshasa, Gombe

073. Dr. NSIMPASI L., Secrétaire Exécutif du PAT II
Kinshasa/Gombe

074. Cit. Conseiller Agricole du Gouverneur
Région de Bandundu à BANDUNDU

075. Cit. KOYABIZO, Conseiller Agricole du Gouverneur
Région du Shaba à Lubumbashi

076. Cit. Conseiller Agricole du Gouverneur
Région du Sud Kivu à Bukavu

077. Cit. Conseiller Agricole du Gouverneur
Région du Nord-Kivu à Goma

078. Cit. Conseiller Agricole du Gouverneur
Région du Maniema à Kindu

079. Cit. Conseiller Agricole du Gouverneur
Région du Haut-Zaïre à Kisangani

080. Cit. Conseiller Agricole du Gouverneur
Région de l'Equateur à Mbandaka

081. Cit. Conseiller Agricole du Gouverneur
Région du Kasaï-Occidental à Kananga

082. Cit. Conseiller Agricole du Gouverneur
Région du Kasaï-Oriental à Mbuji-Mayi

083. Cit. Conseiller Agricole du Gouverneur
Région du Bas-Zaïre à Matadi

084. Cit. Conseiller Agricole du Gouverneur
Région Rubaine de Kinshasa à Kinshasa/Gombe

085. Cit. KALENDA Inspecteur Régional de l'Agriculture,
Bandundu à Bandundu

086. Cit. KASONGO SHUYAKA
Inspecteur Régional de l'Agriculture,
Shaba à Lubumbashi

087. Cit. POKA MASSANGA
Inspecteur Régional de l'Agriculture,
Sud-Kivu à Bukavu

088. Cit. BITUMAZALA
Inspecteur Régional de l'Agriculture,
Nord-Kivu à Goma

089. Cit. Inspecteur Régional de l'Agriculture,
Maniema à Kindu

090. Dr. BEYA,
Inspecteur Régional de l'Agriculture, Haut-Zaïre, à Kisangani

091. Cit. BASUBI,
Inspecteur Régional de l'Agriculture,
Equateur à Mbandaka

092 Cit. MAINDOMBE
Inspecteur Régional de l'Agriculture,
Kasaï-Occidental, à Kananga

093. Cit. Inspecteur Régional de l'Agriculture,
Kasaï-Oriental, à Mbuji-Mayi

094. Dr. MBONDA
Inspecteur Régional de l'Agriculture
Bas-Zaïre, à Matadi

095. Cit. BADJOKO
Inspecteur Régional Urbain de l'Agriculture
Kinshasa/Gombe

096. Cit. TANSIA MOLENDE M.
Directeur/Secteurs productifs
Département du Plan à Kinshasa/Gombe

097. Cit. LUKUSA MENDA
Conseiller Economique, Département du Plan à Kinshasa/Gombe

098. Cit. MUKANGA LOSHIMA
Directeur/Secteurs Sociaux/Département du Plan Kinshasa/Gombe

099. Cit.LUZOLO KUMI
Directeur/Planification Régionale/Dépt. du Plan à Kinshasa/Gombe

100. Cne. EKODI TSHOSOLELA
Secrétariat Technique du PAS/Dépt. du Plan à Kinshasa/Gombe

101. Cit. KINDOMBI
Direction des Secteurs Productifs
Département du Plan à Kinshasa/Gombe

102. Cit. NKOY BAUMBU
Directeur Projet PROCAR/KIKWIT-BANDUNDU à Kikwit

103. Cit. MUTAMBA NKOLE
Directeur Chef de Service de la Production et Santé Animales
Dépt. de l'Agr., Animation Rurale et Dév.Comm. à Kinshasa/Gombe

104. Cit. SAMBA MOOMI-te-AVELELA
Directeur Chef de Service de la Production et Défense des Végétaux
Dépt. de l'Agr., Animation Rurale et Dév.Comm. à Kinshasa/Gombe

105. Cit. KOYANGANA MUMPIEME MAWHO
Directeur Chef de Service de l'Administration Générale des Projets
Dépt. de l'Agr., Animation Rurale et Dév.Comm. à Kinshasa/Gombe

106. Cit. KALOYI MUKADI
Directeur Chef de Service de la DMPCC
Dépt. de l'Agr., Animation Rurale et Dév.Comm. à Kinshasa/Gombe

