



**Mémoire Présenté
par : Albin NTUNGA**

**UNIVERSITE DU BURUNDI
FACULTE DES SCIENCES
ECONOMIQUES ET
ADMINISTRATIVES**

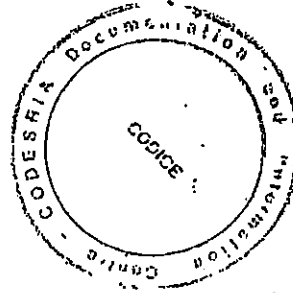
**Essai de réflexion sur l'économie burundaise
au-delà de l'ajustement structurel**

NOVEMBRE 1993

030204
NTU
7319

UNIVERSITE DU BURUNDI
FACULTE DES SCIENCES ECONOMIQUES ET ADMINISTRATIVES

Programme de Petites Subventions
ARRIVEE
Enregistré sous le n° 2617
Date 27 AVR. 1994



ESSAI DE REFLEXION SUR L'ECONOMIE BURUNDAISE AU-DELA
DE L'AJUSTEMENT STRUCTUREL.

Par
Albin NTUNGA

Mémoire préparé avec la Subvention du CODESRIA
(6^{ème} Programme, 1992).

JURY:

- DIRECTEUR : Abdel H.B. HAMMOUDA
- CO-DIRECTEUR : Fulgence NICOYITUNGIYE
- PRÉSIDENT : Pascal RUTAKE

Mémoire présenté en vue de l'obtention du grade de licencié
en Sciences Economiques et Administratives
Option: Economie Politique.

Bujumbura, Novembre 1993

030204
NTU
7319

NTUNGA BONAVENTURE**(1961-1991)****In****M E M O R I A M**

NTUNGA BONAVENTURE nous a quitté dans la nuit du 16/Juillet/1991 suite à un accident de roulage survenu à Grenoble (France).

Toute sa vie, il avait incarné tout ce qu'il y avait de plus brillant mais aussi de plus solide dans la force morale, l'affection humaine et la sensibilité.

Animé par le goût de pousser plus loin le savoir, il entamait sa thèse de Doctorat à l'Université de Grenoble mais, hélas, les circonstances décidèrent autrement!

Toute sa famille s'unit aujourd'hui par la pensée pour rendre hommage au disparu et pour dire une fois encore son regret et son affection. Nous lui devons beaucoup plus même qu'il n'est possible de l'exprimer ici et nous garderons toujours son souvenir.

A nos parents, frères et soeurs, Courage!

REMERCIEMENTS.

Ce travail n'aurait pas vu le jour sans l'apport de plusieurs personnes auxquelles nous tenons à témoigner notre profonde gratitude.

Nous remercions en premier lieu le Conseil pour le Développement de la Recherche en Sciences Sociales en Afrique, CODESRIA pour avoir subventionné ce mémoire. Nous tenons néanmoins à signaler que les idées exprimées dans ce travail n'engagent que l'auteur.

Nous pensons ensuite au professeur HAKIM Ben HAMMOUDA, instigateur et Directeur de ce sujet qui, grâce à sa disponibilité, sa simplicité et sa scientificité nous a inculqué le goût de la recherche. Il s'est attelé dès son arrivée à la FSEA à rompre le cloisonnement entre enseignants et étudiants, établissant avec ceux-ci des rapports de dialogue, d'entente et surtout d'amitié. Ce climat nous a permis de profiter de son talent et de son expérience universitaire dans une ambiance morale hautement humaine. Nous lui devons beaucoup.

Nos remerciements vont aussi au professeur NICOYITUNGIYE Fulgence qui a accepté gentiment de co-diriger ce travail. Nous avons trouvé en lui un homme compréhensif et plein d'imagination.

Nous devons également remercier le professeur RUTAKE Pascal, Professeur à la FSEA, Directeur du CURDES, qui, après avoir recommandé ce travail au financement du CODESRIA a accepté de présider le jury.

Nous pensons aux familles du Docteur NDAYISABA Gabriel, de NTUNGA Théodor, de BWAKAYABU Philbert, à ma tante WEGE Aurélie, ainsi qu'à tous ceux qui, de près ou de loin ont contribué à la réalisation de ce travail.

A tous nos amis de l'Université du Burundi et tous ceux qui se reconnaissent bien, nous disons, merci!

NTUNGA Albin

Bujumbura, Novembre 1993.

IN MEMORIAM	i
REMERCIEMENTS	ii
TABLES DES MATIERES	iii
LISTE DES TABLEAUX	iv
LISTE DES ABBREVIATIONS	v
0.Introduction Générale.	1
0.1.Intérêt du sujet	2
0.2.Problématique.	4
0.3.Hypothèses de travail.	5
0.4.Plan du travail.	5
Première partie: Crise et ajustement:le bilan d'un controversé d'ajustement structurel. . .	7
Chapitre I: La Crise de l'Endettement International et les Politiques d'Ajustement Structurel au Burundi.	8
Section I:La crise de l'endettement international. . .	14
I.1. De la période de crédit à celle de l'endettement international	14
I.2. Evolution de la dette publique et la crise au Burundi.	19
I.2.1. Evolution de la dette publique (1970- 1988)	20
I.2.2.Niveau de dépendance du Burundi vis-à- vis de l'extérieur.	22
I.2.3.Poids de la dette sur l'économie burundaise.	23
I.2.4. Autres indicateurs de la crise économique au Burundi	28

Table des Matières

Section II: Généralités sur les PAS	36
II.1. Définitions.	36
II.2. Genèse de l'assistance financière par le FMI à travers le PAS.	37
II.2.1. Ressources du FMI.	37
II.2.2. Technique de tirages	38
II.2.3. La contribution de la Banque Mondiale	38
II.2.4. Evolution des concepts: de la stabilisation à l'ajustement.	43
II.2.4.1. La stabilisation.	43
II.2.4.2. Les politiques d'ajustement structurel.	44
II.3. Contenu des PAS au Burundi.	45
II.3.1. Amélioration du secteur extérieur.	44
II.3.2. Amélioration de la gestion des ressources publiques en vue de réduire le déficit budgétaire.	47
II.3.3. La politique monétaire et de crédit à été définie " de manière à parvenir à améliorer le système d'allocation du crédit et de la mobilisation de l'épargne intérieure"	48
II.3.4. Accroissement de la production.	48
II.3.5. Sur le plan agricole, les mesures suivantes ont été prises afin d'augmenter sa productivité.	49
II.3.6. Amélioration du secteur social.	50
II.4. Les moyens financiers du PAS.	50
Conclusion	52
Chapitre II:Appréciation critique des PAS du Burundi.	54

Section I: Présentation et critique du modèle des PAS.	54a
I.1. Fondements théoriques des PAS.	54b
I.1.1. Approche par absorption.	54c
I.1.2. Approche monétaire de la Balance des Paievements.	55
I.1.3. Le fondement théorique de la croissance par la théorie libérale	57
I.1.4. La critique interne du modèle.	60
I.1.5.: Critique externe.	77
Section II: Impact socio-économique des PAS au Burundi.	80
II.1. Les performances économiques consécutives au PAS au Burundi.	80
II.1.1. La Balance des Paievements.	80
II.1.2. La production.	83
II.1.3. L'évolution des prix.	85
II.1.4. La répartition du revenu au Burundi.	88
II.2. Les effets du PAS dans le domaine social. . .	89
Conclusion.	99
IIème Partie: Dichotomie ajustement structurel-développement à long terme: Pour quelle alternative ?	100
0. Introduction.	103
Chapitre III: Alternative à l'échelle globale	106
Section I: Crise d'endettement, quelques tentatives de solution depuis 1980.	109
I.1. Le réechelonnement de la dette et autres formes de gestion.	109

Table des Matières

I.2.	LE Plan BAKER(Mai 1985)	112
I.3.	Le Plan BRADY (Mars 1989).	113
I.4.	Echange ou conversion de créance.	
I.4.1.	Naissance de "SWAPS" ou échanges de créances	116
I.4.2.	Conversion de créance.	118
Section II:	Pour une alternative africaine à l'ajustement orthodoxe: le PAL et le CARPAS.	121
II.1.	Le Plan d'action de Lagos (1980).	121
II.1.1.	Le Développement axé sur l'homme.	123
II.1.2.	Processus auto-entretenu de croissance économique et de développement.	124
II.1.3.	Intégration des économies africaines.	125
II.1.4.	Critique du PAL.	126
II.2.	LE RAPPORT BERG.	129
II.2.1.	Critique du RAPPORT BERG	131
II.3.	LE CARPAS.	132
II.3.1.	Cadre proposé pour l'ajustement avec transformation.	134
II.3.2.	Eléments centraux du Cadre pour l'ajustement avec transformation.	137
II.3.3.	Différence de l'ajustement classique - CARPAS.	137
II.3.4.	Instruments et directives politiques.	137
II.3.4.1.	Principes directeurs du CARPAS.	137
II.3.4.2.	Instruments et mesures en vue de l'ajustement accompagné de transformations.	143
Conclusion.	145
Chapitre IV:	Réflexion sur une stratégie de développement socio-économique à l'image du CARPAS pour le cas du Burundi.	148
Section I:	La crise agricole au Burundi, et manifestations originelles.	154
I.1.	Les manifestations de la crise agricole au Burundi.	154
I.1.1.	L'évolution discordante entre la population et l'évolution de la	

	production agricole.	154
I.1.2.	L'évolution de l'état nutritionnel.	157
I.1.3.	Le recours aux importations alimentaires	164
154	4.L'aide alimentaire	164
I.2.	Origines.	166
I.2.1.	Quelques contraintes liées au monde rural.	166
I.2.1.1.	La pression démographique.	166
I.2.1.2.	La baisse des rendements	167
I.2.1.3.	Agriculture de subsistance.	169
I.2.1.4.	Enclavement interne et externe.	169
I.2.1.5.	F a i b l e s s e d e l'industrialisation rurale.	170
I.2.2.	La politique économique et le développement agricole.	171
I.2.2.1.	La politique d'investissement agricole.	171
I.2.2.2.	La politique des prix agricoles.	175
I.2.2.3.	Le problème du crédit agricole au Burundi.	177
-	Les limites du système financier burundais.	180
SectionII:	Quelles industries pour le Burundi?.	188
II.1.	Les causes de l'absence de démarrage industriel au Burundi.	188
II.1.1.	L'insuffisance des facteurs de production.	188
II.1.2.	La dépendance externe.	190
II.1.3.	Le rôle des politiques économiques.	191
II.2.	Quelques contraintes diverses au développement industriel.	192
II.2.1.	Absence d'esprit d'entreprise et de la promotion du secteur privé.	192
II.2.2.	La faiblesse du pouvoir d'achat.	193
II.2.3.	Contraintes liées à l'enclavement.	193
II.3.	Quelle politique industrielle adopter aujourd'hui ?	195

Table des Matières

II.3.2. Regard sur l'intégration régionale du Burundi.	202
Conclusion du chapitre.	203
Conclusion générale.....	201
ANNEXES	206

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

TABLEAU N°1 :	Endettement global du Burundi (1970-1988).....	21
TABLEAU N° 2:	Niveau de dépendance financière du Burundi de 1970-1987. (en Mn FBu)	22
TABLEAU N° 3:	Poids de la dette extérieure (ratios en %) . .	23
TABLEAU N° 4:	Factures impayées de 1984 à 1988 (Mn FBu) . .	24
TABLEAU N° 5:	Evolution de la Balance des Paiements (en Mn FBu)	30
TABLEAU N° 6:	Taux de croissance du PIB, de la population et de l'inflation.	32
TABLEAU N° 7:	Evolution des Finances Publiques (1980-1985) en Mn FBu aux prix courants.	33
TABLEAU N° 8:	Financement du PAS au Burundi (en Mn\$). . . .	51
TABLEAU N°9:	Balance des Paiements 1986 - 1990.	81
TABLEAU N°10 :	Evolution du PIB par branche d'activité, aux prix constants de 1980.(Mn FBu)	84
TABLEAU N °11:	Indices des prix des agrégats économiques et indices des taux de change (1980=100)	86
TABLEAU N°12 :	Variation des prix et des salaires des fonctionnaires publiques.	92
TABLEAU N°13 :	Demandes et offres d'emploi au courant de l'année.	94
TABLEAU N°14 :	Evolution de la production vivrière au Burundi de 1970 à 1986 (en milliers de tonnes). . .	155
TABLEAU N°15:	Evolution de la population en milliers. . . .	156
TABLEAU N°16 :	Taux de couverture alimentaire de 1970 à 1987	158
TABLEAU N°17:	Importations de produits alimentaires au Burundi de 1970 à 1980.	162
TABLEAU N°18:	Evolution de l'aide alimentaire au Burundi de 1971/72 à 1987/1988	165

TABLEAU N°18:	Rendements des principales cultures de 1940 à 1985:kg/ha	167
TABLEAU N°19 :	Prévisions d'investissements publics dans le secteur agricole (en millions de FBu courants) de 1968 à 1992.	172
TABLEAU N°20:	Le revenu rural par tête de 1980 à 1987 . . .	180
TABLEAU N°21 :	Evolution des crédits agricoles au sein de la BNDE depuis 1987 jusqu'en 1990 (en millions de FBu).	183

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

Liste des sigles et abréviations.

PAS :	Programmes d'ajustement structurel
AID :	Assistance internationale pour le développement
SFI :	Société de financement international
BM :	Banque Mondiale
FMI:	Fonds Monétaire International
CARPAS:	Cadre Africain de référence pour les programmes transformation socio-économiques
PAL :	Plan d'Action de Lagos d'ajustement structurel avec
CI :	Code d'Investissement
CEA :	Commission Economique des Nations- Unis pour l'Afrique.
CAS:	Crédits d'ajustement structurel
FAS:	Facilités d'Ajustement Structurel.
DTS :	Droits de Tirages spéciaux.
Mn :	Millions.
PVD:	Pays en Voie de développement.
PMA :	Pays Moins Avancés.
PME :	Petites et Moyennes entreprises.
PIB :	Produit intérieur Brut.
PNB :	Produit national brut.
FOB :	Free on board.
SPM :	Service de Planification Macroéconomique.
Fbu :	Franc Burundais.
DSA:	Dimension sociale de l'ajustement.
DSD :	Dimension sociale du développement.
ONG :	Organisation non gouvernementale.
T :	Tonne.
SOSUMO :	Société Sucrière de Mosso.
SNES :	Service National des Etudes et Statistiques.
PQDES :	Plan Quinquennal de Développement Economique et Social.
SOBECOV:	Société Burundaise d'entreposage et de commercialisation vivrier.
FAO :	Food Agricultural [...]
CAMOFI:	Caisse de Mobilisation Financière.

vi

COOPEC : Caisse d'Epargne et de Crédit.

CADEBU : Caisse d'Epargne du Burundi.

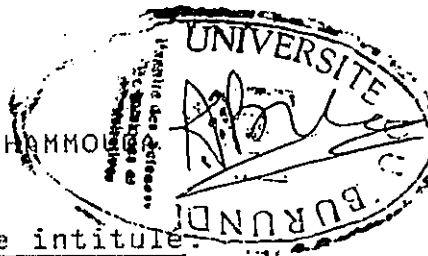
VERRUNDI: Verrerie du Burundi.

CEPGL : Communauté Economique des Pays des Grands Lacs.

Op.Cit.: Opere Citate

Ibid.: Ibidem

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE



Directeur du Mémoire: Dr. Hakim Ben HAMMOU

Résumé du Mémoire intitulé

Essai de réflexion sur l'économie Burundaise
au-delà de l'ajustement structurel.

L'étude a porté sur la crise économique des années 80 et la solution que la Banque Mondiale et le FMI y ont apporté au titre de l'ajustement structurel et cela pour le cas du Burundi.

Le Burundi a adopté un programme d'ajustement structurel en 1986. Dès lors, le travail a analysé cette thérapie afin de voir si elle est une voie de sortie à la crise ou si c'est une simple cure de survie.

Après avoir montré les limites théoriques qui sous-tendent l'application de l'ajustement structurel, le travail a évalué les deux phases d'ajustement au Burundi (1986-1990). En somme, l'ajustement ne semble pas être appropriée pour résoudre les problèmes socio-économiques du Burundi.

Notre travail a pour cela analysé différentes propositions qui ont été avancées pour résoudre la crise de la dette tant au niveau global (rééchelonnement, plans américains, accords "swaps", ...) qu'au niveau africain (surtout les propositions de la C.E.A.)

C'est à partir des travaux de la Commission Economique des Nations-Unies pour l'Afrique notamment le Plan d'action de Lagos et le Cadre Africain de Référence des Programmes d'Ajustement Structurel que notre travail a cherché à voir ce que devrait être le développement socio-économique du Burundi.

Notre travail a montré que le développement socio-économique du Burundi exige de nouvelles réponses à la crise agricole qui seraient trouvées au niveau des investissements, de la politique des prix, au niveau du crédit agricole... Aussi, l'industrialisation légère au départ dont l'objectif serait de dynamiser le secteur agricole serait suivie par une industrialisation lourde mais dans un cadre régional.

NTUNGA ALBIN

O. Introduction Générale.

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

0.1. Intérêt du sujet.

Actuellement, l'expression "Ajustement Structurel" défraie la chronique et semble être synonyme de malheur dans les PVD. Les points de vue des économistes sont différents à bien des égards sur ce sujet et la théorie du développement semble céder la place à ce qu'on appellerait la théorie de l'ajustement. Derrière toutes ces contradictions, bon nombre d'individus se posent de multiples questions sur ce sujet qui reste d'actualité depuis les années 1980. Qu'est ce que l'ajustement structurel? Pourquoi les économies sont-elles obligées de s'ajuster? Pourquoi les institutions financières internationales notamment la Banque Mondiale et le FMI s'ingèrent-elles dans les politiques économiques internes des PVD? A qui profitent les PAS et comment? etc...

De nombreux chercheurs de diverses tendances ont réagi aux recettes des PAS en montrant que ceux-ci bloquaient la croissance économique que vise toute politique économique. Dès lors, il s'agira dans ce travail, après avoir montré que l'ajustement structurel n'est pas la thérapeutique appropriée à la crise, d'élaborer un ajustement alternatif, un processus devant déboucher à long terme sur des transformations sociales et économiques et le développement de l'homme. C'est là la différence essentielle avec les PAS orthodoxes qui, jusqu'à présent se sont concentrés sur un nombre limité de variables financières en vue de préserver les équilibres fondamentaux.

En effet, nous estimons que pour proposer (et non pour imposer) un changement des structures il faut d'abord les

connaître et en faire une analyse minutieuse. Les goulots d'étranglement résultant des structures de production, de consommation, de la technologie, de l'emploi et de l'organisation socio-politique sont : la pauvreté généralisée, les pénuries alimentaires, la faible productivité, une technologie dépassée ou mal adaptée, ... Ainsi, les solutions à ces problèmes viendront d'une transformation des structures économiques et non des aménagements des équilibres macroéconomiques.

Nous croyons ainsi que notre proposition d'alternative ne manque pas d'intérêt. Celui-ci est justifiable à bien des égards. Selon Adedeji Adebayo, ancien secrétaire exécutif de la CEA, "Vouloir relier la croissance avec l'adoption ou la non-adoption des PAS classiques ne serait ni réaliste ni crédible si on ne tient pas compte que le nombre de taux de croissance négatifs a dépendu partiellement des facteurs externes tels que le cours des produits primaires, la situation de la dette, l'apport de ressources extérieures"¹

Gérard D. de Bernis croit qu'il est un "problème insoluble qu'un pays soumis à un PAS et obligé de consacrer l'effort de son peuple au remboursement de sa dette puisse se développer"². Dans la même lignée d'argumentation, Issa' Diallo, actuel Secrétaire exécutif de la CEA pense que "la philosophie même de l'ajustement, tel que conçu par la théorie libérale fausse le processus et qu'une alternative s'impose"³. Au delà même de ces réflexions, l'expérience des PVD qui ont amorcé une croissance montre qu'aucun pays n'a été développé par un ajustement par le

¹ Discours d'Adedeji Adebayo aux Nations-Unies lors de la présentation du "CARPAS", plan détaillé de 60 pages qui montre la manière dont les Africains pourraient prendre en charge les éléments nécessaires à la relance de leur économie et à un développement soutenu.

² Intervention au colloque tenu à Tunis du 9 et 10 décembre 1989 sur le thème "crise mondiale et issues pour les PVD".

³ Le Courrier ACP-CEE N°131 Janvier-Février 1992.

bas. Ainsi, étudier les problèmes liés à l'ajustement et réfléchir sur quelques alternatives ne manquent pas d'intérêt.

0.2. Problématique.

Au cours de la dernière décennie, le FMI et la BM se sont penchés sur les problèmes économiques de l'Afrique; toute une série de mesures qui ont été appelées PAS ont été mises en oeuvre. Les prêts de stabilisation du FMI, accordés seulement lorsqu'un gouvernement donne des preuves qu'il applique une véritable politique d'austérité budgétaire, sont suivis de prêts de la BM au titre de l'ajustement structurel.

Au cours des premières années de cette initiative, les responsables ne sont pas préoccupés des conséquences négatives que tels PAS pouvaient avoir sur le développement économique. Cela était dû en grande partie au fait que ces programmes étaient alors synonymes de stimulant de croissance et par là même de l'atténuation de la pauvreté. Avec le temps, il est devenu plus clair que les problèmes économiques étaient plus graves qu'on ne l'avait escompté, l'ajustement plus lent que prévu, une stagnation économique et souvent la détérioration des conditions sociales. Ainsi, certains organismes humanitaires tels l'UNICEF⁴ ont publié des études faisant état de la détérioration des conditions sociales suite à l'application des PAS. Aussi, les organismes économiques des PVD (CEA pour l'Afrique et CEPAL pour l'Amérique Latine) ont montré que les PAS ne sont pas appropriés

⁴ UNICEF: "L'ajustement à visage humain", Economica, Paris 1987, sous la direction de R. Jolly. Cet ouvrage plaide pour un "ajustement à visage humain et l'essentiel de l'étude est consacré à montrer l'effet concret sur la santé, l'éducation, les conditions sociales de vie des PAS. Cette étude dégage des alternatives qui seront étudiées dans le dernier chapitre.

pour s'attaquer aux problèmes réels que connaissent le Tiers-monde. Pourtant, les experts du FMI et de la BM n'hésitent pas à démontrer l'efficacité des PAS pour promouvoir la croissance économique.

Ainsi, notre étude fera la part des choses à travers une analyse de l'une et l'autre argumentation. Aussi, il sera question de réfléchir sur la situation économique du Burundi "après ajustement" et c'est à la suite de celle-ci qu'un ajustement alternatif sera proposé à la suite de diverses réflexions notamment celles du Plan d'Action de Lagos et surtout du CARPAS.

0.3. Hypothèses de travail.

Ainsi, notre travail se basera sur deux hypothèses importantes:

1°/ Pour ses contradictions théoriques, ses effets limités en terme de stabilisation et de relance économique ainsi que ses conséquences sociales néfastes, les - PAS constituent une réponse inappropriée à la crise des économies des PVD en général et du Burundi en particulier.

2°/ Les limites atteintes par l'économie burundaise exigent de nouvelles réponses sur la base d'une développement et d'une modernisation de l'agriculture à travers son intégration à l'industrie.

0.4. Plan du travail.

Parallèlement aux hypothèses qui le sous-tend, ce travail comprend deux parties principales.

La première analyse la crise économique mondiale en situant ses origines en premier temps et ensuite fait une analyse

critique de la cure en vigueur: les programmes d'ajustement structurel.

Ainsi, le premier chapitre est une illustration de l'origine de la crise de l'endettement international qui fut à la base de l'insolvabilité de plusieurs pays du Tiers-Monde. L'évolution de la dette du Burundi et son poids sur l'économie Burundaise sont également analysés. Ce chapitre se clôture par une présentation du programme d'ajustement structurel conseillé par les bailleurs de fonds pour redresser les économies sujettes à cette crise avec un accent particulier pour le programme entamé au Burundi depuis 1986. Toutefois, nos investigations en matière d'ajustement structurel pour le cas du Burundi se limiteront aux deux premières phases (la période allant de 1986 à 1990).

Le deuxième chapitre commence par présenter le modèle théorique des P.A.S. et finit par en faire une analyse critique. Celle-ci conduit à réfléchir sur diverses tentatives faites pour résoudre le problème de la dette et pour relancer le développement autrement afin que le même scénario ne se répète pas.

Ainsi, la deuxième partie s'ouvre sur le troisième chapitre où il est question d'analyser les tentatives de solution de la crise de la dette entreprises depuis les années 1980. A l'échelle globale, on passe de la politique de rééchellonnement à celles d'Octroi du " New Money " (Plan Baker), d'allègement des créances (Plan Brady) et enfin à la naissance de " Swaps ". A l'échelle africaine, le troisième chapitre analyse le contenu du Plan d'Action de Lagos et celui du CARPAS.

Dans le but d'éviter de rester dans le cercle vicieux de l'endettement et afin de promouvoir un développement basé sur une accumulation interne, le quatrième chapitre essaie de réfléchir sur le développement socio-économique du Burundi à l'image du PAL et du CARPAS. La première section de ce chapitre analyse les

origines et les manifestations de la crise agricole au Burundi et suggère quelques recommandations pour le développement de ce secteur. La deuxième section et la dernière essaie de situer l'échec de l'industrialisation du Burundi et propose quelques stratégies nouvelles pour la réussite de celle-ci.

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

PREMIERE PARTIE :

CRISE ET AJUSTEMENT STRUCTUREL :

LE BILAN D'UNE CONTROVERSE

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

Chapitre I :

**La Crise de l'Endettement
International et les Politiques
d'Ajustement Structurel au Burundi.**

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

O. Introduction.

En 1987, l'encours de la dette du continent africain est évalué à 200 milliards de dollars; mais plus que le chiffre absolu (pourtant très élevé en regard des possibilités de remboursement), c'est la rapidité de sa dégradation qui surprend: en six ans, elle a augmenté de 50%. Elle témoigne de l'incapacité des pays africains (et tous les pays dits sous-développés à l'exception des pays dits nouvellement industrialisés) à s'adapter aux événements qui ont marqué l'économie mondiale depuis 15 ans², signe et conséquence d'une gestion à courte vue dont les retombées hypothèquent l'avenir.

Un pays africain sur quatre a un ratio service de la dette/exportations supérieur à 50% (le Soudan détient le record avec un ratio qui oscille autour de 300%). La dette détient peut-être un autre record, celui d'avoir fait couler beaucoup d'encre. Si la décennie 80 a été celle des colloques, des réunions en tous genres, des diagnostics et des discours, c'est sans doute à cause de la dette. Elle est le point de convergence obligé et le premier fléau commun.

Au delà des chiffres actuels et de sa charge qui est devenue l'un des obstacles majeurs au développement, il s'agit de s'interroger sur la structure économique mondiale qui a permis cette situation. C'est ce que la section première tente de montrer à travers la genèse de l'endettement et sa situation à l'heure actuelle. La seconde section analyse les généralités sur les PAS, leur genèse, la place des bailleurs de fonds dans leur conception. Une attention particulière sera accordée dans les deux sections à l'économie Burundaise.

² Cette période se situe après celle de la prospérité économique d'après guerre (1945-1975) que Jean FOURASTIE appelle "les Trente Glorieuses", livre publié aux éditions Fayard en 1979.

Section I: La crise de l'endettement international.

I.1. De la période de crédit à celle de l'endettement international⁶

L'origine du problème remonte à la 2ème moitié des années 1970. Pour la plupart des pays en développement, c'était une époque où l'endettement paraissait une panacée. La croissance économique était vive, le cours des produits primaires montait en flèche, les pétrodollars inondaient les marchés financiers mondiaux⁷ et les banques ne demandaient qu'à prêter de l'argent à des taux d'intérêt favorables.

Rétrospectivement, il est manifeste que des sommes colossales ont servi à financer des investissements insuffisamment axés sur la productivité ou la diversification, tant et si bien que les pays surtout africains se sont trouvés pris au dépourvu au moment d'affronter la zone de turbulences économiques qui s'annonçait. Au début des années 80, l'économie mondiale entrait en récession. Le cours des produits de base s'effondrait, entraînant une grande partie de l'Afrique dans une crise de solvabilité.⁸

Selon Bourguinat, H et Mistral, J, la montée en flèche de la dette est liée aux deux chocs pétroliers⁹. De son côté, J. de la

⁶ Selon l'expression de Gérard de Bernis et J. Léonard cités par P. Norel et Eric Saint-Alary in L'endettement du Tiers-Monde, Alternatives Economiques, 2è édition mise à jour, p 48.

⁷ Les pétrodollars sont des dollars accumulés par des pays producteurs de pétrole lors du premier choc pétrolier de 1973. Ces liquidités furent confiées aux banques occidentales les plus fiables sous forme de dépôt.

⁸ Selon Cooper et Sachs, la solvabilité définit la capacité d'un pays à assurer dans le temps le service de sa dette sans emprunt supplémentaire.
Cooper (R.N.) et Sachs (J.O.): Borrowing abroad: The debt's perspective in B.W. Smith & J.T. Duddingtons.

⁹ Bourguinat, H et Mistral, J: La crise de l'endettement international, Ed. Economica, 1986, pp 385.

Rosière, directeur général du FMI jusqu'en décembre 1986 a accrédité la thèse d'une quadruple causalité: déficits budgétaires dans le Tiers-Monde¹⁰, accumulation de déficit des paiements au Sud depuis l'augmentation des prix de pétrole, difficultés des pays en développement à vendre leurs produits au Nord à cause de la crise et donc réemprunt pour payer les remboursements jusqu'en 1979 enfin.

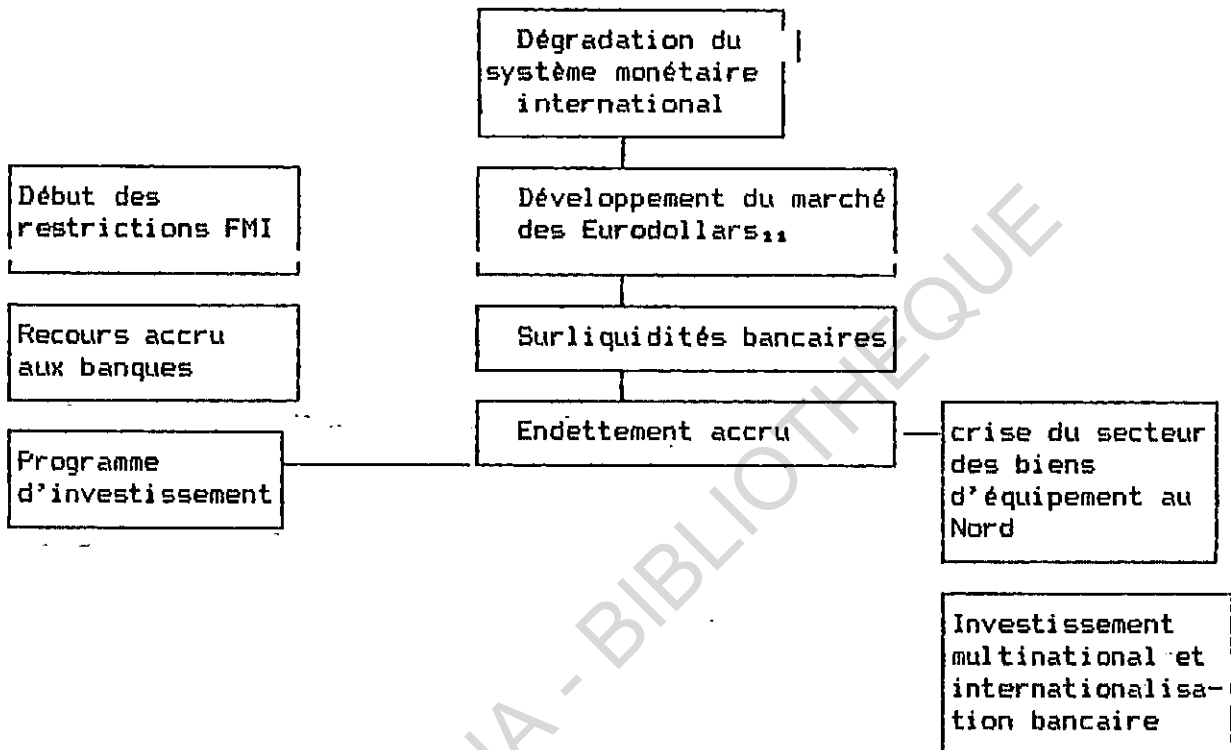
Par contre, la thèse qui nous paraît plausible est celle de Philippe Norel et Eric Saint-Alary. Selon eux, on peut distinguer trois phases principales que nous présentons ici sous forme schématique.

D'abord on voit que l'endettement commence surtout par les surliquidités des banques (provenant de la multiplication des eurodollars, par des programmes ambitieux d'investissement au Sud dans la conjoncture où le FMI ne finance qu'à des conditions draconiennes.

¹⁰ L'expression "Tiers-Monde" est due à Alfred Sauvy qui, par analogie avec le Tiers-Etat de l'Ancien Régime (Français) dominé par la noblesse et le clergé, désigne les pays en voie de développement réunis à la première conférence des pays non alignés à Bandoeng en 1955.

Le schéma suivant illustre cette situation.

Phase 1 (1969-1974)



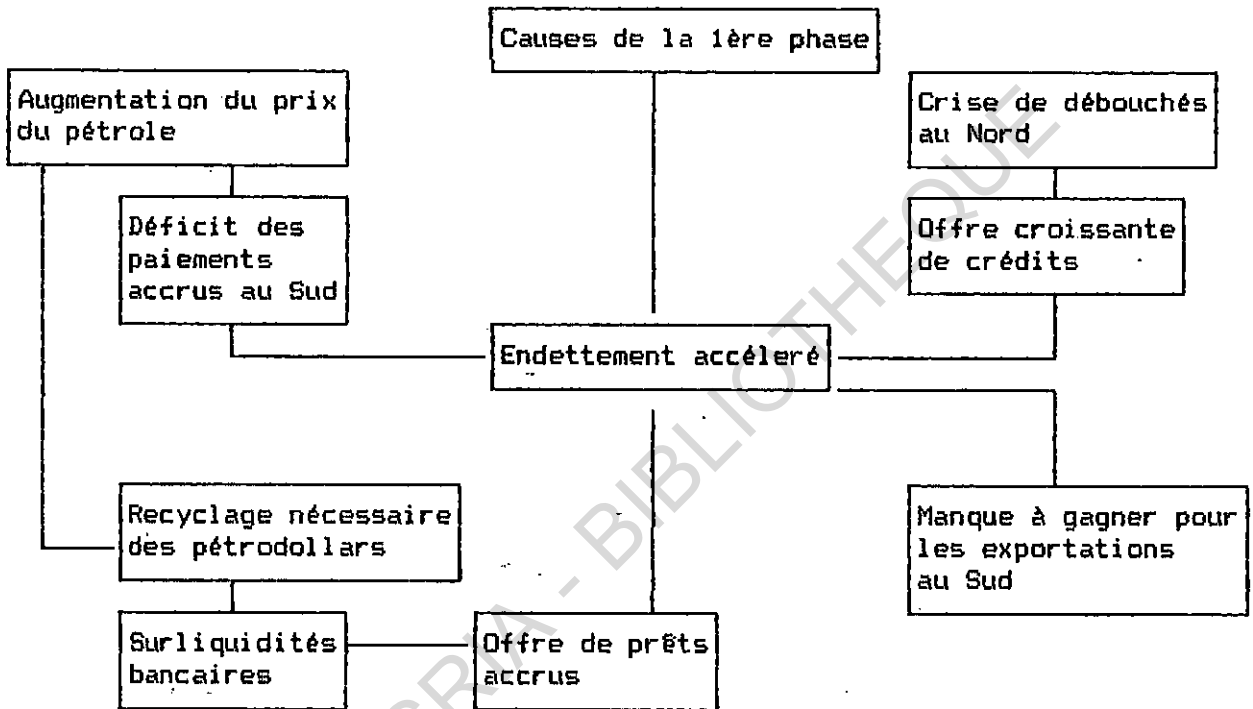
Références: P. Norel et E. Saint-Alary, "Op.Cit.p 45.

La deuxième phase s'amorce avec le premier choc pétrolier (1973) qui crée des déficits supplémentaires des paiements pour les pays non producteurs et les pousse à s'endetter davantage. Pour les mêmes raisons, la quantité de dollars à recycler (pétrodollars cette fois-ci) s'accroît et vient aggraver les surliquidités des banques. Dans le même temps, le manque à gagner pour les pays du Sud en raison de la crise de débouchés au Nord, les pousse à emprunter également davantage tandis que la crise

^{1 1} En référence aux pétrodollars, les eurodollars sont des dollars détenus en compte par des banques non-résidentes aux Etats-Unis. Résultant des paiements effectués par des clients américains à des fournisseurs européens, ces dollars ont été, à partir de 1958, gardés en compte par leurs destinataires, sans être changés en monnaie locale. Quand vers 1965, les banques américaines ont été à court de liquidités aux Etats-Unis, elles se sont portées emprunteuses de ces dollars auprès des banques européennes qui les détenaient.

des pays développés les pousse à prêter à l'étranger. Le schéma suivant illustre cette phase:

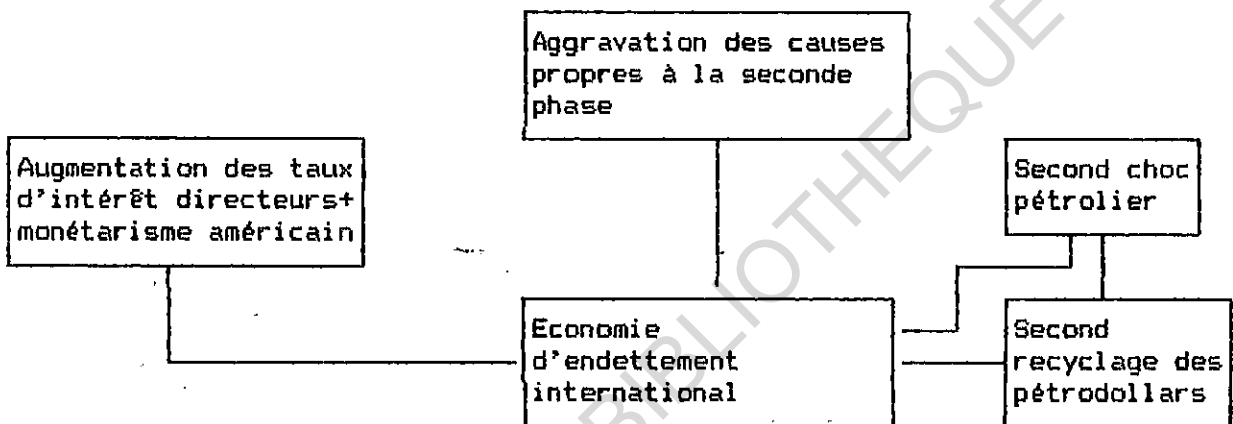
Phase 2 (1974-1979)



Références: P. Norel et E. Saint-Alary, Ibidem, p 47.

La troisième phase d'endettement (1979-1982) commence avec l'augmentation des taux d'intérêt aux Etats-Unis qui coïncide pratiquement avec le second choc pétrolier.

Phase 3 (1979-1982)



Source: P. Norel et E. Saint-Alary, Ibidem.P.48.

Ainsi on voit qu'aux causes de la deuxième phase s'ajoutent d'abord une aggravation des problèmes pétroliers, la crise au Nord et la hausse des taux d'intérêt qui vient augmenter les sommes à payer au titre du service de la dette. Selon Gérard de Bernis et Jacques Léonard, "Les pays doivent réemprunter simplement pour honorer le service de leur dette... On tombe alors dans un endettement stérile productivement et qui s'auto-entretient: c'est l'économie d'endettement international qui se substitue à l'économie de crédit international"¹²².

¹²² G. de Bernis et J. Léonard, Programme Endettement International - Document de travail n°7, Paris, ISMEA, 1985 cité par P. Norel et E. Saint-Alary Op.Cit.P.48.

A ce moment, la dette montait en flèche ne servant qu'à combler seulement les déficits budgétaires et commerciaux devenus béants.

"La dette du continent africain passe de 114 milliards en 1980 à 125 milliards en 1981 et 142 milliards en 1982"¹³. Dès lors, les Etats industriels prêtent moins. Les banques presque plus. Pour nombre de pays, la cessation de paiements menace. Ils n'ont en réalité d'autres choix que de s'adresser au FMI. Celui-ci devenait "le sésame permettant aux gouvernements endettés de... s'endetter encore". C'est dans ce contexte que plusieurs pays se sont retrouvés dans l'engrenage des PAS, "une situation de mendicité structurelle sur le plan international" faisant des institutions de Bretton-Woods des "protectorats financiers à l'échelle planétaire"¹⁴.

1.2. Evolution de la dette publique et la crise au Burundi.

Même de nos jours, l'endettement extérieur paraît encore indispensable aussi longtemps que l'épargne reste faible par rapport aux besoins d'investissement des plans de développement, que le système financier des pays endettés ne sera pas capable de prendre en main les problèmes liés au développement. Aussi et surtout, cette situation paraît incontournable si les recettes d'exportation ne progressent pas face aux besoins croissants d'importation d'équipement, d'énergie et de produits courants.

¹³ Jeune Afrique Economie n°100, sept-oct., 1987, p.60

¹⁴ L'histoire du système monétaire international a été marquée par des accords célèbres qui eurent lieu à Bretton-Woods dans l'Etat du New Hampshire aux Etats-Unis en Juillet 1944. Il fut décidé un système de change fixe et surtout la création de deux institutions financières internationales qui virent le jour en décembre 1945 à savoir le FMI et la Banque Mondiale.

1.2.1. Evolution de la dette publique (1970-1988)

Fondamentalement, le deuxième plan quinquennal de développement (1973-1977) marque le début d'endettement surtout interne¹⁵.

En effet, l'endettement public interne qui n'existait pratiquement pas fin 1973 décolle à 835,3 Mn de FBu fin 1974 pour atteindre 26.233,7 Mn FBu fin 1988, soit 31 fois plus qu'en 1970. La dette publique extérieure quant à elle était de 679 Mn FBu fin 1970 contre 116.340 Mn FBu fin 1988, soit 170 fois plus. Au total, la dette publique du Burundi était de 679 Mn FBu fin 1970 contre 142.569 Mn FBu fin 1988, soit 210 fois plus¹⁶.

Le tableau suivant montre l'évolution globale de l'endettement du Burundi de 1970 à 1988. (voir p. 212)

¹⁵ Les plans de développement du Burundi commencent en 1951 avec le plan décennal de développement (1951-1961) du Ruanda-Urundi confectionné par la Belgique. Il y aura par après succession des plans quinquennaux de 1968 à nos jours: 1968-1972; 1973-1977; 1978-1982; 1983-1987; 1988-1992 et en préparation 1993-1997.

¹⁶ Caviezel, Lothar et Fouga, Patrick, L'ajustement structurel, l'emploi et la pauvreté au Burundi, Annexes de statistiques: T.3:4., p^o41 + calculs de l'auteur.

1.2.2. Niveau de dépendance du Burundi vis-à-vis de l'extérieur.

De 1970 à 1987, le Burundi a investi 190.378,8 Mn Fbu dont 69,7% proviennent de l'extérieur sous forme de dons (19,8%) et de prêts (31,3%) et seulement 30,3% sous forme de ressources internes (emprunt interne et ressources propres). Ainsi, le Burundi dépendait en moyenne entre 1970-1987 à 69% de l'extérieur, ce qui montre qu'à ce rythme, l'emprunt provoque l'emprunt, ou pire encore, le pays s'endette continuellement pour rembourser. Le tableau suivant visualise cette situation de 1970 à 1987.

TABLEAU N° 2: Niveau de dépendance financière du Burundi de 1970-1987. (en Mn Fbu)

	PPQD 70-72	DPQD 73-77	TPQD 78-82	QPQD 83-87	Total 70-87
Financement					
interne	233,8	4113,2	21558,8	15327,2	67138,8
externe	1798,8	8926,0	30487,0	72028,1	113239,9
dons	1664,9	5940,0	14336,5	21872,8	43814,2
prêts	133,9	2986,0	16150,5	50155,3	69425,7
Total	2032,6	13039,2	52045,8	87355,3	190378,7
En %					
Financement					
interne	11,5	31,5	41,4	17,5	30,3
externe	88,5	68,5	58,6	82,5	69,7
dons	81,9	45,6	27,5	25,0	19,8
prêts	6,9	22,9	31,0	57,4	31,3
Total	100	100	100	100	100

NB: PPQD: Premier plan quinquennal de développement (1968-1972)

DPQD: Deuxième " " " (1973-1977)

TPQD: Troisième " " " (1978-1982)

QPQD: Quatrième plan quinquennal de développement (1983-1987)

Source: Caviezel, Lothar et Fouga, Patrick, Ib. pp33.

1.2.3. Poids de la dette sur l'économie burundaise.

Pour apprécier l'incidence d'un endettement extérieur sur une économie, on le rapporte aux ressources permettant au pays de faire face à ses obligations, à savoir le P.I.B., les recettes d'exportation et les recettes budgétaires.

Le tableau suivant va nous montrer les ratios Dette extérieure/exportations, Dette extérieure/PIB, Service dette/exportations, Service dette/recettes budgétaires.