107. Citoyen SANGANI KAYAKEZ
Directeur Chef de Services Généraux
Dépt. de l'Agr., Animation Rurale et Dév.Comm. à Kinshasa/Gombe

108. Cit. MUSULUBILA MUSALIWA
Directeur du SENASEM à Kinshasa/Gombe

109. Cit. MULA MAFUTAMINGA
Directeur du SENAFIC à Kinshasa/Gombe

110. Cit. MOTA BAKAJIKA
Directeur du RAV à Kinshasa/Gombe

111. Cit. KEMBOLA
Directeur Chef de Service d'Etudes
Secrétariat Général à l'Animation Rurale
et Développement Communautaire à Kinshasa/Gombe

112. Cit. LITITIYO AFATA
Directeur/SNV à Kinshasa/Gombe

113. Cit. WATULA
Directeur Chef de Service de Coopérative et Organisations Paysannes
Dépt. de l'Agr., Animation Rurale et Dév.Comm. à Kinshasa/Gombe

114. Cit. Directeur Chef de Service de la Mécanisation
Dépt. de l'Agr., Animation Rurale et Dév.Comm. à Kinshasa/Gombe

- SERVICE D'ETUDES ET PLANIFICATION-

115. Cit. MANSINSA MVUALA
Directeur Chef de Service d'Etudes et Planification
Dépt. Agr. Animation Rurale et Dév.Comm. à Kinshasa/Gombe

116. Cit. KALAMBA TSHIBANGU

117. Cit. KHONDE MAVUANGI

118. Cit. KAMUKENJI KATENDE

119. Cit. NSEYE MARA

120. Cit. NZUNGU NE MBANGU (ADAF)

121. Mme. RAMONA GARCIA

122. Cit. MUKENDI YAMPULU

123. M. EDWARD RAWSON
Chef d'Equipe CHEMONICS/SEP

124. Dr. CARLOS CAMACHO
Conseiller Technique
Dépt. du Plan/CHEMONICS

125. Dr. MOHAMED BEN SENIA
Conseiller Technique
SEP/CHEMONICS

126. Dr. DOUGLAS BARNETT
Conseiller Technique
SEP/CHEMONICS

127. Dr. BROOK GREENE
Conseiller Technique
SEP/CHEMONICS

128. Dr. SUHA SATANA
Conseiller Technique
SEP/CHEMONICS

129. M. ADEL LABIB
Conseiller Technique
SEP/CHEMONICS

130. M. GEORGE BRANSON
Administrative Officer
SEP/CHEMONICS

131. Dr. ELLIOT BERG
DAI Inc.
Washington, D.C.

132. Dr. ERIC Tollens
Professeur
Université de Leuven, Belgique

133. Dr. ARIZA NINO
Nathan Associates
Washington, D.C.

134. Dr. EROL HAKER
BIRD
Washington, D.C.

205

135. M. TONY TEELE
Directeur
CHEMONICS International Inc.
Washington, D.C.

- USAID/KINSHASA

136. M. DENNIS CHANDLER
Directeur, USAID à Kinshasa/Gombe

137. M. JOSEPH GOODWIN
Deputy Director

138. M. BAUDOUIN DE MARCHEN
Deputy Director

ARD:

139. M. RONALD HARVEY
ADO

140. M. JOHN MCMAHON

141. M. DAVID KINGSBURY

142. M. KIFLE NEGASH

143. M. BRUCE SPAKE
SHADO/Lubumbashi

144. Mme. CAROL FELKEL

145. Cit. TSHISHIKU KABUNDI

146. Dr. DAVID SHAPIRO

PDO:

147. M. WILLIAM ANDERSON

148. M. ARNOLD LESSARD

149. M. THOMAS DRISCOLL

PEP:

150. M JOHN BIERKE

151. M. STEPHEN HAYKIN

152. M. GLENN ROGERS

HPN:

153. M. RAY MARTIN

GDO:

154. M. MICHAEL SULLIVAN

- U.S. EMBASSY -

155. Son Excellence M. l'Ambassadeur
des Etats-Unis d'Amérique au Zaïre

- JOURNALISTES -

156. Cit. KAPUKU
Journaliste/AGRIPRESSE

157. Cit. MATONDO MAKIONA
Journaliste/Voix du Zaïre

158. Cit. LOMBA TENDA
Journaliste/Télé Zaïre

159. Cit. KONGO LUZAYAMO
Journaliste/Elima

160. Cne MAVANGU
Journaliste/AZAP
Kinshasa/Gombe