TABLEAU N° 3: Poids de la dette extérieure (ratios en %)

	1980	81	82	83	84	85	86	87	88	89
<u>Dette extérieure</u> <u>Exportations</u>	128,5	163,2	162,8	292,9	322,3	302,4	371,8	670,8	664,6	718,5
<u>Dette extérieure</u> <u>PIB</u>	12,9	14,6	17,3	31,5	34,1	33,3	46,4	58,0	75,9	84,2
<u>Service dette</u> <u>Exportations</u>	7,2	6,7	6,3	8,7	14,2	19,0	19,7	42,1	33,3	39,5
<u>Service dette</u> <u>Recettes budgétaires</u>	6,2	5,6	5,4	8,6	12,0	16,2	15,7	29,4	24,5	23,1

Source: B.R.B., "Bulletin Trimestriel", n°112, Mars 1990, p.27.

Dette extérieure

a) Le ratio -----

Exportations

Ce ratio est un indicateur du niveau d'endettement d'un pays par rapport à la source principale de ses ressources en devises qui assurent le remboursement. Il permet d'évaluer la capacité de remboursement d'un pays. En général, ce ratio ne devrait pas excéder 150% sinon la situation devient préoccupante et la

capacité de remboursement est compromise. C'est malheureusement le cas du Burundi surtout depuis 1984.

a. Capacité de remboursement du Burundi (1970-1988)

Face à la situation précédemment vue, le Burundi a accumulé des factures impayées vis-à-vis de ses prestataires tant intérieurs qu'extérieurs comme nous le montre le tableau suivant.

TABLEAU N° 4. Factures impayées de 1984 à 1988 (Mn FBu)

	1984	1985	1986	1987	1988
Budget ordinaire	1316,7	358,5	-	2310,0	2398,4
Budget extraordinaire	1544,3	1048,1	1041,0	911,0	1316,6
Total	2861	1406,3	1041,0	3221,7	3705,0

Source: BRB, Rapport annuel 1988, p 38 et p 40.

Ce tableau nous montre que le Burundi devient en général de plus en plus incapable de faire face à ses échéances. En effet, de 2.861 Mn FBu en 1984 de factures impayées, le pays se retrouve en 1988 à 3705,0 Mn FBu.

Ainsi cette situation nous pousse à nous poser des questions. Est-ce que le Burundi produit-il assez pour continuer à honorer ses engagements intérieurs et extérieurs? Peut-il en même temps assurer le service de la dette publique et satisfaire les besoins de la population?

Avant de répondre à cette question, analysons d'abord les autres ratios ci-dessus visualisés dans le tableau.

Dette extérieure

b. le ratio -----
PIB

Les ressources qui servent à rembourser proviennent de la production en temps normal. C'est pourquoi ce ratio est un indicateur important qui montre les possibilités de remboursement d'un pays grâce à ses ressources propres.

Le rapport dette/PIB a régulièrement évolué à la hausse passant de 12,9% en 1980 à 84,2% en 1989.

Si on analyse l'évolution, on peut déceler trois phases.

1° Entre 1980 et 1982, la dette s'est accrue lentement et le ratio a augmenté de façon modérée, se maintenant à un niveau inférieur à 20% du PIB (14,9% en moyenne).

2° En 1983, le ratio monte en flèche, atteignant 31,5% du PIB et se maintient à ce niveau jusqu'en 1985.

3° A partir de 1986, suite aux crédits d'ajustement structurel, la dette extérieure a monté de façon exponentielle, entraînant le ratio à des niveaux de plus en plus élevés, pour atteindre 84,2% en 1989.

Cette troisième phase montre que le pays devrait consacrer la quasi-totalité de son PIB s'il devait rembourser sa dette. Ce qui est une situation grave pour un pays qui doit satisfaire les besoins internes de la population et faire face au service de la dette.

service de la dette

c. le ratio -----

recettes d'exportation

ou "coefficient du service de la dette".

Ce ratio montre le rapport entre le paiement des intérêts et du principal d'une part et les recettes d'exportation d'autre part.

Parallèlement au service de la dette qui n'a cessé d'augmenter (passant de 7,2% en 1980 à 39,5% en 1989). Ce ratio a régulièrement évolué à la hausse, sauf en 1982 et 1988 années d'expansion des exportations.

Ainsi, jusque fin 1983, ce ratio reste inférieur à 10% . Dès 1984, il progresse lentement jusqu'en 1986 (19,7%) et monte brusquement dès 1987 (42,1%) sous l'effet du service de la dette qui ne cesse d'augmenter à côté des recettes d'exportation qui se compressent. La moyenne qui se maintient entre 1987 et 1989 est 38,3% . C'est une situation qui n'est guère favorable si on sait que le développement exige le maintien des équipements et surtout des investissements nouveaux en plus de la satisfaction des besoins de la population toujours croissante.

service de la dette

d. le ratio -----

recettes budgétaires

Ce ratio montre les possibilités ou les limites des ressources budgétaires de fonctionnement à faire face aux échéances.

Son évolution est à la hausse avec trois périodes distinctes.

1°/ De 1980 à 1982, le ratio reste presque constant (en passant de 6,2% en 1980 à 5,4% en 1982).

2°/ De 1983 à 1986, il y a progression rapide de ce ratio (passant de 8,6% en 1983 à 16,2% en 1985) jusqu'en 1985 et un petit fléchissement en 1986 (15,7%) dû à la forte augmentation des recettes budgétaires (consécutive aux mesures y relatives du PAS).

3°/ De 1987 à 1989, il y a fléchissement sensible, tout en se maintenant au-dessous de 23,0% .

Il ressort des analyses précédentes que l'endettement extérieur du Burundi est devenu progressivement très lourd. Son encours qui était relativement supportable fin 1979 (soit 8436,6 Mn FBu) est passé à 32368,2 Mn FBu en 1983 et à 147.270,2 Mn FBu en 1989, soit plus de 17 fois plus.

Dans le même temps, les ratios d'endettement qui étaient très faibles au début des années 1980 se sont hissés progressivement à des niveaux très élevés, montrant ainsi la pression que la dette exerce sur les ressources nationales.

De son côté, le poids du service de la dette est devenu très lourd, le ratio service dette/exportations étant passé de 7,2% en 1980 à 39,5% en 1989.

Ainsi, compte tenu des ressources du pays, l'endettement extérieur du Burundi atteignait déjà des situations préoccupantes (ce problème est pourtant loin d'être résolu avec les PAS en cours):

Parallèlement à cet endettement de plus en plus insupportable, d'autres indicateurs économiques étaient en baisse, le tout convergeant vers l'approfondissement de la crise.

I.2.4. Autres indicateurs de la crise économique au Burundi

Les indicateurs souvent mis en exergue pour analyser la situation économique d'un pays sont la production intérieure brute (PIB)¹⁷, le chômage, l'inflation, l'équilibre de la balance des paiements¹⁸. Néanmoins, ces grandeurs ne sont pas exhaustives surtout pour des pays comme le Burundi. Certaines données comme le taux d'accès à l'eau potable, à l'électricité, le taux d'alphabétisation, le nombre de personnes par médecin, par lit d'hôpital, etc... nous semblent d'une importance capitale pour un pays dont la population est à 85% rurale. Ainsi, avant d'analyser ces indicateurs communément admis, nous allons faire un bref commentaire sur données statistiques du Burundi avant le PAS contenues dans l'annexe I (en fin de mémoire).

¹⁷ C'est la grandeur qui mesure l'ensemble de ce qui est produit dans l'année à l'aide d'un travail rémunéré. Certains pays capitalistes calculent non pas le PIB mais le PNB qui prend en compte l'activité des nationaux -entreprises ou particuliers- à l'étranger pour sa partie qui fait l'objet d'un rapatriement de fonds et, à l'inverse, ne prend pas en compte les revenus que les étrangers présents dans le pays rapatrient chez eux.

¹⁸ Ainsi, l'économie est jugée satisfaisante si elle réalise ce que Kaldor appelle un bon "carré magique". Celui-ci est un graphique carré où chaque côté est dédié à l'un des quatre principaux équilibres à maintenir:

1° Equilibre extérieur: entre sorties et entrées de devises sur le territoire national. La situation favorable est celle où les entrées sont excédentaires.

2° Equilibre d'emploi: entre offre et demande sur le marché du travail.

3° Equilibre des prix: entre offre et demande sur le marché des biens et services.

4° Croissance du PIB: qui se traduit par l'augmentation du PIB et s'exprime en % de l'augmentation constatée au cours de l'année n par rapport au montant du PIB de l'année n-1.

L'annexe I (en fin de mémoire) nous montre un pays où 85% de la population vit du secteur primaire, 24% ayant accès à l'eau potable, 30% étant alphabétisés et surtout avec un revenu par habitant de 240 dollars. C'est dire donc que les politiques économiques devraient tenir compte que le développement au sens où Gérard de Bernis l'entend est "l'élévation du niveau de satisfaction des besoins de la masse de la population structurée en groupes sociaux, selon l'ordre et la hiérarchie de ces besoins". Et pourtant les politiques conçues par les bailleurs de fonds, comme on le verra dans le chapitre suivant, ne visent qu'à restaurer la solvabilité du pays, celle-ci permettant le remboursement de la dette.

Ce commentaire nous permet de passer à l'analyse des composantes du "carré magique" de Kaldor pour le Burundi.

a. la balance des paiements.

C'est un document comptable qui fournit le relevé de toutes les transactions économiques réalisées pendant une période donnée (généralement l'année) entre un pays et l'étranger. Il est présenté sous la forme d'une comptabilité en partie double et est nécessairement équilibré. Il s'agit d'un équilibre comptable qui peut s'accompagner d'un déséquilibre économique. Il regroupe un certain nombre de balances partielles: la balance commerciale, la balance des services (ou des invisibles), la balance des revenus facteurs, la balance des opérations en capital.

Ainsi, l'analyse de la situation de la balance des paiements revient à analyser une à une des balances mais pour des raisons de simplicité, analysons seulement l'évolution de la balance des paiements de 1980 à 1985:

TABLEAU N° 5. Evolution de la Balance des Paiements (en Mn FBu)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
1) Bal. des biens et service non facteurs	-11210,8	-9977,6	-13997,0	-14786,2	-16237,1	-12330,2
2) Solde des facteurs	-634,5	-1813,1	-2355,4	-2452,6	-3223,9	-3947,2
3) Soldes des transferts courants	4241,1	5728,7	5003,1	4794,5	5312,9	5585,2
4) Soldes des opér. courantes 1) + 2) + 3)	-7604,2	-6062,0	11349,3	-12444,3	-14148,9	-10692,2
5) Dons en capital	3163,5	-3464,1	3612,9	3714,2	4768,7	4799,7
6) Investissement direct	95,5	54,4	131,1	41,5	106,1	189,0
7) Emprunts nets à terme	2752,3	2004,1	3666,3	10293,8	9851,6	6749,9
8) Mouvements des capitaux à court terme	1148,1	1151,1	1300,5	1902,2	-212,6	209,0
9) Balance des capitaux 5)+6)+7)+8)	7159,4	6637,9	8710,8	15951,7	14513,8	11946,7
10) Erreurs et omissions	-89,4	-3362,8	-549,4	2158,9	-816,5	-158,3
11) Balance des paiements ajustés	-534,2	-2786,9	-3187,9	-1348,5	-451,6	1096,2

Source: Premier Ministère et Ministère du Plan, Economie burundaise 1987.
T.5.2., T.5.3, T.5.4, T.5.5., T.5.1.
Calculs de l'auteur.

Comme le tableau 5 l'indique, la balance de paiements est toujours en déficit depuis 1980 qui est en moyenne annuelle de 1567,5 Mn de FBU. A l'origine de la détérioration de la balance de paiement, on remarque surtout le déficit permanent de la balance des biens et services non facteurs. Ce déficit est en moyenne annuelle de 13089,6 Mn de FBU (entre 1980 à 1985). Ainsi l'équilibre de la balance de paiements est dû surtout aux dons en capital qui sont en moyenne annuelle de 8505,06 Mn de FBU, et des emprunts à terme qui sont en moyenne annuelle de 4386,3 Mn de FBU. A côté de ces déficits, on remarque que la balance de paiements s'améliore lentement à partir de 1985. Le redressement est imputable selon la Banque Mondiale à une contraction des importations à la suite des contrôles administratifs jusqu'en 1986 avec les PAS.

Au-delà de ces chiffres absolus, une réalité consécutive à la détérioration de cette balance de paiements est que les réserves brutes en devise s'amenuisent. Ainsi, celles-ci doivent couvrir au moins 3 mois d'importation et pourtant dès 1980 (4,7 mois), la situation s'empire. En effet elles couvraient successivement 3 mois (1981), 0,7 mois (1982), 1,3 mois (1983), 0,9 mois (1984), 1,5 mois (1985). C'est dire donc que le seuil minimum a été dépassé en 1981 et que la situation s'empirait de plus en plus.

b. Croissance du PIB et inflation.TABLEAU N° 6. Taux de croissance du PIB, de la population et de l'inflation.

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Taux de croissance annuel du PIB au prix du marché en % a)		11,2	+7,3	12,4	12,6	15
Taux de croissance de l'inflation b)		-3,6	5,5	2,2	16,5	5,1
Taux de croissance de la population c)		2,65	2,73	2,81	2,86	2,85

a) Source: Premier Ministère et Ministère du Plan, cellule de planification macroéconomique.

b) Source: Premier Ministère et Ministère du Plan, cellule de planification macroéconomique.

c) Gaviezel, Lothar et Fouga, Patrick: op.cit. p.1.

Le tableau 6 montre qu'en 1981, le taux de croissance du PIB au prix du marché est supérieur au taux d'inflation (-3,6%) et celui de la population, ce qui est une bonne situation. Pourtant en 1982, le taux de croissance du PIB est supérieur au taux d'inflation de 1,8% au moment où le taux de croissance de la population est de 2,73%, ce qui traduit que le pouvoir d'achat diminue en termes réels de près de 1%. Cette situation est dramatique en 1984 où le taux de croissance de l'inflation (16,5%) est supérieur aux taux de croissance du PIB (12,6%) de près de 4%. C'est dire que la richesse, en termes de pouvoir d'achat réel a diminué de 4% au moment où la population a augmenté de 2,85%.

Ce qui est une situation de crise¹⁹.

c. Situation des Finances Publiques.

Notre travail se limitera à analyser leur évolution globalement et non à entrer en détail pour ce qui est des recettes et des dépenses budgétaires.

Ainsi, l'évolution défavorable du secteur extérieur au début des années 1980 (dégradation des termes de l'échange, hausse du prix du pétrole, niveaux élevés d'inflation internationale) jointe à une politique économique expansionniste a donné lieu à des déficits considérables.

TABLEAU N° 7: Evolution des Finances Publiques (1980-1985) en Mn
Fbu aux prix courants.

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	Total
Dépenses	13949,1	15487,2	15707,8	16983,1	19332,1	23985,3	
Recettes	11393,5	12437,1	13631,2	12809,2	16163,9	19036,7	
Solde budgétaire (déficit)	-2555,6	-3050,1	-2076,6	-4173,9	-3168,2	-4258,6	
Déficit budgétaire en % du PIBpm	5,8%	6,3%	4,0%	7,1%	4,8%	5,6%	

Source: Ministère du Plan, Cellule de Planification Macroéconomique cité par NTUNGA, Bonaventure, Les problèmes de financement du déficit budgétaire au Burundi, Mémoire, UB, FSEA, Septembre 1988, p.47

¹⁹ Par crise, il faut entendre une situation économique qui se dégrade à travers l'augmentation du chômage, de l'inflation, stagnation ou recul de la production, augmentation des déficits tant internes qu'externes et ce n'est pas tout. Le blocage des mécanismes de croissance menace la cohésion de l'ensemble des règles sociales. Lorsque les niveaux de vie diminuent suite "à la croissance qui n'est plus au rendez-vous. Lorsque celle-ci ne permet plus de payer les exigences du progrès; il faut accroître la pression fiscale et les charges sociales pour trouver les ressources nécessaires; il y va de la survie du système" (tiré de Denis C., Alain Lipietz, La crise, Alt. Economiques, p.15).

Ce tableau montre que le déficit budgétaire est croissant de 1980 à 1985. Ceci est surtout dû aux dépenses qui montent rapidement en passant de 13.949,1 Mn FBU en 1980 à 23.995,3 Mn FBU en 1985, soit une augmentation de 72% en 5 ans. Par contre, les recettes passent de 11.393,5 Mn en FBU (déjà déficitaire à cette année) à 19.036,7 Mn FBU en 1985, soit une augmentation de 67% en 5 ans, d'où l'augmentation de déficit de 66 % en 5 ans.

On remarque dès lors que l'évolution des Finances Publiques montre un déficit de plus en plus croissant accéléré par la lenteur du rythme de croissance du PIBpm, ce qui fait que le déficit budgétaire en % du PIBpm augmente aussi en passant de 5,8% en 1980 à 6,3% en 1981 et surtout à 7,1% en 1984.

Les indicateurs de crise sont nombreux et il serait difficile de bien les cerner, au cours d'un mémoire. Pour nous résumer, des déséquilibres financiers et une détérioration de l'efficacité des secteurs productifs sont apparus.

Le déficit croissant de la balance des paiements, un lourd déficit budgétaire, une inflation galopante, un endettement insupportable, un ralentissement de l'activité économique et une dégradation du revenu par habitant n'ont pas laissé d'optimisme dans les perspectives de croissance des années 1980:

- Il s'est avéré que la crise n'était ni passagère, ni conjoncturelle et qu'il s'agissait plutôt d'un phénomène structurel dont les causes étaient profondes et durables²⁰.

Cette situation, qui était quasi-générale a conduit à une prise de conscience des grands bailleurs de fonds de la

²⁰ SP/CS/PAS, Note d'information sur le Programme d'Ajustement Structurel, p.3

vulnérabilité et surtout de l'insolvabilité des économies des PVD, d'où l'émergence des restrictions dans l'octroi des crédits, la seule condition d'en bénéficier étant d'accepter les réformes économiques (conçues par eux-mêmes) à travers ce qu'on a appelé "Programme d'Ajustement Structurel".

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

Section II Généralités sur les PAS

II.1. Définitions.

L'ajustement structurel se définit généralement comme un ensemble de mesures visant à ajuster durablement la balance des paiements. Cela est obtenu "au moyen d'une adaptation des structures économiques (de production), c'est-à-dire autrement que par une réduction de la croissance économique ou par un recours accru de capitaux extérieurs. De façon équivalente, on peut dire que l'ajustement structurel est l'adaptation des structures économiques qui permet de limiter durablement le déficit de la balance des paiements courants à un niveau correspondant à un recours raisonnable aux capitaux extérieurs, et sans réduction du taux de croissance économique"¹.

De leur côté, les bailleurs de fonds pensent qu'un PAS est un programme économique conçu pour aider une économie en crise "à se redresser" mis en place autour des années 1980. Cela est effectué à l'aide des prêts, soit du FMI (politiques de stabilisation), soit de la BM (politiques d'ajustement structurel proprement dite). A ce propos, un document de la Banque Mondiale souligne que "le gouvernement du Burundi a demandé à la BM et au FMI de l'aider à élaborer et à mettre en oeuvre un programme cohérent de réforme qui viserait à un double objectif: rétablir l'équilibre financier dans le court terme et amorcer des réformes structurelles à moyen et à long terme dans l'économie"².

¹ Guillaumont, Patrick, Croissance et Ajustement. Les problèmes de l'Afrique de l'Ouest, Paris, Economica, pp 16-17.

² Il y a lieu de se demander si c'est réellement le Burundi qui voulait à tout prix un tel programme avec de tels objectifs et si le programme ainsi élaboré est cohérent comme le souligne ce document.
Burundi, Problèmes de développement et d'ajustement structurel, Rapport de la Banque Mondiale N° 6754-Bu; pp.2.

Ainsi, l'objectif est de mettre en oeuvre des politiques d'actions et des réformes nécessaires pour modifier la structure de l'économie. C'est, selon certains, "la remise en ordre du système économique d'un pays: dépensez ce que vous gagnez, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur puis lancez-vous dans la voie du développement, et vos problèmes commenceront à être résolus"³.

II.2. Genèse de l'assistance financière par le FMI à travers le PAS.

II.2.1. Ressources du FMI.

Les ressources du Fonds se composent de ressources ordinaires et de ressources empruntées.

Les ressources ordinaires comprennent les monnaies des pays membres en fonction essentiellement de leur quote-part, des avoirs en or et des DTS détenus au compte des ressources générales⁴.

Ainsi, chaque pays membre se voit assigner lors de son adhésion une quote-part en fonction de sa situation économique interne et externe qui correspond à la souscription qu'il doit verser au Fonds. De cette quote-part dépend le nombre de voix dont le pays dispose au Fonds dans toutes les procédures de vote ainsi que le plafond des ressources financières auxquelles le pays a droit. Le total des ressources du Fonds au 30 Avril 1988

³ Michael P. Craknell, "Ajustement structurel: Pour quoi, Pour qui?", in Problèmes Economiques N°2.187, 22/8/1990, p.6.

⁴ CHANDAVARKAR: Le FMI: Structures financières et activités. Washington, FMI, 1984. (Séries de brochures, n°42). cité par G. Blandone, Le FMI, l'ajustement et les coûts de l'homme, Editions de l'épargne, 174, boulevard Saint-Germain, Paris VIè; p.37.

était donc de l'ordre de 100 milliards de DTS se répartissant en monnaies (95.609.684 dollars); DTS (770306); or (3.620.396 kg).

Les ressources empruntées ne sont pas moindres puisqu'elles représentent 12,7 milliards de DTS, soit 7% des quote-parts.

11.2.2. Technique de tirages.

Pour aider les pays membres au titre de la balance des paiements, le Fonds leur vend des DTS ou des monnaies d'autres pays membres en échange de leur propre monnaie. Les pays membres effectuent donc des "tirages" ou "achat" auprès du Fonds. Au terme de la période prévue, les pays bénéficiaires devront procéder au "rachat" de leur monnaie ou moyen de D.T.S. ou d'autres monnaies. Le Fonds verse une rémunération aux pays membres dont il utilise les monnaies et perçoit des commissions sur les aides qu'il octroie.

En 1947, par souci de voir le pays "acheteur" être en mesure de rembourser l'aide en devises reçues grâce à une amélioration de sa balance de paiements, le Fonds a mis en place "la conditionnalité", ensemble de conditions mises à l'octroi des aides⁵.

⁵ La garantie devient la priorité n°1 au FMI. En effet, au début de 1989, les "impayés" s'élevaient à deux milliards six cents millions (2.600.000.000) de DTS sur un total de prêts en cours de 10 milliards de DTS, soit environ le tiers et sur 30 à 35 milliards de DTS de fonds prêtables. Ainsi, cette tendance aux "impayés" c'est-à-dire au non remboursement des prêts accordés par le Fonds s'accélère passant d'environ 50 millions de DTS en 1983 à 2 milliards 600 millions en 1989. D'où l'instauration de garde-fou qu'est la "conditionnalité".

II.2.2.1. La conditionnalité.

Dès 1968, les quatre éléments essentiels de la conditionnalité, caractéristiques de tout accord de confirmation sont affirmés:

- 1°/ Etablissement d'un programme de stabilisation conjointement par le pays demandeur d'aide et les représentants du FMI.
- 2°/ Le programme doit préciser les objectifs à atteindre, les politiques à mettre en oeuvre, et les critères de réalisation quantitatifs ("performance criteria")
- 3°/ Le programme comportera des clauses d'échelonnement des tirages en fonction des besoins du pays.
- 4°/ Le programme prévoira des consultations périodiques en vue d'apprécier les résultats obtenus en matière d'objectifs, de politiques et de critères de réalisation.

En Mai 1979 fut signé en douzes normes, le contenu de la conditionnalité.

a) La nécessité de l'ajustement

Les pays membres s'engagent à adopter des mesures correctrices si possible avant même que les difficultés de balance de paiements ne surviennent, sinon, dès qu'elles surgissent.

b) Accord de courte durée

La durée d'un accord de confirmation sera normalement d'un an exceptionnellement de trois ans si l'ajustement s'avère difficile.

c) Un accord de confirmation n'est pas un accord international

Le pays qui a recours au F.M.I. s'engage dans "une lettre d'intention" à prendre certaines mesures d'ajustement mais ce n'est pas un engagement contractuel c'est-à-dire qu'il n'y a pas d'obligation juridique à respecter l'engagement.

d) Prise en compte de la situation du pays

Ceci concerne explicitement les objectifs sociaux et politiques intérieurs; les priorités économiques; la situation du pays, y compris les causes des difficultés de balance de paiement⁶.

e) Consultations périodiques.

Les consultations entre le pays aidé et le fonds devront se poursuivre durant toute la durée de l'accord.

f) Clauses d'échelonnement et critères de réalisation.

Selon J.Gold, "l'échelonnement et les critères de réalisation ont pour objet de rendre la conditionalité effective"⁷.

⁶ Cette norme est, dirait-on, une réponse implicite aux critiques visant le caractère trop normalisé, fondé sur le modèle des pays industrialisés, des programmes de stabilisation qui s'adaptent mal aux réalités diverses des pays.

⁷ Gold (J): "La conditionalité". Washington, FMI, 1979 (Série des brochures, N°31), p.32.

g) Les conditions préalables à l'aide du Fonds.

Le Fonds est tenu (de par ses statuts) d'adopter "des garanties adéquates" pour empêcher toute utilisation impropre de ses fonds. Ces garanties constituent "des conditions préalables" à l'octroi d'un crédit du Fonds.

h) Traitement discriminatoire des pays membres.

Il s'agit du principe d'équité selon lequel doit être "garanti à tous les pays membres un traitement uniforme sans pour autant négliger la situation concrète de chaque pays.

i) Critères de réalisation.

Il y a plusieurs critères mais ceux qui sont le plus souvent pris en compte sont :

- l'analyse de variables macro-économiques
- les critères nécessaires à l'application des dispositions spécifiques des statuts ou de politiques adoptées dans le cadre de celles-ci.

j) Réexamen des programmes

Il s'agit d'un accord qui prévoit le réexamen de la situation afin de mieux y adapter le programme et les critères de réalisation.

k) Analyse et évaluation des résultats.

A l'occasion des demandes ultérieures d'utilisation des ressources du Fonds par un pays membre, les services du Fonds procéderont à une analyse et à une évaluation des résultats.

1) Etudes générales des programmes

Les services du Fonds procèdent à une analyse et à une évaluation portant sur plusieurs accords en vue de préciser l'efficacité de certains critères de réalisation, les résultats des programmes, les enseignements à tirer concernant les utilisations futures des instruments de politique économique employés.

II.2.3. La contribution de la Banque Mondiale

Créée en 1945 à Bretton Woods dans le cadre du nouveau système monétaire international, la Banque possède un capital apporté par les pays membres (151 aujourd'hui) et surtout emprunté sur les marchés internationaux de capitaux. "La Banque finance des projets sectoriels, publics ou privés"⁹ à destination des pays du Tiers-Monde.

Elle se compose de trois filiales:

- La BM octroie des prêts publics concernant de grands secteurs d'activité.

- L'AID s'est spécialisée dans l'octroi à très long terme (10, 15 ou 20 ans) de prêts à taux d'intérêt nul ou très faibles à destination des pays les moins avancés (PMA) dont le PNB est inférieur à 480 dollars/habitant et par an.

- La SFI est la filiale de la Banque qui a en charge le financement d'entreprises et d'institutions privées du Tiers-Monde; ces prêts n'ont pas la garantie des gouvernements des pays d'accueil.

⁹ Banque Mondiale: Rapport annuel 1989, Washington D.C.

Avec l'accroissement de l'endettement, la BM a dû, en accord avec le FMI, développer ses interventions dans une perspective macroéconomique. Ainsi, elle ne se prive pas de conseiller les pays soumis à la thérapeutique du FMI sur la meilleure façon de :

- réduire les déficits budgétaires;
- mobiliser l'épargne interne;
- inciter les investisseurs étrangers à venir s'installer sur place;
- libéraliser les échanges et les prix.

Enfin, depuis 1982, la Banque participe financièrement à ces programmes en accordant aux pays qui suivent cette politique des prêts d'ajustement structurel.

II.2.4. Evolution des concepts: de la stabilisation à l'ajustement.

II.2.4.1. La stabilisation.

De 1947 à 1974, les politiques de stabilisation ou d'ajustement structurel conseillées par le FMI aux pays ayant recours à lui pour les aider à régler leur déficit de balance des paiements ont pour objectif le retour "à une position viable de la Balance des Paiements". L'instrument de ce type d'aide est "l'accord de confirmation" "Stand by arrangement" d'une durée d'un an.

Pour ce volet, il s'agit de gérer la demande globale (dépenses de consommation et d'investissement) et les prix.

Sa justification est fondée sur le fait qu'à court-terme, la seule action possible (selon le FMI), concerne donc la demande

car relancer la production est une oeuvre de longue haleine qu'il ne considère, à l'époque, de son ressort.

Ainsi, il faut mener des politiques budgétaires et monétaires restrictives. Pour la politique budgétaire, il faut, pour réduire le déficit, soit augmenter les recettes fiscales, soit réduire les dépenses publiques.

Comme pour les prix, les pressions sont faites sur les taux de change et les taux d'intérêt. Un taux de change inadapté de la monnaie nationale gêne les transactions courantes et les mouvements de capitaux. Un taux d'intérêt réel négatif, c'est-à-dire plus faible que l'inflation, décourage l'épargne, dans le cas contraire freine les investissements. Quant aux prix, s'ils sont "administrés" entraînent des allocations de ressources défavorables à la production et engendrent la spéculation, le marché noir, etc.

II.2.4.2. Les politiques d'ajustement structurel.

A partir de 1974, de fortes tensions vont se manifester dans l'économie mondiale: flambée des prix de l'énergie et des matières premières; inflation accélérée (supérieure à 10%) dans la plupart des pays industrialisés; récession mondiale, hausse très forte des taux d'intérêt après 1981; endettement accru des pays en voie de développement, durant la période 1974/1980; détérioration des termes de l'échange des PVD et enfin, à partir de 1982, crise de l'endettement. Un nombre de plus en plus grand de PVD va se retrouver avec une inflation accrue, une stagnation et un ralentissement de la croissance économique, un déficit de balance des paiements plus profond et plus durable.

Dans ce nouveau contexte, l'assistance financière à court terme (un an) appuyée sur des politiques macro-économiques de gestion de la demande globale ne suffit plus à assurer le retour "à une position viable de la balance des paiements". Le FMI fut amené à "réajuster sa pratique".

Ainsi, de 1974 à 1976, de nombreux pays reprochaient au FMI de ne pas prendre en compte cet aspect essentiel pour le développement et, en se limitant à une simple gestion de la demande, d'aggraver les difficultés structurelles de la production et donc d'affaiblir durablement l'économie.

C'est suite à cette pression que le FMI s'engage en 1974 pour la première fois, dans une politique d'assistance à moyen terme (trois ans) plus importante pouvant atteindre 400 à 440% des quotes-parts. "Désormais, il s'agissait non seulement de rétablir" une position viable de balance des paiements "mais aussi de relancer une croissance économique durable"⁹. Ce faisant, la panoplie des mesures "macroéconomiques" allait être complétée par celle des mesures "structurelles".

II.3. Contenu des PAS au Burundi.

Les recettes des PAS sont variées mais contiennent généralement un mélange d'encadrement du crédit et de politique monétaire rigoureuse, de réduction des dépenses de l'Etat et d'augmentation des recettes, de dévaluation de la monnaie et d'élimination du contrôle des prix et des marchés (libéralisation de l'économie). En outre, les exportations de même que les importations subissent une libéralisation et les entreprises publiques doivent être rentables.

⁹ Bulletin du FMI du 9/5/1988, p.134.

Au Burundi, "l'esprit du programme était de trouver les voies et les moyens de contenir dans les limites acceptables la demande globale et de stimuler l'offre globale en vue d'atteindre à moyen terme une position financière viable tout en établissant les fondements d'une croissance soutenue"¹⁰.

Pour cela, une série de mesures furent prises¹¹ dont les plus importantes sont les suivantes:

II.3.1. Amélioration du secteur extérieur.

- Application d'une politique souple de taux de change. Elle s'est traduite par des dévaluations successives par rapport au D.T.S. si bien que fin 1989, le FBu s'était déprécié globalement de 64% depuis juillet 1986.

- Relèvement des plafonds imposés en 1984 aux transferts des revenus des ressortissants étrangers (salaires, loyers, dividendes et bénéfices).

- Suppression du dépôt obligatoire pour les importateurs étrangers ayant investi au moins 20 Mn. de FBu dans le secteur productif à partir de janvier 1989.

- Libéralisation du régime des importations en août 1986. Pour cela, l'octroi des licences d'importation est devenu automatique pour tous les produits sauf quelques produits notamment les bouteilles, les tissus en coton et certains

¹⁰ Comité de suivi des PAS, "Rapport d'évaluation des PAS I et PAS II", février 1991, p 1.

¹¹ On se limitera ici seulement à leur description et les objectifs poursuivis, la discussion de leur cohérence à travers l'évaluation des résultats interviendra au chapitre suivant.

produits de luxe... Ces restrictions ont été toutes éliminées avec la troisième phase du PAS.

- Encouragement des exportations non traditionnelles par le biais des mesures d'incitation.

II.3.2. Amélioration de la gestion des ressources publiques en vue de réduire le déficit budgétaire.

- Réforme de la taxe de transaction¹²;
- Augmentation des prix des produits à très grand rendement fiscal comme la bière et les boissons gazeuses de 10% en 1988 et 10% en 1989;
- Renforcement de l'administration fiscale;
- Réduction des subventions directes et indirectes aux entreprises publiques à travers leur réhabilitation, la liquidation "des budgetivores" non stratégiques et la privatisation du reste;
- La mise sur pied des programmes des dépenses publiques et des investissements publics (PIB/PDP) afin de rationaliser les interventions de l'Etat;
- La limitation des investissements publics aux projets rentables et projets sociaux;

¹² Le décret-loi n°1/10 du 24 octobre 1986 a fixé le niveau de la taxe à 12% à l'importation et la production et à 6% pour les prestations de service. En février 1989, le taux d'imposition fixé à 12% en 1986 a été porté à 15% pour les secteurs d'importation et à la production et de 7% pour le secteur de prestation de services.

- La limitation des recrutements à la Fonction Publique aux éléments indispensables;

- Le recours à des financements extérieurs à forte concessionnalité;

- La limitation progressive à l'endettement bancaire intérieur.

II.3.3. La politique monétaire et de crédit a été définie " de manière à parvenir à améliorer le système d'allocation du crédit et de la mobilisation de l'épargne intérieure"¹³.

- La suppression de l'autorisation préalable de la BRB pour l'octroi d'un crédit dépassant 10 Mln FBu;

- Le système d'émission des certificats de trésor;

- La libéralisation des taux d'intérêt;

- La suppression du monopole de la CADEBU dans la collecte de l'épargne obligatoire;

II.3.4. Accroissement de la production.

Pour accroître la production, des mesures d'accompagnement ont été prises:

- Afin d'accroître l'intégration économique du Burundi, les mesures de réduction des droits de douane ainsi que des taxes

¹³ Comité de Suivi des PAS, "Op.Cit.P.8.

douanières ont été prises avec affectation d'une taxe statistique sur chacune des cinq catégories de marchandises importées¹⁴;

- La libéralisation des prix sauf quelques produits considérés comme stratégiques¹⁵;

- La réforme du Code des Investissements (CI);

- La promotion du secteur privé en particulier les PME.

II.3.5. Sur le plan agricole, les mesures suivantes ont été prises afin d'augmenter sa productivité.

- Augmentation des prix aux producteurs des principales cultures d'exportation (café, coton, thé);

- Spécialisation agricole en fonction des avantages comparatifs;

- La réforme des Sociétés Régionales de Développement (par la privatisation des activités commerciales et industrielles et laisser la vulgarisation aux services centraux);

- Elaboration des programmes à long terme d'utilisation des engrais, semences sélectionnées et l'amélioration de la participation du secteur.

¹⁴ Les cinq catégories sont les produits du luxe taxés à 100%, les produits manufacturés finis à 50%, les produits alimentaires à 15%, les biens intermédiaires à 10%, les biens d'équipement à 12% .

¹⁵ Le décret-loi N°100/58 du 20/8/1986 précise que ces produits sont les produits pétroliers, le ciment, la bière Primus et les boissons gazeuses.

II.3.6. Amélioration du secteur social.

- Maintien d'une allocation adéquate des ressources aux secteurs sociaux;
- Le renforcement du rôle des coopératives rurales et de crédit;
- La mise en place des programmes exceptionnels de création d'emploi;
- La conception des programmes visant à réduire la pauvreté.¹⁶.

II.4. Les moyens financiers du PAS.

Tout programme visant la restructuration d'une économie nécessite des moyens financiers importants.

Le premier financement obtenu pour ce programme a couvert 18 mois (juillet 1986 à décembre 1987). Il était accordé par la Banque Mondiale (CAS), le FMI (FAS) et par d'autres bailleurs de fonds comme nous l'indique le tableau suivant.

¹⁶ Comme on le verra au deuxième chapitre, l'application de ces mesures (quoi que bien élaborées), laisse à désirer. Réellement, quels programmes sérieux ont-ils été conçus pour diminuer le coût de la vie, augmenter l'emploi, augmenter les revenus et surtout paysans (ceux-ci représentent plus de 80% de la population totale au Burundi)? Les restrictions actuelles aux dépenses de la santé, de l'enseignement semblent être dichotomiques avec l'élaboration des mesures dans le cadre de la dimension des PAS au Burundi.

TABLEAU N° 8. Financement du PAS au Burundi (en Mn\$).

	Ier Crédit	II ^{ème} Crédit
Crédits de l'IDA	15.0	90.0
Crédits de Fonds d'Aide à l'Afrique	16.2	-
Don de la Suisse	7.7	-
Don du Japon	2.2	5.3
Don du Japon	8.9	12.8
Don de la RFA	-	6
Prêt de l'Arabie Saoudite	-	2.9
	50.0	117.0

Source: Banque Mondiale

- Rapport et Recommandation du Président de l'IDA aux Administrateurs pour l'octroi à la République du Burundi d'un crédit de développement de 13,2Mn de DTS et d'un Crédit du Fonds d'Aide à l'Afrique de 14,3Mn de DTS pour Programme d'Ajustement Structurel, avril 1986, p.i.
- Rapport et Recommandations du Président de l'AID aux administrateurs concernant une proposition de crédit au développement de 64,9 millions de DTS à la République du Burundi au titre d'un Deuxième Programme d'ajustement structurel, mai 1988, p.i.

Pour le premier programme, la Banque Mondiale a mis à la disposition du Burundi un crédit de développement de 15,0 Mn de \$ et un crédit de Fonds d'Aide à l'Afrique de 16,2 Mn de \$. Dans le cadre de la Facilité d'Ajustement Structurel, le FMI a mis à la disposition du Gouvernement du Burundi un montant équivalent à 20,7Mn DTS.

En tout le tirage sur le Crédit d'Ajustement Structurel (CAS I) s'est élevé à 3485,1 Mn de Fbu en 1986 et 355 Mn de Fbu en 1987 y compris la facilité d'ajustement structurel soit l'équivalent de 65 Mn de \$ courants¹⁷.

¹⁷ Les données relatives à ces crédits sont tirées dans la "note d'information sur le Programme d'Ajustement Structurel" publiée par le Secrétariat Permanent du Comité de Suivi du PAS et préfacé par son Président le Premier Ministre et Ministre du Plan Adrien Sibomana.

Le deuxième tirage s'est élevé à plus de 117,0 Mn de \$ avec la participation du crédit IDA (90 Mn \$), Don du Japon 5,3 Mn \$), prêt du Japon (12,8 Mn \$), Don de la RFA (6 Mn de \$) et enfin le prêt de l'Arabie Saoudite (2,9 Mn de \$).

Conclusion

Ce chapitre vient de tracer le chemin parcouru par l'économie burundaise de la période d'endettement international à la période des PAS.

Nous avons essayé de montrer l'évolution de la dette publique du Burundi, l'endettement étant le facteur au centre de la crise qui a secoué les économies des pays en voie de développement dans les années 1980. Cette évolution nous a permis de voir le niveau de dépendance de l'économie burundaise (celui-ci se situant autour de 70% des investissements totaux annuels), et surtout de constater le poids de la dette sur cette économie. Nous avons vu que le corollaire de la lourdeur de ce poids est l'incapacité de faire face aux échéances (la dette) qui est allé à 3.705,0 Mn FBu en 1988, soit 84,2% du PIB. Ceci laisse dire que le Burundi ne peut pas faire face en même temps au remboursement de la dette et à la satisfaction des besoins de la population. D'où une conclusion qui s'impose est que la dette constitue le pilier principal qui soutient la crise.

Néanmoins, d'autres indicateurs socio-économiques nous ont montré les déficits sans cesse croissants de la balance des paiements, des finances publiques et surtout la dégradation sans cesse croissante du revenu réel qui ont précédé la période d'ajustement structurel.

Cela a conduit les bailleurs de fonds à l'échelle internationale à douter de la solvabilité des économies de plusieurs PVD en général et du Burundi en particulier. C'est ainsi qu'ils ont imposé dans les années 1980 (1986 pour le Burundi) l'application des réformes économiques dans le cadre des PAS, condition sine qua non pour bénéficier de ces prêts, jadis octroyés à des conditions de faveur.

Ce chapitre a ainsi décrit les PAS avec un accent particulier pour le cas du Burundi. Il a été question de situer l'origine de la crise à l'échelle internationale. Pour cela le problème de l'endettement a été au centre de la première section tandis que la seconde section a analysé l'ajustement structure comme solution à la crise.

Mais alors, peut-on assimiler PAS et solution à la crise? Le chapitre suivant tentera de faire la part des choses pour montrer si la thérapie en vigueur est une voie de solution ou une simple cure de survie.

Chapitre II:

**Appréciation critique des PAS
au Burundi.**

" On ne prend pas en considération les possibilités de croissance économique, ni la tension due à la grave détérioration de la santé sociale que provoquent les mesures d'ajustement structurel. C'est ainsi que les secteurs appauvris de nos nations sont gravement affectés par l'injustice et explosent de désespoir avec la violence épouvantable que nous avons vu déchaînées dans les rues de CARACAS, que nous verrons certainement encore et nous vivrons dans les villes des autres pays du monde en voie de développement. "

Extrait d'une lettre du 4/3/1989 que M. Carlos Andrés Pérez, Président du Venezuela a adressé au Directeur général du FMI M. Camdessus, après les émeutes de CARACAS consécutives à l'application de certaines mesures d'ajustement structurel. Paru dans Le Monde Diplomatique, 13 Avril 1989

" ...On voit que le F.M.I. est un mauvais médecin. Il cherche à baisser la fièvre sans soigner la maladie qui l'a provoquée. On peut avoir la fièvre parce qu'on a le paludisme, ou on peut avoir la fièvre parce qu'on a la pneumonie, par exemple. Dans les deux cas, le Docteur F.M.I. vous donne de l'aspirine. L'aspirine fera baisser la fièvre, mais la maladie continuera d'évoluer, et la fièvre remontera plus tard. "

Kuissu Siméon in " Peuples Noirs, Peuples Africains ", P.14

Introduction.

L'ajustement structurel, comme toute théorie économique repose sur un modèle de base auquel on se réfère. L'ajustement structurel n'échappe pas à cette règle car elle repose sur un modèle communément appelé "modèle F.M.I.". Ce chapitre présente ce modèle et essaie d'en faire une analyse critique. Ainsi, la première section présente ses fondements théoriques à travers ce qui est appelé approche par absorption, approche monétaire de la balance de paiements et montre brièvement l'ossature libérale de la croissance en premier temps. En deuxième temps, nous avons essayé de faire une analyse critique du modèle qui est elle aussi subdivisée en deux parties: la critique interne et la critique externe. La critique interne étudie la pertinence du modèle tandis la critique externe analyse les effets induits par l'application d'un PAS tels l'impact politique, l'impact institutionnelle,...

La deuxième section est un prolongement de la critique car nous y étudions l'impact socio-économique d'un PAS pour le cas du Burundi. Il s'agit de voir les performances économiques consécutives au PAS à travers la balance de paiements, la production, l'évolution des prix, ... Enfin, nous essayons d'analyser les effets sociaux d'un PAS au Burundi notamment sur le secteur santé, le secteur éducation, l'emploi, ...

Section I: Présentation et critique du modèle des PAS.

I.1. Fondements théoriques des PAS.

Les fondements théoriques des programmes économiques proposés par le FMI résident dans ce que les économistes appellent

- approche par l'absorption;
- approche monétaire de la balance des paiements.

Et pour la phase d'ajustement, l'accent est mis sur la libéralisation à outrance de l'économie, surtout dans le domaine des prix (taux de change, taux d'intérêt, prix à la production).

I.1.1. Approche par absorption¹.

Cette approche qui fonde sa logique sur l'égalité entre l'offre et la demande globale fut développée par S. Alexander d'inspiration post-keynésienne.

Elle montre que le déficit de la balance de la balance de paiements² et l'inflation proviennent d'un excédent de l'absorption sur l'offre domestique, dû lui aussi à une forte quantité de revenus distribués. En d'autres termes, ce déficit

¹ L'absorption est définie comme la somme de la consommation et de l'investissement public et privé.

² La balance des paiements d'un pays, c'est la situation des paiements extérieurs de ce pays telle qu'elle s'exprime dans le document comptable qui porte ce nom et qui retrace pour une période déterminée, les règlements de toute nature intervenus entre ce pays et le reste du monde.

La balance des paiements décrit des flux (recettes et dépenses) et non des avoirs et comporte deux colonnes:

- en recettes figurent tous les règlements que les résidents ont reçu de l'étranger;
- en dépenses, on porte tous les paiements effectués par les résidents au reste du monde.

provient d'un excédent de la consommation, de l'investissement domestique et importé par rapport au revenu.

L'égalité de base est l'équation macroéconomique développée par Keynes³

$$Y = C + I + G + X - M$$

où

Y = production domestique dont découle le revenu;

C = consommation privée;

I = Investissement privé;

G = dépenses publiques;

X = exportations des biens et services y compris les services de facteurs de production;

M = Importations des biens et services y compris les services de facteurs de production.

Posons

$A = C + I + G$ (1), A étant l'absorption totale des biens et services; c'est-à-dire la part de la production domestique consacrée à des emplois domestiques.

$B = X - M$ (2), B étant le solde de la balance des paiements.

De (1) et (2) on tire $Y = A + B$ et $B = Y - A$

Ce qui signifie que

si $Y > A$ alors $B > 0$, c'est-à-dire que la balance des paiements est positive si la production domestique excède l'absorption.

³ Lire à ce propos Makhtar Diouf, "Les fondements théoriques des politiques d'ajustement du FMI dans les pays sous-développés", Africa Development, vol X, N°12, 1985, p.36.

Au cas contraire, si $Y < A$ alors $B < 0$, c'est-à-dire que la balance des paiements est en déficit si l'absorption excède la production domestique.

Les économistes du FMI concluent que pour résorber le déficit de la balance de paiements, il faut à tout prix réduire l'absorption, d'où une gestion rigoureuse de la demande afin de rétablir l'équilibre de la balance commerciale. Les conséquences immédiates à cette conception est que, croyant en la rigidité de l'offre (Y), il faut à tout prix dévaluer la monnaie locale pour accroître la compétitivité des produits locaux sur le marché extérieur et compléter le tout par une politique drastique d'austérité, et cette politique doit être accompagnée de mesures visant à rétablir les mécanismes du marché.

C'est aussi la raison d'être de la politique monétaire visant à restreindre le crédit à la consommation et à l'investissement par l'élévation du taux d'intérêt afin de réduire l'absorption.

1.1.2. Approche monétaire de la Balance des Paiements.

Elle fut développée par l'école de Chicago sous la direction de Milton Friedman et se réfère à la théorie quantitative de la monnaie.

Cette approche vise à démontrer qu'une émission monétaire trop laxiste entraînera une croissance du revenu des consommateurs supérieure à la production nationale.

Par voie de conséquence, ce phénomène entraîne l'inflation et le déficit de la balance de paiements et est source de crise.

Ainsi, on pose :

$$Mo = dC + dR \quad (a) \quad \text{où } Mo = \text{Offre de monnaie}$$

dC = Variation du crédit interne

dR = Variation des réserves externes

Comme $dR = \text{Solde de la balance des paiements } B$, on obtient

$$Mo = dC + B$$

D'autre part, à l'équilibre sur le marché de la monnaie,

$$Mo = Md \quad (b) \quad \text{où } Md = \text{Demande de la monnaie.}$$

En reliant (a) et (b), on remarque que :

$$Mo = Md = dC + B$$

Si $dC < Md$ alors $dR > 0$, le solde de la balance de paiements sera en excédent.

Si par contre $dC > Md$ alors $dR < 0$, le solde de la balance des paiements sera déficitaire car l'offre de monnaie excédentaire ne pourra se réduire que par l'achat de biens ou de titres à l'extérieur.

Aussi, la balance de paiements est également affectée par l'inflation qui réduit la compétitivité des produits du pays sur le marché international.

Ainsi, l'approche monétaire de la balance de paiements devient l'appui de la politique économique de restriction — du

crédit⁵. Ainsi, " le déficit extérieur est le symptôme d'une maladie et non une maladie par elle-même. Ce n'est pas contre lui qu'il faut agir mais contre ses causes. Sont donc indispensables les mesures visant à limiter l'offre interne de monnaie qui, seules s'attaquent au mal"⁶.

Ainsi, la convergence des deux approches apparaît clairement, qu'il résulte d'une émission monétaire trop forte ou d'un excès de la demande globale par rapport au revenu, le déficit de la balance des paiements ne peut être réduit qu'en restreignant l'offre de monnaie et en diminuant l'absorption.

I.1.3. Approche Micro-économique et Politique de l'Offre.

Pourquoi le choix des politiques libérales?

La réponse à cette question découle de deux possibilités. Lorsqu'un pays est confronté à des chocs extérieurs défavorables, il peut soit mener des politiques économiques tournées vers l'intérieur et renforcer les contrôles de l'Etat, soit mener des politiques économiques tournées vers l'extérieur et créer un environnement favorable à l'épanouissement de l'activité économique.

Or, il est reconnu dès les années 80 qu'une plus grande intervention de l'Etat est la source de la faillite des économies. Ainsi, les victoires des conservateurs tels le premier ministre Thatcher et le Président Reagan en 1979 et 1980

⁵ Selon J. Polak, la seule contrepartie valable sûre de la masse monétaire est le niveau des avoirs extérieurs. Ainsi le volume du crédit ne doit pas être supérieur de plus de 5 fois au montant des réserves de changes.

⁶ Ainsi, la quasi-totalité des accords de confirmation incluent, parmi les clauses de réalisation, des plafonds limitant l'expansion de l'offre interne de monnaie. Voir HERITEAU M.F., Le FMI et les Pays du Tiers-Monde, p.124

consacrent les courants néo-libéraux en économie. "Moins d'Etat, plus de privé" gagne les élections et s'empare des chaires d'économie un peu partout. C'est donc en quelque sorte le rôle de l'Etat qui est remis en ordre parce que celui-ci est rendu le premier responsable des échecs du passé. Pourtant, cette idée de la faillite de l'Etat comme vecteur du développement s'impose comme une évidence non démontrée. "Tout se passe comme si l'on acceptait comme une vérité acquise que l'échec du développement était dû aux dysfonctionnements de l'Etat alors même que l'on pourrait soutenir de manière plus fondée la proposition inverse. Il suffirait d'évoquer les cas du Japon, de la Corée du Sud, de Taïwan, voire même de l'Inde"⁷.

En tout les instruments de rééquilibrage deviennent de deux ordres.

La première, qui relève surtout de l'approche macro-économique et d'une optique de stabilisation vise à limiter la demande et consiste en un contrôle des quantités. L'action par les quantités est liée à la problématique de la limitation de la demande. Il s'agit au niveau le plus global de maîtriser les agrégats monétaires et du crédit qui constituent l'expression nominale d'un excès de demande par rapport à l'offre réelle. Différentes raisons concourent à ce que cet objectif soit poursuivi essentiellement à travers des instruments de politique budgétaire. D'abord parce que les instruments de politique monétaire sont insuffisants pour que les pays pauvres réussissent les politiques monétaires. Aussi du côté de la demande de monnaie, l'Etat entre en concurrence avec le secteur privé dont les critères d'allocation sont jugés rationnels. limiter l'émission globale du crédit sans imposer un plafond particulier du crédit à l'Etat risquerait d'entraîner une

⁷ MAROUANI Albert: "Propos d'étape sur la cohérence macroéconomique des PAS", CURDES, BUJUMBURA 19-20-21 1990.

diminution non souhaitée du financement du secteur privé. C'est pourquoi la politique budgétaire est en fait une pièce maîtresse des programmes soutenus par le Fonds.

La deuxième qui relève plus de l'approche micro-économique et d'une optique d'ajustement vise à agir du côté de l'offre et porte sur des remaniements de prix. L'action par les prix est liée directement à l'approche libérale des problèmes de l'offre: il s'agit d'instaurer un système de prix relatifs le plus favorable possible, à la fois à la croissance du produit global et au maintien de l'équilibre extérieur, dans le cadre d'une ouverture maximale de l'économie aux transactions internationales. Il faut ainsi agir sur les prix intérieurs et sur les prix extérieurs.

Au niveau de prix intérieurs, l'action est menée sur les prix de la force de travail c'est-à-dire le niveau des salaires, sur les taux d'intérêt. L'objectif est ici de ralentir la croissance à moyen et long terme des salaires réels et même une diminution des salaires réels à court terme.

Au niveau des taux d'intérêt, l'objectif est de relever ceux-ci afin d'inciter à l'épargne intérieure et à la longue le Fonds veut que tout soit fixé par le "marché".

Pour les prix relatifs, l'objectif est de diminuer le rôle de l'Etat dans leur détermination et à promouvoir l'application de la logique du marché.

Au niveau des prix extérieurs, l'accent est mis sur le taux de change. Son objectif renvoie aux mesures d'action sur la demande globale et vise à compléter les politiques budgétaires et monétaires. La dévaluation devient un des points cruciaux des politiques d'ajustement structurel. Elle vise la réduction de la demande globale, l'augmentation de la compétitivité, le redressement des finances publiques. Mais la situation est tout autre comme on le verra plus loin.

I.1.4. La critique interne du modèle⁶⁹.

I.1.4.1. Les limites de l'efficacité des PAS.

A. Critique macro-économique.

Cette critique vise essentiellement le modèle théorique qui sous-tend les choix de politique économique du F.M.I., les rationalités qu'il implique, les résultats qu'il obtient.

Le courant théorique qui envisage les phénomènes sous l'angle post-keynésien de l'"absorption" voit l'origine de l'inflation dans un excès de la demande effective par rapport à la production, l'excès dû à une trop forte quantité de revenus distribués. Et parallèlement le déficit de la balance de paiements est attribué à un excédent d'absorption sur le revenu ou la production.

Or cette approche qui est le prolongement de l'analyse keynésienne de la demande effective pêche par ses hypothèses de base notamment celle de l'inélasticité du revenu et de la production qui suppose une situation de plein-emploi. Dans cette hypothèse, il faut absolument diminuer l'absorption pour augmenter la balance de paiements. Or, au Burundi, peut-on oser affirmer qu'il y a situation de plein-emploi? Les entreprises locales tournent en moyenne à moins de 40% de leur capacité, la main d'oeuvre est à moins de 10 % employée dans le secteur structuré. Ainsi, l'économie n'est pas au plein-emploi, un ajustement par le haut est la plus théoriquement possible. D'où il faudrait viser l'accroissement de l'offre⁷⁰. Une stricte application de l'approche de l'absorption causerait une réduction

⁶⁹ Cette critique nous est largement inspirée par HERITEAU (H.F.), Op.Cit.

⁷⁰ Voir G. de Bernis, Relations Economiques internationales, Dalloz, 1987.

de la demande domestique qui, si elle était appliquée à l'ensemble des pays, ne manquerait pas de provoquer une déflation mondiale et donc un arrêt brutal de la croissance économique.

- L'école structuraliste et la gestion de la demande.

Pour les monétaristes la cause profonde des dysfonctionnements économiques est un déséquilibre sur le marché de la monnaie, et toute autre mesure visant à remédier à l'inflation et au déficit extérieur par des contrôles des prix ou des transactions ne peut être qu'un bricolage provisoire, nuisible à long terme. Ils envisagent le moyen d'y remédier à court terme et ont beau jeu de faire valoir que, quelles que soient les structures et les rigidités de l'offre, le succès d'une politique de réduction des déficits dépend largement de la façon dont est restreinte la demande intérieure.

Les structuralistes, quant à eux, s'intéressent à la cause profonde des phénomènes. Pour eux, les difficultés résident dans les rigidités affectant l'offre et ce sont les mesures de restriction de la demande qui font figure de bricolage nuisible au développement. L'inflation et les déficits extérieurs n'ont pas pour cause une demande globale excessive et cherchent celle-ci dans les structures particulières des économies du Tiers-Monde. Selon eux, " ces économies se trouvent en proie à une situation de dépendance extérieure, à un double titre. Du côté de leurs exportations, qui consistent pour l'essentiel en produits primaires, ils subissent la tendance à la détérioration des prix relatifs et de la demande, dont les effets sont aggravés par l'instabilité à court terme des marchés de matières premières, et par une rigidité de leur offre interne qui les empêchent de profiter même des rares périodes de hausse comme de réagir aux périodes de baisse. Du côté des importations, ils doivent assurer un niveau incompressible de dépenses qu'il s'agisse des biens de

production et de biens intermédiaires indispensables à leur infrastructure et leur industrie naissante, ou des biens de consommation répandus par l'imitation du modèle occidental de développement. De sorte qu'ils souffrent d'une tendance chronique au déséquilibre de leurs comptes extérieurs. A celle-ci se combine une tendance chronique à l'inflation, alimentée à la fois par les rigidités de l'offre interne et par les fréquentes dévaluations qu'impose le déficit extérieur. Il est donc vain d'attribuer les déséquilibres à un excès de demande globale et de prétendre les réduire par une politique de gestion restrictive, car ceci ne peut aboutir qu'à une chute de la production domestique et de l'investissement réduisant plus gravement la capacité à moyen et à long terme de gagner les devises étrangères. Ce sont des goulots d'étranglements et les rigidités structurelles de l'offre que les politiques économiques devraient s'attacher à éliminer par un rôle actif de l'Etat, et non une demande excédentaire.

La deuxième approche part du postulat qu'il existe une fonction de demande de monnaie dans une économie. A cette demande répondent deux sortes d'offre de monnaie: l'une, interne, l'émission de crédit par le système bancaire et l'autre, externe, constituée par les variations des réserves en devises. Ainsi, un déficit de la balance de paiements a pour cause une émission de crédit trop importante.

Or cette approche repose, pour les besoins de sa démonstration, sur des hypothèses contestables par rapport au fonctionnement réel de l'économie: celles-ci sont notamment le fait qu'il y a le plein-emploi des facteurs de production, que les prix et les taux d'intérêt sont fixés internationalement et sont imposés au pays concerné, et surtout la relation de causalité univoque entre la quantité de monnaie et la demande

globale n'est absolument pas démontrée. Analysons les critères de performance liés à l'approche monétaire.

-Le caractère monétaire des critères de performance.

Ce point est en fait une critique de l'approche monétariste. La définition de l'offre de monnaie comporte une large part d'arbitraire car les agents économiques arrivent toujours à contourner l'offre de monnaie choisie comme base de contrôle des autorités.

Dans le cas des pays en développement, ce type de critère ne satisfait pas les exigences de conciliation entre les remèdes à court terme et les objectifs à long terme, car dans cette perspective les performances économiques ne peuvent être mesurées correctement par un petit nombre de critères quantitatifs.

En outre, " si l'on constate une relation entre la quantité de monnaie et la dépense globale, il peut s'agir d'une corrélation et rien ne démontre qu'il s'agisse d'une causalité univoque de la première vers la seconde "10.

B. Critique de l'approche micro-économique.

- Critique relative aux prix relatifs.

Dans le système de l'économie néo-classique qui fonde la doctrine libérale, la rationalité des décisions privées implique et exige la vérité des prix relatifs, c'est-à-dire le fait que ceux-ci reflètent fidèlement les rapports de coûts des produits et les rapports de productivité des facteurs. Elle l'implique.

parce que les agents traduisent "rationnellement" leurs coûts dans les prix qu'ils demandent et leurs préférences dans les prix qu'ils offrent. Ainsi, si la vérité des prix relatifs n'est pas observée, c'est parce qu'intervient quelque part un agent "irrationnel" ou plus exactement "exogène" au système de rationalité privée: l'Etat. Ensuite si les prix ne sont pas "justes", les comportements de production et de consommation ne peuvent conduire à la meilleure efficacité de l'allocation des ressources, faute de repères fiables pour les décisions privées. Or, le FMI constate d'importantes distorsions des prix relatifs dans les pays du Tiers-Monde liées à une intervention excessive de l'Etat, et qui entraînent des déséquilibres d'ordre interne et externe.

- Les distorsions internes.

Les distorsions de prix internes sont provoquées par plusieurs facteurs.

D'une part, les distorsions sont provoquées par l'intervention financière de l'Etat sous forme de maintien d'entreprises déficitaires ou de subventions à des productions jugées essentielles.

D'autre part, en imposant un contrôle des prix de certains produits, il peut aboutir à décourager les activités correspondantes.

Ensuite, en imposant un niveau de salaire minimal ou d'autres charges sociales aux entreprises, il provoque une distorsion dans les prix des facteurs rendant le travail relativement plus cher par rapport au capital et incitant les entreprises à utiliser des techniques capitalistiques, inappropriées au contexte national et génératrices d'une aggravation de chômage.

De même, le FMI souligne les distorsions majeures affectant la formation des taux d'intérêt dans les PVD et appelle à une révision globale de la conception qui a présidé, jusqu'à présent, à la régulation étatique du secteur financier dans la plupart d'entre eux. Selon cette conception, d'inspiration keynésienne, l'épargne étant considérée comme inélastique par rapport aux taux d'intérêt mais dépendant du revenu, il appartient aux autorités de pallier son faible niveau en accordant un refinancement faciles aux banques primaires. L'investissement étant en revanche, considéré comme élastique par rapport aux taux d'intérêt, ceux-ci doivent être maintenus à un niveau bas, et différenciés selon les priorités sectorielles. Cette politique de taux d'intérêt produit une situation de "répression financière", allant parfois jusqu'à des taux réels négatifs compte tenu de l'inflation. D'où une contre-incitation à l'épargne intérieure au profit des fuites de capitaux, orientation des investissements vers des emplois insuffisamment productifs, classements abusifs de crédits parmi les opérations "prioritaires".

Pourtant, cette vision est fortement controversée. Selon Albert Marouani, "cette conception de la Banque Mondiale et du FMI est une vision appauvrie qui sous-estime les liens qualitatifs très complexes entre l'Etat et le développement économique. On ne peut plus limiter le rôle de l'Etat à des ratios quantitatifs telles que la pression fiscale ou le poids des dépenses publiques ou encore la taille du secteur public"¹¹. Les interventions de l'Etat moderne sont de nature qualitative et ne sont pas forcément corrélés à ces ratios. Que l'on songe par exemple au rôle de l'Etat dans la croissance de l'économie japonaise ou Sud-coréenne ou encore nord-américaine sans parler des économies françaises et allemandes. Par ailleurs, les experts du FMI et de la Banque oublient que des formes non marchandes ou non concurrentielles pourraient remplir les vides laissés par le

¹¹ MAROUANI Albert, Op. Cit. P.3

départ de l'Etat . Le processus de désengagement de l'Etat actuellement en cours ne débouche pas forcément sur le développement du marché et peut conduire dans certaines conditions à des formes régressives d'organisation de la société et de l'économie"¹².

En guise d'exemple, l'on ne pourrait pas ignorer que la hausse du taux d'intérêt décourage l'investissement productif, réduit l'offre globale tout en accroissant les coûts financiers des entreprises qui produisent pour le marché local ou le marché international. Par ailleurs, l'augmentation des taux d'intérêt accroît la charge de la dette de l'Etat et creuse donc le déficit budgétaire. "L'Etat peut être alors contraint d'accroître la pression fiscale donc de comprimer encore plus la demande interne tout en augmentant les coûts des entreprises, ce qui accentue encore plus l'inflation par les coûts. On a donc une spirale dévaluation, augmentation du taux d'intérêt, accroissement de l'inflation, diminution des investissements, accroissement de la sphère financière spéculative, récession économique, etc..."¹³.

-Les distorsions externes.

Pour le FMI, l'Etat en cherchant à améliorer la répartition des revenus et à soutenir les productions et consommations jugées essentielles ne fait souvent qu'aggraver la situation et il en est de même en ce qui concerne leurs tentatives de préserver le développement économique national des effets négatifs du contexte international. A ce propos, on veut parler du maintien des tarifs douaniers élevés et de contingentements protégeant le marché intérieur de certains produits contre la concurrence

¹² MAROUANI Albert, Ibidem, p.5

¹³ MAROUANI Albert, Ibidem, p.15

extérieure. On veut aussi parler de la surévaluation du taux de change (lorsqu'on procède pas à une dévaluation quant l'inflation intérieure dépasse l'inflation mondiale). Ce faisant, il pénalise les exportations d'un double point de vue. Il décourage la demande extérieure des produits dont les prix sont déterminés à l'intérieur du pays: ces prix croissant en monnaie nationale, leur multiplication par un taux de change constat entraîne une perte de compétitivité. C'est ainsi que le FMI préconise une baisse substantielle du taux de change. Mais cette politique est fort controversée comme nous allons le voir dans les lignes qui suivent.

- Les effets d'une dévaluation.

L'objectif de la dévaluation est d'équilibrer la balance de paiements courants. Ce rééquilibrage est attendu par un effet de réduction de la demande globale. Pour cela, elle permettrait de diminuer les prix des exportations en devises et d'augmenter les prix des importations en monnaie nationale. Le FMI reconnaît lui-même le caractère trop limité de la réaction de la demande étrangère dans le cas des pays en-développement exportant essentiellement des produits de base: "la dévaluation ne peut véritablement améliorer la compétitivité extérieure des pays que dans le cas où ils exportent des biens dont le coût en monnaie locale se traduit immédiatement en devises par le taux de change, et dont l'élasticité-prix de la demande est significative"¹⁴.

¹⁴ Ibidem, p.171

* Inexistence de substitution.

Le changement des prix relatifs induit par la dévaluation entraîne des effets de substitution, du côté de la demande comme du côté de l'offre entre les produits localement produits et les produits importés. Cette substitution, si elle est possible dans les pays à structure de production développée, est très faible voire nulle, dans la plupart des pays en développement. Ceci car les exportations sont le plus souvent des matières premières dont la demande interne est toute façon minime par rapport à la production et le problème n'est pas là de dégager un surplus exportable et les importations ne sont que rarement concurrencées par une production locale.

De même, l'amélioration des prix relatifs des secteurs exposés, n'aura un effet véritable sur la production de biens exportables et de biens remplaçant des importations que si ces secteurs manifestent une élasticité suffisante de l'offre par rapport aux prix.

Toutes ces observations indiquent les limites d'une dévaluation pour rééquilibrer la balance de paiements. D'où cet instrument ne peut être considéré comme une panacée au déficit des paiements courants.

* Une incitation défavorable au secteur industriel.

Cette critique tient au caractère inadéquat des incitations que la dévaluation peut avoir sur le secteur industriel.

Selon KALDOR Nicolas, "la dévaluation uniforme ne peut orienter les ressources dans une direction conforme aux exigences du développement car elle s'inscrit dans une perspective de libre-échange et qu'il ne fait aucun doute que le libre-échange

universel, loin de faire converger les niveaux de bien-être économique des participants (comme l'avance la théorie classique des coûts-comparatifs) a tendance à accentuer les différences entre nations riches et nations pauvres¹⁵. D'où une certaine protection est donc indispensable à l'industrialisation des PVD, condition elle-même d'un développement.

Or, dans cette approche, les dévaluations ne constituent pas une bonne forme de protection, en ce sens qu'elles ne sont pas elles-mêmes favorables à l'expansion du secteur industriel. En effet, la réduction uniforme des prix à l'exportation de tous les produits nationaux n'est pas suffisante dans la mesure où le principal obstacle à l'industrialisation des pays en développement tient au fait que leurs coûts de production de biens manufacturés sont élevés par rapport aux coûts de production des produits primaires. Ainsi la dévaluation s'appliquant à toutes les importations comme à toutes les exportations ne peut modifier cette structure défavorable des coûts comparatifs agriculture/industrie dans les pays en développement. L'efficacité d'une dévaluation comme instrument de promotion des exportations industrielles nécessiterait en fait qu'elle agisse suffisamment sur le niveau des coûts absolus des produits industriels pour protéger le marché intérieur et stimuler les exportations de ces produits. Or, ceci implique une réduction du taux de change ayant un très fort effet inflationniste et une baisse considérable des salaires réels.

C'est pourquoi Nicolas KALDOR estime préférable, pour favoriser un développement industriel, l'adoption d'un système de double taux de change avec une parité basse applicable seulement aux exportations de produits industriels (stimulation) et aux importations de ces produits (protection). La modification des coûts comparatifs agriculture/industrie par ce moyen apparaît en effet moins coûteuse en terme d'inflation qu'une dévaluation

¹⁵ KALDOR (N), "Dévaluation et ajustement structurel dans les pays en voie de développement", Finances et Développement, Juin 1983.

uniforme d'un niveau suffisant pour agir sur les coûts absolus du secteur industriel. une dévaluation est ainsi inadaptée dans le cas où le problème de la balance de paiements vient d'une détérioration des termes de l'échange d'un pays producteur primaire: elle ne tendra pas, par elle-même, à l'amener à diversifier sa production mais en améliorant la rentabilité relative du secteur exportateur, à augmenter son surplus exportable. Or, si la baisse du cours mondial a pour origine une surproduction relative du produit primaire considéré, et si tous les gros exportateurs de ce produit dévaluent, la stimulation de la production aboutira à une détérioration encore accrue des termes de l'échange.

Selon cette approche, les dévaluations générales ne devraient donc être utilisées que dans des occasions limitées. Elles ne se justifient, en fait, que de façon réparatrice, dans le cas où, du fait d'une forte inflation intérieure, les coûts de production des principaux produits d'exportation du pays se sont notablement écartés des coûts mondiaux exprimés en monnaie locale au taux de change en vigueur. Dans de telles situations, il y en effet une incitation négative telle que les producteurs peuvent juger inutile de maintenir le potentiel productif du secteur exportateur, et la dévaluation peut redresser leur perspective. Mais aller au-delà, et faire de la dévaluation non pas un instrument de préservation mais un instrument d'incitation positive et indifférenciée constitue un biais défavorable au secteur industriel naissant.

- Libéralisme et contestation de la conditionnalité.

Dans l'analyse du FMI, tout converge donc vers les deux piliers du libéralisme économique à savoir la primauté de la rationalité privée et ouverture maximale des économies aux échanges internationaux. Pourtant cette vision est fortement critiquée par beaucoup de chercheurs.

*le caractère étroit des critères de performance.

Cette critique porte sur l'essence de la conditionnalité que sur le modèle économique du fonds. Au plan externe, ce peut être la cause d'une interruption des crédits bancaires internationaux dont certains sont formellement liés aux critères conclus avec le FMI. Au plan interne, c'est le risque de discrédit politique jeté sur le gouvernement et d'instabilité sociale qui en résulte.

Diverses propositions ont été faites visant à assouplir la contrainte qui font peser les critères de performance quantitatifs. Une solution serait de spécifier correctement dans la lettre d'intention les hypothèses sur lesquelles est basé le programme (rapport entre le taux d'inflation intérieur et extérieur, taux d'intérêt mondiaux, évolution des termes de l'échange, volume des principales récoltes. Une autre solution serait de modifier le mode de détermination des critères de réalisation et de leur enlever leur caractère trop "pointu" qui en fait des "cibles tête d'épingle"¹⁶. Il s'agirait de les remplacer " par des fourchettes, distinguant entre un plafond et un plancher). Cela aurait l'avantage de libérer la négociation entre le fonds et le pays de l'idée que le point optimum est aussi un point à ne pas dépasser et représente un couperet menacent¹⁷.

Globalement , que pouvons-nous retenir?

Le libéralisme sans frein prôné par la Banque Mondiale et le FMI est contestable à bien des égards. Le développement dans le

¹⁶ "Pinpoint target ", Dell S. The Balance of payment adjustment.

¹⁷ HERITEAU (M.F.), Op.cit.p.169

sens où G. de Bernis l'entend¹⁰ devrait avoir pour objet prioritaire d'améliorer le niveau de vie et le revenu réel du plus grand nombre. Avec la conséquence fortement plausible que cette amélioration du revenu va conduire à un élargissement de la demande interne des biens de consommation usuels (et notamment des services) à laquelle la production pourrait répondre, sans accroissement notable des importations (quitte à taxer les biens de luxe importés même si cela ne plaît pas les économistes de la Banque Mondiale). Après tout, comme l'a si bien montré Fernand Braudel, le développement a commencé en Europe par des activités fort modestes et d'artisanat. Certes, les étapes du passé ne sont pas des stades obligés, mais elles peuvent au moins nous inciter à penser que sans un minimum d'endogénéité et d'intégration de la production interne, on pourrait connaître quelques déconvenues.

En dépit de ces évidences, les institutions de Washington soutiennent contre vents et marées que le développement se fera d'abord par les exportations accrues qui vont "tirer" le reste de l'économie, et par la concurrence des importations sur le marché interne. Honnêtement, on ne voit pas comment une telle stratégie a quelque chance de réussite lorsque l'appareil de production est désarticulé et que la part mondiale de l'Afrique dans le commerce international s'est réduite de moitié depuis vingt ans. Sans compter les produits qu'elle exporte sont le plus souvent "régressifs" (produits dont la demande est rigide).

¹⁰ G. de Bernis dit qu'il y a deux façons de définir le développement. D'abord le développement des peuples désigne "l'accroissement du niveau de satisfaction des besoins au sein de chacun des groupes sociaux constitutifs de la nation, selon l'ordre et la hiérarchie de ces besoins". Par contre, le développement du capital désigne "l'accroissement du capital investi dans un pays et du produit qui en résulte, quelles que soient ses conséquences sur l'ensemble des structures sociales, politiques et économiques et sans attention au niveau de satisfaction des besoins de population".

Bernis, G. de : "De l'existence des points de passage obligatoires pour une politique de développement" in Economies et Sociétés, Cahiers de l'ISMEA, Série F N°29, 1983, p.215.

Dans sa formulation la plus sévère, le modèle de base de la Banque et du FMI, la réduction de la demande interne permettrait de dégager des surplus exportables. Il est assez facile d'imaginer que les économies africaines se prêtent mal à ce système de "vases communicants" - une diminution de la demande interne ne va pas nécessairement donner lieu à un supplément d'offre pour l'exportation. Dans sa version souple, le modèle vise seulement à rapprocher l'offre et la demande interne, et à développer les capacités de production. Reste à savoir si les deux objectifs sont compatibles et si les ressorts de la production sont bien ceux qu'identifient les deux institutions.

Il est clair que l'Afrique en général et le Burundi en particulier souffrent d'un déficit chronique de devises accusé par la crise mondiale et la dégradation des termes de l'échange¹⁹. Les contraindre à exporter est compréhensible, mais peut-être que cela n'a pas de sens, aussi longtemps que leurs exportations seront aussi faiblement valorisées sur le marché mondial, que le remboursement de leur dette amputera plus de 30% de leurs recettes en devises et que la capacité de leurs secteurs d'exportation à "tirer" le reste de l'économie vers une croissance autoentretenu sera si faible.

¹⁹ La notion de terme de l'échange est complexe mais on peut la simplifier par un exemple. Soit un pays A qui exporte du café et un pays B qui exporte des bicyclettes. On se pose la question de savoir combien de kg de café faut-il pour avoir une bicyclette. Soit x kg de café pour avoir y bicyclettes. 3 cas sont possibles:

- a) $Y > X$, on dira que pour le pays exportateur de café, il y a eu détérioration des termes de l'échange.
- b) $Y = X$, il y a stabilité des termes de l'échange.
- c) $Y < X$, il y a amélioration des termes de l'échange pour le pays exportateur de café qui doit fournir moins de café pour obtenir les mêmes bicyclettes.

C. Critique du modèle sous-jacent à la théorie classique.

La question de l'ajustement renvoie à celle de la validité à long terme du mode de croissance extravertie qui leur est proposé par le FMI.

- la supériorité des économies extraverties.

Une orientation très présente parmi les économistes issus de pays du Tiers-Monde, et parmi certains théoriciens du monde occidental préoccupés par la problématique du développement, conteste la politique d'ouverture systématique des économies en développement. Pour ce courant de pensées²⁰, l'extraversion des pays du Tiers-Monde, l'extraversion du Tiers-Monde ne fait qu'entretenir un déséquilibre issu de la dépendance extérieure. Une spécialisation internationale fondée sur les matières premières rencontre le handicap de la détérioration des termes de l'échange et de l'instabilité chronique des recettes d'exportations.

Pourtant, la Banque Mondiale pense que l'extraversion est un moteur décisif de la croissance économique²¹.

- La généralisation du modèle.

La première question que l'on pourrait se poser est de savoir si ce modèle pourrait être généraliser. Ne s'agit-il pas là d'" un jeu à somme nulle " où ce que gagnent les uns leur est acquis au détriment des autres. A première vue, on peut comprendre que ce type de stratégie ne saurait profiter qu'aux pays mieux armés dans la concurrence internationale. Ainsi, il

²⁰ Il s'agit des auteurs tels R. Prebisch, S. Amin, C. Furtado.

²¹ Une étude menée dans le cadre de la Banque Mondiale sur 24 pays prétend avoir montré cela. Voir Bela Balassa, "Structural Adjustment Policies in Developing Economies", Banque Mondiale Staff Working papers, juillet 1981.

est contradictoire de vouloir la proposer à tous les pays. En plus, cette libéralisation du commerce international se heurte aux pratiques protectionnistes de quelques-uns des pays industrialisés²².

1.1.4.2. Les coûts des programmes d'ajustement.

Les principaux coûts des PAS peuvent être regroupés autour de deux thèmes: Ils imposent une récession économique tout en contribuant souvent à nourrir le processus inflationniste.

A. Les coûts économiques.

-Ajustement et récession économique.

Cette reproche concerne le coût des PAS en perte de revenu global à travers la récession qu'ils imposent à l'activité d'un pays pour améliorer sa balance de paiements. Ce caractère récessif découle de la logique même du modèle théorique dominant les interventions du Fonds. Cela parce que le déséquilibre est attribué à un excès de la demande globale et que les instruments du rééquilibre sont essentiellement une politique budgétaire et monétaire restrictive et une dévaluation du taux de change. Tout ceci concourt à la contraction de l'activité économique: diminution de la demande publique, restriction du crédit, renchérissement des prix du fait de la dévaluation, diminution du pouvoir d'achat de la population. Selon le courant critique, les PAS sont responsables de récession excessivement, pour reprendre l'expression de Sidney Dell, de "surdestruction"²³, essentiellement

²² Cela est reconnu aussi par le FMI. Voir communiqué de presse du 23 Septembre 1989, Bulletin du FMI.

²³ DELL S. Stabilization : The Political Economy Of Overkill, IMF Conditionality, Washington, MIT Press, 1983.

du caractère du refus d'admettre la possibilité de restriction quantitative des importations.

La véritable réponse du Fonds à cette critique est que la récession intervient si les économies ont tardé à appliquer un programme de redressement. Aussi, il laisse poindre l'argument selon lequel ses prescriptions sont le prix à payer pour l'accès aux ressources qu'il commande. Peut-on savoir si le Fonds impose plus d'austérité qu'il ne faut? Pour répondre à cette question, on est bloqué par ce que T. Killick et M. Sutton appellent le "Dilemme de l'alternative manquante"²⁴. Par cela, ces auteurs montrent que les autorités des pays sont en mesure d'opposer un plan alternatif, et ceci est lié souvent plus à des facteurs politiques qu'à des problèmes de compétence technique.

-Ajustement et inflation.

Un paradoxe apparent dans les programmes financiers du FMI tient au traitement de l'inflation: alors qu'une bonne partie du discours souligne la nécessité de mettre fin au processus inflationniste mondial et que ses analyses soulignent abondamment les effets négatifs des distorsions qu'entraîne l'inflation dans les économies nationales, alors que les théories sur lesquelles reposent ses interventions attribuent des causes communes à l'inflation et au déficit de la balance de paiements. L'effet immédiat d'une grande partie des mesures qu'il propose est précisément de contribuer à la hausse des prix, et fait celle-ci comme un coût de l'ajustement: la suppression des subventions aux produits de première nécessité, l'augmentation des prix des entreprises publiques, ajoutent leurs effets à ceux de la dévaluation du taux de change sur les prix des importations.

²⁴ Killick (T) et Sutton (M), "An Overview", in T. Killick, éd. Adjustment and financing in the Developing World, Op. Cit., P. 35.

B. Les coûts sociaux.

La répartition du revenu entre les diverses couches de la population. Il est indéniable en effet que les effets de politique adoptées dans le cadre des PAS ont des incidences différenciées selon les diverses catégories d'agents économiques et selon les niveaux de revenus. La compression de la masse salariale nominale tend évidemment à diminuer la part des salaires et à augmenter celle des autres types de revenus, tout particulièrement des profits.

La diminution ou la suppression des subventions, comme l'augmentation des tarifs du secteur public et la levée du contrôle des prix, tendent à réduire le niveau des salaires réels. La dévaluation, en augmentant le prix des biens importés diminue elle aussi les salaires réels, dans une proportion d'autant plus forte qu'est importante la part de ces biens dans la consommation et, en ce même temps, elle avantage les secteurs exportateurs et désavantage les secteurs liés aux importations. D'un autre côté, l'augmentation des taux d'intérêt favorise directement les catégories ayant une meilleure propension à l'épargne, c'est-à-dire celles des hauts revenus, et une politique monétaire.

Le courant critique du Fonds pense que cette redistribution opère dans le sens d'un accroissement des inégalités de revenus et qu'elle est régressive sur le plan social.

I.1.5. : Critique externe.

I.1.5.1. : Critique institutionnelle.

Certains gouvernements reprochent au FMI et à la Banque d'outrepasser leur rôle tel qu'il est défini dans leurs statuts. Sous prétexte d'assistance financière et de garanties de remboursement, ces organismes exigent des pays, par programmes

d'ajustement interposés non seulement qu'ils prennent des mesures conjoncturelles, susceptibles de les aider à résorber leurs déficits - ce qui est dans leurs fonctions - mais des modifications de structures économiques, monétaires, institutionnelles, ce qui est beaucoup plus discutable²⁵. Le fonds répond à cette critique qu'il ne se situe pas au niveau des choix fondamentaux ou de priorités économiques résultant de la philosophie politique des Etats. Il estime que lorsqu'on fait appel à lui, son intervention se situe au niveau de l'efficacité des politiques économiques et monétaire par rapport à la situation de la balance de paiements. M. de Larosière, ancien Directeur du Fonds justifie cette position en signalant que le déficit de la balance de paiements "reflète aussi toute une série de phénomènes structurels tels qu'un rôle croissant joué par l'Etat, des programmes de dépenses trop ambitieux, la tendance qu'ont les subventions à augmenter hors proportion avec les objectifs initiaux à mesure que les prix administrés sont distancés par l'inflation..."²⁶

²⁵ En effet, même si cela doit rassurer les bailleurs de fonds internationaux et faciliter le réaménagement de la dette-Club de Paris pour la dette publique, Club de Londres pour la dette auprès des banques commerciales-cela semble contradictoire avec la décision du Conseil d'administration du FMI du 2 mars 1979. Cette décision précise les limites de la conditionalité et impose au Fonds " de tenir dûment compte des objectifs sociaux et politiques intérieurs, des priorités économiques et de la situation des pays. Lire à ce propos Guilian (M): " La conditionalité au Fonds Monétaire International: Evolution des principes et des pratiques." Washington, FMI, 1981 (Série de brochures n°38), p.42 .

²⁶ J. de la Rosière, Bulletin du FMI, 18/2/1984, p.33. Plus tard, le nouveau Directeur, M. CAMDESSUS précisait à nouveau les trois rôles actuels du Fonds dans une intervention du 29/2/1988: "aider les pays, individuellement, à mettre au point des programmes efficaces de réforme; fournir ses propres ressources à l'appui de ces programmes; renforcer la confiance des autres créanciers à l'égard des politiques économiques des pays endettés, pour faciliter ainsi la mobilisation auprès d'eux de concours financiers". Nous croyons que c'est ce dernier aspect, le plus récent mais aussi le plus important pour les pays endettés en difficulté de balance des paiements, qui conduit ceux-là mêmes qui critiquent l'ingérence du Fonds jusque dans le choix de leurs institutions à l'accepter en définitive. Voir Bulletin du FMI, 29/2/1988, p.25.

1.1.5.2. Critique politique.

Cette première critique de caractère institutionnel est renforcée par une critique plus sévère encore d'ordre politique. La critique politique en effet est la conséquence directe de la précédente. La conditionnalité, telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui ne respecte plus la souveraineté politique des Etats, même celle de ceux qui ont opté pour une économie de marché. Les programmes, en effet, ne se contentent plus de recommander des mesures générales macro-économiques. Ils dictent pratiquement tous les éléments essentiels des politiques monétaires, budgétaires, structurelles et institutionnelles. Les contrôles sont quasi permanents et ils sont assortis d'une sanction redoutable, le non renouvellement du "tirage". Pour beaucoup de pays cette situation s'apparente à du chantage.

A cette critique, le FMI reprend les arguments développés dans la réponse à la 1ère critique.

Selon Gilbert Blardone "Fonder le développement sur l'aide extérieure au lieu d'utiliser celle-ci comme un ensemble de complément de l'épargne interne, dont il est possible, éventuellement de se passer sans grand dommage, c'est abandonner en fait toute souveraineté politique. L'aide devient alors le vecteur d'une nouvelle colonisation financière. Telle est la principale leçon politique que les pays en voie de développement ont à tirer de l'application des programmes d'ajustement structurel"²⁷.

Nous préférons analyser les effets induits par les PAS dans une section propre qui analysera leur impact socio-économique et pour le cas du Burundi.

²⁷ Blardone (G): Le Fonds Monétaire International, l'ajustement et les droits de l'homme, Ed. de l'Épargne, Paris 1990, p.136.

Section II: Impact socio-économique des PAS au Burundi.

II.1. Les performances économiques consécutives au PAS au Burundi.

L'évaluation du PAS pose pas mal de problèmes mais cette partie tente d'évaluer les performances économiques et sociales consécutives à l'adoption des PAS.

A coté des priorités sociales de base, "toute politique de développement vise la croissance du revenu, l'équilibre extérieur, stabilité des prix et répartition équitable du revenu"¹.

Ainsi l'évaluation portera sur les quatre éléments cités.

II.1.1. La Balance des Paiements.

Cet instrument est la clé de voûte de tout programme d'ajustement car comme le dit Patrick Guillaumont "L'ajustement structurel des pays en développement peut être défini comme un ajustement durable de la balance de paiements, obtenu au moyen d'une adaptation des structures économiques de production. De façon équivalente, on peut dire que l'ajustement structurel est l'adaptation des structures économiques qui permet de limiter durablement le déficit de la balance des paiements courants à un niveau correspondant à un recours raisonnable aux capitaux extérieurs, et sans réduction de croissance économique"².

A la fin de la seconde phase d'ajustement structurel, on peut analyser l'évolution de la Balance de paiements sur

¹ Ndenzako, Jean: Cours d'Analyse Economique I, UB, IIème Candidature, année académique 1989-1990.

² Guillaumont, Patrick, Croissance et ajustement, les problèmes de l'Afrique de l'Ouest, Paris, Economica, pp.16-17.

le tableau suivant.

TABLEAU N°9: Balance des Paiements 1986 - 1990.

	1986	1987	1988	1989	1990
1 EXPORT.MARCH. F.O.B.	14744	12150,8	17459,3	14745	12424,2
2 RECETTES SERV. NON FACTEURS	1340	1472	1674	2430	2841
3 EXPORTATIONS TOTALES(1+2)	16084	13622,8	19133,3	17225	15265,2
4 IMPORT.MARCH. F.O.B.	18873	19668	23314,2	24023,4	32371
5 DEPENSES SERV. NON FACTEURS	11744	16315	16127	14690	21478
6 IMPORTATIONS TOTALES(4+5)	30617	35983	39441,2	38713,4	53849
7 BAL. DES RESSOURCES(3-6)	-9889,4	-22360,2	-20307,9	-21488,4	-38583,8
8 SOLDE SERVICES FACTEURS	-2357	-3511	-3221	-2797	-2550
9 SOLDE TRANSFERTS COURANTS	8055,1	9772,8	10024,1	15383,9	20749,3
10 DONS EN CAPITAL	4544,9	4177,2	3597,9	6982,1	10097,7
11 SOLDE COMPTE COURANT (7,8,9,10)	-4290	-11921,2	-9906,9	-1919,4	-10286,8
12 INVESTISSEMENTS DIRECTS	173,7	169	168	82	215
13 EMPRUNTS A LONG TERME (NETS)	7663	15381	11779	10319	10627
14 AUTRES CAPITAUX A L.T.	-798	-1230	-812	-308	-156
15 MOUV.CAPITAUX A C.T.	2660	1877	694,2	64	2687
16 MOUVEMENT CAPITAUX (12,13,14,15)	9698,7	16197	11829,2	10157	13373,0
17 ERREUR ET OMISSION (18-11-16)	-2460	-4962	-1826	-4770	-3760
18 VARIATIONS DES RESERVES OFF. NETTES	-2949	686	-96	3472	-674

Source: B.R.B. et Ministère du Plan, SPM.

L'instrument utilisée pour stimuler les exportations et restreindre l'importation par le gouvernement est la dévaluation du FBu. Or, l'économie burundaise est presque monoexportatrice (le café représente en moyenne plus de 80% des recettes d'exportation) si bien que les dévaluations substantielles n'ont qu'un effet négligeable sur la Balance des Paiements. En plus du

café assujetti aux quotas et dont le prix est fixé hors Burundi (le marché de New-York) les importations sont incompressibles (biens d'équipement, carburant,...) et ainsi la variation du taux de change à la baisse ne change que très peu de choses sur la structure de la balance commerciale du Burundi.

L'évolution de la balance commerciale du Burundi illustre bien nos propos.

En effet, dans le tableau ci-dessus, on voit que de 1986 à 1990, la situation de la balance de paiements dépend plus de la situation extérieure que de la dévaluation. Ainsi, l'amélioration de la balance commerciale en 1986 (le solde a passé de -12.330,2 Mn FBu en 1985 à -9.889,4Mn FBu) était dû "aux cours favorables du café, principal produit d'exportation. C'est la chute de ces mêmes cours qui a entraîné une diminution sensible des exportations en 1987; année où elles sont revenues à la valeur de 12150,8 Mn FBu (elles étaient de 14744 Mn FBu en 1986). Par ailleurs de la période 1988 à 1990, les fluctuations tant à la hausse qu'à la baisse sont influencées par le commerce international³. Alors que le solde de la balance des paiements était de -21.488,4 Mn FBu en 1988, la situation s'est détériorée jusqu'à ce que ce solde soit de -38.583,8 Mn FBu en 1990. La source de cette fluctuation est l'effet combiné des deux chocs extérieurs, à savoir la chute des prix du café alors que les importations ont augmenté en volume (+11%) et en valeur (+34%) (notamment la flambée des prix du pétrole ,pres de 24%)⁴.

Par voie de conséquence, il y a diminution du niveau des réserves de change avec comme corollaire une sous couverture des

³ Ministère du Plan, SPM.

⁴ Ministère du plan, Ibidem.

importations de biens et services non facteurs (2,1 mois) contre 3,2 mois en 1989⁸.

En définitive, la dévaluation comme outil de l'amélioration du commerce extérieur joue très peu au Burundi et a plutôt des effets néfastes. D'une part, elle alourdit notre dette extérieure exprimée en monnaie nationale, et ainsi contribue à détériorer nos finances publiques. D'autre part, elle a un effet inflationniste qui ne fait que détériorer le pouvoir d'achat des populations déjà touchées de plein fouet par la crise.

11.1.2. La production.

Le Vè Plan quinquennal (1988-1992) prévoit l'augmentation du PIB aux coûts des facteurs et en termes réels de 5% en moyenne par an. Cette croissance, selon cette prévision, entraînerait une augmentation sensible du revenu par habitant qui passerait de 27.000 FBu (200\$ US) à la veille du Vè Plan à 30.000 FBu (245\$ US) en 1992 aux prix courants⁹.

Or à la fin de la deuxième phase d'ajustement structurel (1990), les prévisions sont loin d'être atteintes.

⁸ République du Burundi, Ministère du Plan, Economie Burundaise 1990, Bujumbura, Décembre 1991, p.51.

⁹ République du Burundi, Vè Plan Quinquennal de Développement Economique et Social 1988-1992, p.123.

TABLEAU N° 10: Evolution du PIB par branche d'activité, aux prix constants de 1980. (Mn FBu)

	1986	1987	1988	1989	1990
AGRICULTURE VIVRIERE (1)	47650,8	49747,4	50981,2	49908,6	52548,1
ELEVAGE (3)	3926,8	3979,4	4032,0	4087,4	4445,0
PECHE (4,5)	88,0	71,9	94,0	98,7	101,2
FORET, BOIS (6)	3141,5	3210,3	3308,5	3409,7	3532,5
AGRIC. DE RENTE (2)	4755,7	5649,8	5237,3	4865,5	5108,8
SECTEUR PRIMAIRE	59562,8	62658,8	63653,0	62269,9	65735,
Accroissement en %		5%	1,5%	-2%	5%
INDUSTRIES AGRICOLES (7)	456,0	541,7	502,2	512,2	486,9
INDUSTRIES ALIMENTAIRES (9)	666,5	685,0	733,8	636,9	702,6
INDUSTRIES TEXTILES, CUIR (11)	1188,4	1225,8	1126,4	1342,7	1169,8
IND. BOIS ET PAPIER (13 A 15)	2212,7	2778,9	2884,0	2451,4	2939,9
SECT. 3 ARTISANAT (8, 10, 16)	3570,0	3664,6	3776,7	3892,3	4383,0
MINES ET ENERGIES (12)	831,2	1280,5	1397,1	1381,1	1310,8
SECT. 4 MINES, ENERGIE, INDUSTR	5354,8	6511,9	6643,5	6324,3	6610,0
SECT. 6 CONSTRUCTION (18)	4502,9	4246,2	4082,8	4390,5	4708,0
SECTEUR SECONDAIRE	13427,7	14422,7	14503,0	14607,1	15701,0
Accroissement en %		7.4%	0.5%	0.7%	7%
TRANSPORT ET COMMUNICAT. (19)	2594,9	2529,2	2513,6	2513,2	2868,6
COMMERCE	9504,6	9519,8	9594,1	8977,0	9965,3
AUTRES SERVICES PRIVES	1806,4	1781,5	1769,0	1583,3	1811,2
ADMINISTRATION PUBLIQUE	14947,2	15682,6	16466,7	18439,4	20504,6
SECTEUR TERTIAIRE	28853,1	29513,1	30343,4	31512,9	35149,7
Accroissement en %		2%	2.8%	3.8%	11%
P.I.B. AUX COUT DES FACTEURS	101843,6	106594,6	108499,4	108389,9	116586,3
Accroissement en %		4.6%	1.7 %	-0.1%	7.5%
IMPOTS INDIRECTS	8294,7	9626,2	13384,3	15301,9	11434,6
P.I.B. AUX PRIX DU MARCHE	110138,3	116220,8	121883,7	123691,8	128020,9

Source: S.N.E.S. et Ministère du Plan. Calculs de l'auteur.

Le PIB aux coût de facteurs augmente en moyenne annuelle de 4% légèrement supérieur à la croissance de la population (3,06%)

Le secteur primaire représente à lui seul autour de 55% en moyenne de la valeur ajoutée totale, le secteur secondaire autour de 15% et le secteur tertiaire autour de 30%. On comprend que l'évolution globale de la production dépend dans l'ensemble de celle du secteur primaire. Ainsi, le PIB est fortement influencé par les calamités naturelles (climat par exemple), les cours du café sur le marché international (autour de 80% des recettes d'exportations).

II.1.3. L'évolution des prix.

Au cours du Vème Plan, "le gouvernement prévoit une augmentation des prix intérieurs de 5%, évolution compatible avec l'inflation mondiale prévue et son impact sur les prix intérieurs de produits importés"⁷. Pourtant l'analyse du tableau suivant montre que les prévisions sont de plus en plus dépassés.

⁷ République du Burundi, Vème Plan Quinquennal de Développement Economique et Social, 1988-1992, p.126.

TABLEAU N ° 11 : Indices des prix des agrégats économiques et indices des taux de change (1980=100)

	1986	1987	1988	1989	1990
AGRICULTURE VIVRIERE	117,5	93,8	108,2	136,4	146,6
CONSOMMATION MENAGE DE BUJA	156,8	167,9	175,5	195,9	209,8
IMPORTATION	124,8	132,5	148,7	171,2	207,6
SALAIRE AGENT SOUS STATUT	115,8	118,1	137,8	142	146,2
CONSOMMATION PRIVEE	122,3	149,3	123,9	144,4	157,9
CONSOMMATION DE L'ETAT	124,5	129,8	142,8	156,4	177
INVESTISSEMENT	136	145,2	151,4	171,4	195,1
EXPORTATION	127	101,2	128,5	119,1	112,3
P.I.B.	124,5	120	126,2	141,1	150,9
TERMES DE L'ECHANGE	101,7	76,4	86,4	69,6	54,1
INFLATION MONDIALE	113,6	125,6	134,7	134,2	142,7
FBU/DTS(1980=100)Fin d'année	132	140,3	175,2	201,5	201,5
FBU/dollars E.U.(1980=100)Fin	138	127,2	144,5	169,1	159,4
Taux de change effectif/réel	99,8	95,1	84,8	57,4	59,9

Source: SNES et Ministère du PLAN, SPM.

D'après ce tableau, on voit que l'inflation(la référence est faite à l'indice des prix de consommation des ménages de Bujumbura) dépasse largement les attentes (11,6% en 1989, 7,1 en 1990). Mais en comparaison avec l'inflation mondiale en 1990 (6,3% en moyenne annuelle), on voit que le différentiel est faible (0,8%), ce qui s'est traduit par une stabilité du taux de change réel du FBU(Cela n'a pas été le cas en 1991 ou en 1992 avec les dévaluations successives : 11,5 % en 1991 et 15% en 1992).

En 1990 par exemple, les prix des produits en provenance de l'extérieur se sont renchérissés de 20% à la suite de la dévaluation du FBU par rapport au DTS de 15,5% vers la fin de l'année 1989 et dont les effets se sont faits sentir au cours de l'année 1990 mais aussi par le fait que les prix à l'exportation des produits

en provenance de nos sources d'approvisionnement ont augmenté de 13,7%[Ⓐ].

"Cependant, dans l'ensemble les dévaluations successives que le pays a connu depuis 1983 se sont pas traduites par des augmentations de prix du même ordre et de même grandeur. En effet, on obtient qu'une élasticité globale de 0,65 de l'inflation par rapport à la dévaluation"[Ⓑ].

En général, suite au niveau très bas des prix à l'exportation du café et à une augmentation des prix à l'importation, l'indice des termes de l'échange qui représente le rapport entre les prix à l'exportation et les prix à l'importation connaît des détériorations annuellement (22% en 1990).

En définitive, les prix intérieurs sont dépendants des chocs externes (crise du golfe survenue au courant du deuxième semestre de l'année 1990 par exemple) et les dévaluations conseillées dans le cadre du PAS. On voit à quel point la stabilité des prix comme objectif de développement des peuples est très précaire surtout que la politique d'austérité prônée rend les salaires nominaux rigides tandis que le pouvoir d'achat ne fait que s'éroder continuellement.

Ⓐ L'indice des prix à l'importation est un indicateur qui mesure la variation moyenne des prix des produits importés d'une année à une autre. Au Burundi, cet indice est influencé par deux éléments importants à savoir les prix à l'exportation des produits de nos partenaires commerciaux ainsi que la variation du taux de change.

Ⓑ République du Burundi, Premier Ministère et Ministère du Plan, Economie Burundaise 1990, Rujumbura, Déc.1991, p.94.

II.1.4. La répartition du revenu au Burundi.

Selon la Banque et le FMI, le problème de répartition des revenus se pose en termes de dualisme ville-campagne. Aussi, ces institutions recommandent pour redistribuer deux mesures importantes à savoir:

- l'augmentation des prix aux producteurs de cultures d'exportations afin d'augmenter le revenu réel des agriculteurs.

Ces institutions oublient que chaque région a sa spécificité naturelle et cette sorte de redistribution ne favorise qu'une petite partie de la population qui cultive le café¹⁰.

- La gestion de la demande à travers la politique d'austérité dans les dépenses publiques (freinage de l'augmentation des salaires et de l'emploi) réduit les revenus urbains. Mais on se demande si cette réduction des revenus urbains sans améliorer les revenus ruraux, tend vers le développement ou n'encourage pas la déflation.

Les mesures prises dans le cadre du PAS "n'ont pas résolu le problème de disparités de revenus, s'il est indéniable qu'il existe un problème de répartition de revenus entre la ville et la campagne, force est de reconnaître qu'il existe également des écarts considérables de revenus entre les différentes couches de la population urbaine mais aussi entre les différentes régions rurales et à l'intérieur d'une même région, entre les catégories socio-professionnelles"¹¹. A ce propos KABURAHE Charles signe

¹⁰ Pour l'évolution des prix des produits de rente dans le cadre des PAS, voir les rapports annuels de la BRB de 1988 à 1990.

¹¹ Ranquza, Ignace; op.cit. p.162.

qu' "il se profile des déséquilibres entre Muyinga producteur de cultures vivrières et Ngozi producteur de café"¹².

En définitive, l'on peut constater que les institutions de Bretton-Woods se préoccupent peu des différences de revenus entre les différentes régions rurales. L'augmentation des prix de produits de rente mise plus sur la volonté de promouvoir l'exportation (par le biais de l'incitation des produits) afin que le pays puisse faire face au service de la dette. Dans l'avenir, le développement des cultures de rentes devrait s'accompagner par celui des cultures vivrières par souci d'équité et même d'autosuffisance alimentaire.

II.2. Les effets du PAS dans le domaine social.

Au Burundi, le PAS a concentré les efforts dans les domaines économiques et financiers, principalement sur la libéralisation économique, la correction des déséquilibres externe et budgétaire et la rationalisation du domaine budgétaire.

Seulement certaines mesures de politique économique et financière pourront avoir des répercussions sur les conditions de vie, notamment la politique budgétaire, la réforme de l'administration publique, la restructuration des entreprises publiques, la libéralisation des prix, ... C'est pourquoi quelques mesures des soutien ou en d'autres termes la dimension sociale n'a pas pas été oubliée dans la conception de ces programmes.

¹² Kaburahe, Charles, "Population et distribution du revenu", in CURDES, Actes du Colloque "Population et Développement", Bujumbura 1988, Vol N°3, p.IV, 104.

- La dimension sociale de l'ajustement.

Le domaine social devrait bénéficier de mesures de soutien dans la troisième phase d'ajustement (1992-1994) qui sont de deux ordres:

1°/ La dimension sociale de l'ajustement (DSA)

A ce propos, trois programmes ont été identifiés:

- Un volet emploi.

Ici, les éléments à tenir en compte seront :

* de suivre les pertes d'emploi liées à la réforme des entreprises publiques et de la fonction publique;

* conseiller les entreprises publiques sur des politiques d'accompagnement social des licenciements.

* Recherche, création et gestion des informations de reconversion vers des emplois salariés et des emplois indépendants susceptibles d'accueillir la population touchée,...

- Un volet programmes sociaux.

Il s'agit d'une mise en place d'un système de prise en charge des services sociaux (éducation, Santé, ...).

- Un volet "Etudes et enquêtes"

Ce volet a comme objectif d'identifier les groupes vulnérables et leurs indicateurs ainsi que les actions qui s'imposent pour l'amélioration du suivi de la populations touchées par les effets négatifs du PAS.

2°/ la dimension sociale du développement (DSD).

Il s'articule sur deux composantes:

- La première composante vise deux volets:

* L'appui au développement d'activités créatrices de revenus à travers le renforcement des programmes de création des micro-entreprises.

* Le renforcement des infrastructures sociales et des infrastructures économiques.

- La deuxième vise deux objectifs à savoir:

* Prévoir et mesurer l'impact social du PAS;

* Suivre la politique social en général.

En définitive, la relation de la DSA et la DSD passe par les programmes de dépenses publiques (PDP) notamment la définition des dépenses prioritaires au niveau des secteurs sociaux.

Pour le moment, le secteur structuré est le plus touché par l'ajustement par le biais d'une diminution des salaires réels des fonctionnaires et des couches à plus faible revenu.

Nous examinerons successivement quatre indicateurs à savoir:

- l'évolution du coût de la vie à travers l'analyse prix-revenus
- l'emploi
- les dépenses allouées aux secteurs éducation et santé et enfin on examinera la situation des groupes dits "vulnérables".
- L'analyse du coût de la vie à travers le couple prix-revenus.

L'analyse de l'évolution des prix et des salaires permet de décèler l'évolution du coût de la vie.

Au cours des deux phases du programme les prix ont augmenté modérément. Ils ont progressé de 2% en 1986, de 6% en 1987, de 5% en 1988, de 11,6% en 1988, de 7,0% en 1990 et de 9,8% en 1991.

Ainsi, l'inflation, mesurée par l'indice des prix à la consommation à Bujumbura, aura été en moyenne annuelle de 6,9% entre 1986-1991.

Selon Diel, J.P.¹³, l'indice des prix des transports est celui qui présente l'augmentation la plus importante et aurait été vécu par les travailleurs comme une agression à leur pouvoir d'achat.

En comparant l'évolution de l'indice des prix à celle des salaires, le problème du coût de la vie se pose comme le montre ce tableau ci-dessous.

TABLEAU N° 12 : Variation des prix et des salaires des fonctionnaires publics.

	1986	1987	1988	1989	1990
<u>INDICE DE PRIX A LA CONSOMMATION DES MENAGES DE BUJUMBURA</u> (Moyenne annuelle) Janvier 80 = 100	156,8	167,9	175,6	195,9	209,7
ALIMENTATION	142,7	141,6	152,2	180,5	193,9
HABILLEMENT	140,8	166,1	168,4	182,0	198,0
HABITAT ET MENAGE	144,1	149,4	156,4	171,3	181,6
TRANSP., CULTURE, LOISIRS	270,2	337,3	336,7	336,7	354,7
SOINS SANTE DIVERS	150,4	157,7	163,2	177,5	190,5
<u>TAUX D'INFLATION</u> (1)	+1,8	+7,1	+4,6	+11,6	+7,0
<u>VARIATION DES SALAIRES BRUTES REELLES DES FONCTIONNAIRES.</u> (2)					
SOUS STATUT	-2,4	-8,2	-4,1	-7,9	-8,1
SOUS CONTRAT	-5,9	-13,0	-12,9	-14,9	-4,7
ENSEIGNANTS	+6,9	-0,6	+6,3	-6,3	-4,0

Source: 1) ISTEERU

2) Direction Générale de la fonction Publique.

¹³ Diel, J.P. : La politique sur les transports terrestres de voyageurs au Burundi, PNUD, 1990.

A partir de ce tableau, on voit que sur la période 1986-1989 les salaires des fonctionnaires ont augmenté de 5% en moyenne annuelle (augmentation de 10% en 1989 et de 2% en moyenne annuelle de 1986 à 1988), ce qui est inférieur à l'augmentation des prix (+6,9% en moyenne par an); cela se traduit par une diminution du pouvoir d'achat d'environ 1,3% par an¹⁴

Cette chute des salaires réels aura été plus grave pour les fonctionnaires sous contrat, que pour ceux sous statut et pour les enseignants. Là encore, ce sont les groupes à faibles revenus qui subissent les pertes les plus grandes sur leur pouvoir d'achat.

A côté de ces revenus connus, les revenus paysans ne sont pas connus. Selon Caviezel et Fouga, "les termes d'échanges du paysan ont baissé plus après 1983. C'est dire que les prix d'achat du paysan ont augmenté plus fortement que ses prix de vente¹⁵.

- Situation de l'emploi.

Au Burundi, le secteur agricole absorbe plus de 80% des actifs, un secteur informel non agricole relativement peu développé (12% à 13%) et le secteur moderne très peu représentatif (3 à 5% des actifs).

L'agriculture qui constitue la base de l'économie du Burundi est aussi le plus important secteur pour la création d'emplois.

¹⁴ Banque Mondiale: Le projet de rapport d'achèvement des crédits d'ajustement structurel pour la période 1986-1989, Novembre 1990.

¹⁵ Caviezel, L. et Fouga, P.: Op.Cit.1988, p. 88

Le secteur informel non agricole est le second à embaucher plus d'employés, environ 280.000 emplois¹⁶ et ce secteur présente la particularité d'être exclusivement rural.

Le secteur structuré est le plus facile à analyser car possédant des informations statistiques et sa représentativité au niveau de l'emploi global est insignifiante, environ 130.000 emplois¹⁷.

Le tableau suivant montre l'évolution de l'emploi sur la période des deux phases d'ajustement (1986-1990).

TABLEAU N°13 : Demandes et offres d'emploi au courant de l'année.

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Demandeurs d'emploi	3.406	2.615	1.923	DND*	2.589	5.847	11.096	9.795
Offres d'emploi	2.940	2.768	2.010	2.756	2.599	2.009	2.015	2.406
Différence	466	-153	-81	DND**	-1000	-3838	-9081	-7389

* DND: Demandes non déterminées.

** DND: Différence non déterminée.

Source: - Ministère du Travail, Revue des Statistiques du Travail
- Calculs de l'auteur.

A partir de ce tableau, on voit que l'indicateur des offres et des demandes d'emploi enregistrées par le Département de la Main d'Oeuvre indique la détérioration du marché du travail.

¹⁶ CEDRE, Etude de la situation sociale dans le cadre du PAS au Burundi, 1991, p.25.

¹⁷ CEDRE, Ibidem. p.26.

D'une part, la diminution des offres d'emplois des entreprises publiques et privées après 1986, confirment une certaine contention dans la création d'emplois et d'autre part, le nombre élevé d'inscriptions de demandeurs vers la fin de 1988, 1989, 1990, montre une augmentation du nombre de travailleurs au chômage.

Cette situation nous apprend NZISABIRA Gaspard, est due à la compression des dépenses publiques¹⁰. Pour d'autres, elle est attribuable aux réformes dans le secteur structuré notamment la privatisation, la restructuration des entreprises publiques ainsi que les contraintes budgétaires dans l'administration publique¹¹. Aussi par manque d'emplois, les jeunes diplômés de l'université sont obligés d'accepter des postes au-dessous de leur niveau de qualification.

- Le domaine de l'éducation.

Au Burundi, les dépenses du secteur éducation sont couvertes par le Budget ordinaire (BO), par le Budget Extraordinaire d'Investissement (BEI), par les bailleurs de fonds extérieurs - notamment par leur participation au programme d'investissement public (PIP).

Le Budget ordinaire représente actuellement environ 70% du total dans l'ensemble de tous les niveaux d'enseignement primaire et universitaire.

¹⁰ NZISABIRA, Gaspard: "La politique de l'emploi et l'environnement socio-économique contemporain: situation au Burundi", Revue de la Formation et l'emploi, N°1, Juillet 1990.

¹¹ CEDRE, Ibidem. p.28.

Dans l'enseignement primaire, la presque totalité des dépenses correspond au paiement de salaires - environ 97% du budget total du primaire.

Dans le secteur secondaire, les salaires représentent 67% du budget; 27% aux frais d'internat.

Dans l'enseignement technique, les salaires représentent 57% et les frais d'internat environ 30% .

Dans l'enseignement universitaire, la plus grande partie du budget est destinée aux bourses et aux stages qui représentent 46% en 1988.

Dans le cadre des réformes du PAS, il est prévu une réduction du taux de croissance des dépenses dans le secteur. C'est ainsi que les budgets mis à la disposition du secteur ne permettent plus de couvrir les besoins surtout pour l'enseignement supérieur.

- La santé.

La santé est une priorité de base de la population. Pourtant elle est une des cibles privilégiées de la compression budgétaire dans le cadre du PAS.

Ainsi, les dépenses du Ministère de la Santé Publique ont enregistré une baisse passant de 5,45% en 1980 à 3,77% en 1989 comparativement aux dépenses ordinaires totales.

Dans un pays comme le Burundi où plus de 80% vit en milieu rural, le développement du réseau des infrastructures de santé devrait se faire en corrigeant les disparités régionales en

termes d'accessibilité et en suivant l'évolution de la population.

Quelques données nous font l'idée de ce qu'est le secteur Santé au Burundi²⁰.

<u>Type de personnel</u>	<u>Par nombre d'habitant</u>
Médecin	1/17.058
Technicien médical	1/24.917
Pharmacien	1/7.166
Technicien d'assainissement	1/1.500
Infirmier auxiliaire	1/7.195
Centres de santé	236
Hôpitaux	33
Couverture vaccinale	70%
Taux de mortalité infantile	117%.

Néanmoins, le secteur n'a pas été jusqu'ici largement touché par les mesures du PAS. Mais le Vè Plan indique que "certains projets risquent d'être retirés lors de l'évaluation du troisième PAS"²¹.

Certains projets estimés non prioritaires par la Banque Mondiale²² devraient être retirés.

En définitive, le domaine de la santé doit être protégée quelque soient les réformes à entreprendre afin de transformer certains slogans tels "la Santé pour tous" en réalité.

²⁰ René Plamondon et Fidèle Karabagega, Rapport préliminaire, Mission sectorielle Santé; PNUD/NATCP - Avril 1991.

²¹ République du Burundi, Vème Plan Quinquennal de Développement Economique et Social 1988-1992, p.58.

²² Il s'agit de l'élargissement des services hospitaliers spécialisés, de la construction des polycliniques pour médecins et de l'achat des équipements sanitaires coûtant chers tels les équipements radiologiques, etc...
Banque Mondiale: Burundi - Problèmes de développement et d'ajustement structurel, janvier 1988, p.126.

Pourtant, la situation sanitaire du Burundi avec tout ce qu'elle entraîne mérite réflexion dans l'angle d'accroissement de l'offre de l'économie.

Conclusion.

En conclusion, que peut-on retenir ? L'ajustement structurel constitue une réponse non appropriée à la crise économique qui secoue les PVD en général et le Burundi en particulier. Son modèle libéral de développement ne semble pas approprié pour une économie telle que la nôtre où plus de 80% de la population vit dans un milieu rural avec une économie de subsistance. Pour les populations pauvres, les effets néfastes des PAS sont multiples.

D'une part, la politique de gel des salaires entraîne une baisse du pouvoir d'achat. La baisse des dépenses de l'Etat touche le domaine social (écoles, hôpitaux, projets de développement, ...). Avec la suppression des subventions alimentaires, les aliments de base deviennent inaccessibles aux plus pauvres.

D'autre part, la dévaluation, la promotion des exportations, la libéralisation du commerce extérieur fait qu'on exporte au lieu de consommer, ce qui restreint la demande interne et par conséquent freine l'investissement. La réduction des importations touche l'industrie locale à travers les pénuries, la baisse de la production et comme corollaire, le chômage monte. Ainsi, notre hypothèse de départ se trouve démontrée. En somme, il faut chercher la solution ailleurs et le chapitre suivant essaie d'analyser quelques unes des propositions d'alternatives faites depuis les années 1980.

IIème Partie:

Dichotomie ajustement
structurel-développement
à long terme: Pour quelle alternative ?

CODESRIA BIBLIOTHEQUE

" Face à une telle situation, il nous semble avoir épuisé la panoplie de mesures administratives requises. En effet, le souci que nous avons de limiter le déficit du secteur public à 0,5 % du PIB en 1986 nous avait conduit à prendre de nouvelles mesures fiscales, élever le coût de diverses prestations ainsi que le prix de certains biens de consommation et pratiquer une politique salariale prudente. Nous pensons aujourd'hui que poursuivre indéfiniment une politique d'austérité d'une telle ampleur nous fera courir le risque de mettre en cause la stabilité politique de notre pays. La rigueur budgétaire ne saurait être poussée trop loin et trop longtemps sans mettre en péril l'accomplissement des objectifs mêmes que cette politique prétend poursuivre. Par ailleurs, nous estimons qu'après une longue période de stabilisation, nous devons renouer avec la croissance. C'est la raison pour laquelle nous avons pris la décision de reprendre contact avec nos créanciers en vue de rechercher ensemble les solutions qui répondront le mieux à la situation. La Côte d'Ivoire tient comme auparavant à honorer ses engagements, et cela dès que la situation des marchés le permettra. Dans l'état actuel des choses, nous ne pouvons que suspendre nos paiements en attendant que nos prochaines négociations nous permettent de trouver des solutions acceptables pour tous".

Extrait de la lettre de la Côte d'Ivoire à ses créanciers (extrait paru dans " Afrique informations" le 24 juin 1987).

O. Introduction.

L'ajustement présente un caractère déflationniste trop marqué. Il impose aux nations endettées des restrictions se situant au-delà de l'optimum. Les destructions occasionnées aux appareils productifs naissants ainsi que leurs coûts sociaux, ne se justifient nullement au regard de la faiblesse des résultats obtenus.

Les mesures de promotion de l'offre, parce qu'essentiellement basées sur la cybernétique de marché et la DIT, en favorisant l'extraversion et la spécialisation, ajoutent à la sensibilité envers les aléas externes.

Les politiques de compression de la demande posent une interrogation. Elles manquent de discernement quant à leur application. Elles agissent négativement sur la formation de capital brut, ainsi que l'approvisionnement en matériel d'entretien.

Enfin, elles découragent la prise de risque et retardent la constitution d'un réseau de PME.

Sur le plan social, les domaines tels que l'alimentation, la santé et l'éducation sont trop souvent sollicités, compromettent l'avenir de la nation en affectant la qualité de facteur travail¹. Comment les peuples pourraient-ils agir au mieux, en matière de constitution de l'outil productif, si leurs besoins essentiels demeurent largement insatisfaits?

¹ Dans plusieurs pays du Tiers-Monde, la mortalité infantile s'élève à nouveau. C'est le cas notamment du Ghana, du Brésil, Uruguay..
GRESH, A. - "L'art subtil d'accommoder la crise" in Le Monde Diplomatique, Juillet 1988, p.2.

Tant au niveau des mesures concernant l'offre que la demande, le domaine social que les transferts, l'ajustement souffre diverses lacunes, appelant des révisions dont les instances de régulation, le FMI et la BM, prennent de plus en plus conscience.

Une correction des politiques d'ajustement ne saurait permettre à elle seule une résolution des problèmes d'endettement. L'environnement international, au sein de l'économie-monde, joue un rôle primordial. Le degré de sensibilité de la plupart des économies du Tiers-Monde envers ce dernier commande une modification des pratiques les plus courantes.

Le troisième chapitre est une rétrospective critique des diverses tentatives en vue de résoudre la crise financière qui secoue le Tiers-Monde.

Ainsi, la première section est une analyse critique des tentatives qui ont été opérées à l'échelle globale du Tiers-Monde pour éviter le pire en allégeant la crise de l'endettement.

La seconde section fait le point des tentatives africaines depuis le PAL (1980) jusqu'au CARPAS (1989).

Nous pensons qu'une politique de promotion de l'offre, grâce à une redéfinition des priorités, (en facilitant l'investissement des PME) utilisant les effets d'entraînement articulés entre l'agriculture et l'industrie est la plus souhaitable au Burundi.

Ainsi, le quatrième chapitre s'intéresse au cas du Burundi en tentant de montrer quelques éléments incontournables pour une politique de développement, celui-ci étant entendu comme étant

l'élévation du niveau de vie de la majorité de la population à travers la satisfaction des besoins de base.

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

Chapitre III:**Alternative à l'échelle globale.**

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

O. Introduction .

Le problème de la dette est au coeur de la crise économique qui secoue le Tiers-Monde.

La question qu'on peut se poser est de savoir si les pays endettés sont en mesure de rembourser la totalité de leurs dettes, ou tout au moins, d'en assurer le service. Quels sont les moyens mis en oeuvre pour assurer ce remboursement?

Si l'on ne fait rien, grande est la probabilité pour que les réajustements successifs ne suffisent pas, d'une part, à rassurer les opérateurs financiers de l'occident, de l'autre, à tempérer l'impatience des pays du Tiers-Monde les "plus exposés" à la dette. L'issue de ce scénario est claire, il est contesté par les déposants occidentaux et/ou par une coalition de pays endettés qui refusent de payer leur dette (Mexique 1982, Côte d'Ivoire en 1987).

Ce chapitre montre différentes programmes qui ont été mises en place pour résoudre ou peut-être alléger la dette du Tiers-Monde.

La première section illustre certaines tentatives à l'échelle mondiale notamment le réechelonnement, la conversion ou échanges de créances en titres de participation,...

La seconde section analyse les propositions africaines de développement et visualise les rapports de force entre les bailleurs de fonds (BM & FMI) et la CEA dans la conception des politiques économiques menant vers le développement. Il s'agira d'analyser le PAL (1980), suivi de son "contre-rapport" ou rapport Berg et enfin le CARPAS.

Section I: Crise d'endettement, quelques tentatives de solution depuis 1980.

I.1. Le rééchelonnement de la dette et autres formes de gestion.

En 1982, le Mexique annonce la cessation de paiements de ses dettes. Au même moment, onze Etats dont six pays africains: RCA, Togo, Zaïre, Libéria, Sénégal et le Soudan demandent le rééchelonnement. Cette crise de l'endettement se traduit par l'euphorie générale au sein des créanciers. Il faut à tout prix trouver une solution.

Le premier remède fut le rééchelonnement. Des rééchelonnements de plus en plus nombreux ont eu lieu, accompagnés de politiques d'ajustement très rigoureuses sous l'égide du FMI et de la Banque Mondiale.

Pourtant le problème est loin d'être résolu. Les pays endettés se trouvent dans une situation toujours inextricable². En effet, leurs recettes s'amenuisent au moment même où leurs remboursements s'alourdissent. Certains pays à la suite du Mexique demandent une suspension provisoire du service de la dette (Côte d'Ivoire, Nigéria...).

En 1984, on crée un accord de rééchelonnement sur plusieurs années: MYRA (Multi Year Reschuldung Arrangement) dont le premier bénéficiaire est le Mexique. Les objectifs MYRA sont:

- reporter davantage les échéances de remboursement;
- réduire le coût administratif de rééchelonnement.

² Le rééchelonnement représente certes un allègement, mais il implique en général un accroissement du coût des emprunts et du montant total de la dette. Edem KODJO pense que "pour l'Afrique, le rééchelonnement est un processus bien incomplet, imparfait et inadéquat" car représente une part déclinante du service de la dette".

Edem KODJO: "L'Afrique et la dette" in Revue Française de Finances Publiques, n°12, p.38.

De 1985 à 1990, des tentatives de tout genre sont enregistrées de part et d'autre du globe.

- En juillet 1985, les chefs d'Etat et de gouvernement africains adoptent un programme prioritaire de redressement économique de l'Afrique, pour la période 1986-1990. Ce programme avait pour objectif de "jeter les bases d'une croissance régulière et d'un développement autocentré et autoentretenu au niveau national et continental". Cette proposition formulée par l'OUA est apparue comme initiative courageuse dans la mesure où les Etats reconnaissent leur part de responsabilité dans la crise que traversent leur pays.

- En 1986, les Nations-Unies adoptent le Programme d'Action des Nations-Unies pour le Redressement économique de l'Afrique 1986-1990 (PANUREA). Ce programme reprend l'essentiel de l'analyse de l'OUA concernant la situation économique de l'Afrique. Les pays africains doivent faire du développement rural, de la préservation de l'environnement et de l'utilisation rationnelle des ressources humaines, des priorités absolues. La communauté internationale est appelée à "appuyer les efforts que les pays déploient pour trouver une solution durable au programme structurel et chronique qu'est le sous-développement.

- Dès 1987, l'idée de réduction pure et simple de la dette s'impose car beaucoup de pays du Tiers-Monde sont en état de cessation de paiement.

Au cours de cette même année, l'UNICEF publie "L'Ajustement à visage humain" qui est une étude plaidant pour l'intégration de la dimension humaine dans les PAS. L'essentiel de l'étude est consacré à montrer l'effet concret sur la santé, l'éducation, les

conditions sociales de vie consécutives à l'application du PAS classique. Cette publication jette les bases d'une série d'alternatives. En premier lieu, il faudrait privilégier la sauvegarde des services sociaux de base et la protection des niveaux nutritionnels des populations les plus vulnérables. Définir ensuite des politiques qui tiennent compte des délais convenables qu'implique un ajustement et surveillant la situation sociale et alimentaire durant l'ajustement.³

- De 1988 à 1989, toute une série de négociations tenteront de résoudre les problèmes liés à la crise de la dette:

* Sommet des pays industrialisés de Toronto le 6 Juin dont le plan prévoit un menu en trois positions

a) Annulation partielle (option A): annulation d'un tiers du service de la dette consolidée et rééchelonnement du solde au taux du marché

b) Des échéances plus longues (option B)

c) Des taux d'intérêts concessionnels (option c).

* Condamnation des politiques du FMI et de la BM par le Tribunal de Berlin en septembre 1988,

* Sommet des "Non-Alignés" à Nicosie afin de "soulager le fardeau de la dette des pays en développement tenu en septembre 1988 avec comme idée-clé de limiter le paiement des dettes à un pourcentage des recettes d'exportation",

* Rapport de la Banque Mondiale: "Ajustement lending: an evaluation of ten years experience" qui proclame que les pays sous programmes d'ajustement ont réalisé de meilleures performances économiques,

* 10 mars 1989: lancement du Plan Brady qui est une proposition américaine de la nouvelle administration Bush.

³ Pour en savoir plus sur cette proposition de l'Unicef, on lira avec profit cet ouvrage sous la direction de R. JOLLY: L'ajustement à visage humain, Economica, 1987.

* Sommet de la Francophonie en Mai 1989(initiative de Dakar) : Proposition promettant l'annulation de la dette publique garantie de 35 PMA.

- * La Banque Mondiale publie: "L'ajustement et la croissance de l'Afrique dans les années 80" qui tente de montrer que:
- Le déclin de l'Afrique n'est pas si catastrophique qu'on le pense habituellement,
 - Il y a un début d'amélioration pour les pays qui appliquent "de vigoureux PAS",
 - La contrainte extérieure ne peut expliquer la crise.

Ce rapport a été vivement critiqué:

- ne tient pas compte de la dimension sociale de l'ajustement;
- l'interprétation des résultats des PAS est fort tronquée.

Parmi les principaux détracteurs de ce rapport, la CEA publie le CARPAS à travers lequel il critique l'ajustement orthodoxe préconisé, donne sa conception des réformes économiques qu'elle juge nécessaires, et son interprétation des résultats de presque une décennie de politiques de stabilisation et d'ajustement en Afrique.

I.2. LE PLAN BAKER(Mai 1985).

Malgré toutes les tentatives de réduction de la dette ,le poids du service de sa dette demeure insupportable pour les PVD dont le revenu ne cesse de baisser.

Pour sa meilleure gestion de la dette, on lance le Plan Baker.

Ce plan avait pour objectifs:

- Accorder de nouveaux prêts ("New Money") en quantité suffisante afin de permettre aux pays débiteurs de faire face à leurs échéances et aussi de les aider à retrouver le chemin de la croissance économique en appliquant les PAS. Les seuls pays africains à bénéficier de ce Plan Baker sont la Côte d'Ivoire, le Maroc et le Nigéria.

Pourtant la crédibilité des pays débiteurs est de plus en plus atteinte; les banques ne veulent plus accorder de nouveaux crédits: c'est l'échec du Plan Baker⁴.

A cette prise de conscience des banques que tous les prêts ne seront pas remboursés, une autre astuce fut mise en pratique avant même que le processus de rééchelonnement ait lieu: il s'agit de la naissance d'un marché secondaire où s'échangent les créances douteuses.

I.3. Le PLAN BRADY (Mars 1989).

Cette initiative (du nom du secrétaire d'Etat au Trésor américain) relative à l'endettement des pays à revenu intermédiaire (et qui intervient après l'échec du plan Baker) vise à réduire la charge de la dette tout en augmentant les flux financiers et les investissements en direction des pays en

⁴ Pour les banquiers, ce plan était totalement inacceptable dans la mesure où il entendait leur forcer la main pour sauvegarder un équilibre économique mondial qui, après tout, ne les concerne pas directement. Leur imposant une logique de fonctionnement contraire à toutes les règles du marché, la proposition Baker était beaucoup moins cohérente, du point de vue des banques, que l'échange des créances sur le marché secondaire. Pour mieux comprendre ce problème on lira avec intérêt Philippe N. et Eric S.-A., op.cit. p.110-116.

développement. et en poursuivant les efforts d'ajustement entrepris depuis cinq ans.

S'agissant plus particulièrement des pays africains, qui à la différence de ce qui s'était passé avec le plan Baker sont cette fois largement pris en compte (dix-sept pays sur les trente-neuf éligibles appartiennent au continent), l'accueil, sans avoir été enthousiaste, compte tenu de la méconnaissance des schémas de conversions expérimentés pour l'essentiel en Amérique latine, n'a en rien été mitigé. Du Sénégal à la Zambie, du Soudan à Madagascar, la mise en oeuvre de solutions novatrices au problème de l'endettement a été accueillie favorablement. Restent les modalités de ce programme.

La proposition Brady rejoint les initiatives françaises et japonaises en septembre 1988, lors des assemblées générales des Nations unies, du FMI et de la Banque mondiale.

Dans le prolongement des initiatives précédentes relatives aux pays intermédiaires, le Secrétaire américain au trésor a formulé un certain nombre de suggestions autour desquelles une solution précise peut être élaborée.

Ce plan comporte 3 volets:

- Favoriser des opérations au cas par cas de "réduction volontaire de la dette" (general waiver of the sharing and negative pledge clauses).
- Soutien financier de la BM et du FMI à des opérations d'allégement de la dette (réduction des intérêts ou du principal, rachat de la dette sur base des prix du marché secondaire, garantie partielle de remboursement des intérêts).

- Soutien des gouvernements des banques créancières à cette stratégie de réduction de la dette.

Une des premières questions est d'abord celle du champ d'application de ce programme de réduction volontaire de la dette:

- les chiffres du Trésor américain font état d'une enveloppe triennale de réduction de 70 milliards d'encours dans trente-neuf pays intermédiaires avec un effet sur les intérêts de l'ordre de \$ 7 milliards par an, soit 21 milliards;
- les trente-neuf pays éligibles au plan Brady totalisent \$ 330 milliards de dette bancaire sur un endettement extérieur total de \$ 650 milliards.

Les pays éligibles à l'initiative de Brady sont les suivants:

* Pays Baker (HIC's⁵). - Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Costa Rica (3), Côte d'Ivoire, Equateur, Jamaïque, Maroc, Mexique (3), Nigéria, Pérou, Philippines (3), Uruguay, Venezuela, Yougoslavie.

* Amérique latine. - Guyana, Honduras, Nicaragua, Panama, République dominicaine, Trinidad et Tobago.

* Afrique et Proche-Orient. - Afrique du Sud, Congo, Gabon, Gambie, Guinée, Madagascar, Mozambique, Niger, Sénégal, Sierra Leone, Soudan, Togo, Zaïre, Zambie.

* Asie. - Sri Lanka.

* Europe de l'Est. - Pologne et Roumanie

⁵ Vocabulaire de la Banque Mondiale signifiant "Highly indebted countries".

Au regard des différents accords réalisés en Amérique Latine, plusieurs questions se posent sur l'application de tels schémas en Afrique. Les fonds que sont prêts à avancer la Banque Mondiale et le FMI à l'appui des propositions BRADY (garantie partielle du paiement des intérêts après conversion ou "new money" pour l'une, financement du rachat de la dette avec décote ou reconstitution des réserves pour l'autre) seront bien limitées. Ensuite, il est bien évident que les banques américaines s'intéressent plus aux débiteurs auxquels ils sont plus engagés (ceux d'Amérique Latine). Le point suivant analyse un de ces procédés couramment utilisé pendant les années 1980 surtout en Amérique Latine.

I.4. Echange ou conversion de créance.

I.4.1. Naissance de "SWAPS"⁶ ou échanges de créances.

Le principe est simple: un opérateur, en général une banque, peut vendre une créance à un prix inférieur à sa valeur nominale, contre de l'argent frais.

Comment se passe l'opération?

Soit une banque A ayant une créance douteuse sur le Brésil et désireuse de l'échanger contre une créance sur le Mexique détenue par la Banque B. Le marché indique qu'à la date de l'accord les créances sur le Brésil valent 75% de leur valeur tandis que celles sur le Mexique sont estimées à 50%. Pour qu'il y ait égalité des pertes potentielles, il faudrait que le montant

⁶ La traduction courante de "Swap" est troc ou échange. On distingue en général deux grandes catégories d'opérations:
 -"debt to debt swap": qui est un échange de créances entre elles.
 -"debt to equity swap" (ou plus souvent "equity swap"): l'échange des créances contre des titres participatifs, le plus souvent des actions dans les entreprises des pays endettés.

des dettes brésiliennes donné par A (soit M_a) multiplié par la décote propre au Brésil (soit 25%) soit strictement égal au montant des dettes mexicaines fourni par B (soit M_b) multiplié par la décote propre au Mexique (soit 50%). Ce qui fait $0,25M_a = 0,50 M_b$ c'est-à-dire $M_a = 2M_b$.

Ainsi donc, pour qu'il y ait égalité des pertes, il suffit d'échanger par exemple 2 millions de dollars de dette sur le Brésil contre 1 million de dollars de dette sur le Mexique. La perte potentielle récupérée par chacun est alors 500.000 dollars.

Il y a néanmoins un problème. Car, on s'est échangé 2 millions d'une créance sur le Brésil, relativement bonne, contre 1 million d'une créance sur le Mexique, relativement mauvaise. Ce qui signifie qu'en cherchant à égaliser les pertes potentielles, on a spolié la banque A qui récupère un portefeuille d'une valeur nominale de un million en ayant donné une créance qui en valait deux. La solution consiste alors à ce que la Banque B, en plus de l'échange de créances paie 1 "soulte" de 1 million de dollars à la banque A. Dans ces conditions, A récupère une créance de 1 million plus une somme de 1 million, en échange de sa créance cédée de 2 millions. De même B gagne une créance de 2 millions en échange d'une créance de la moitié, mais aussi d'une somme "cash"⁷.

Ce phénomène est à la base de l'échec du Plan Baker car une banque qui octroyait de nouveaux prêts à cette période perdait automatiquement. Alors "quel banquier peut donc accepter, en signant un accord de prêt, de jeter aussitôt par la fenêtre le quart ou la moitié de la somme octroyée ?"⁸.

⁷ Cette illustration du phénomène est tirée de Philippe (N) et Eric (S-A): op.cit., p.105-107.

⁸ WEINERT (R): "Swapping Third World Debt", Foreign Policy, n°65, Hiver 1986-1987.

1.4.2. Conversion de créance.

Elle se définit comme l'échange de créances contre des titres de participation dans le capital de l'entreprise du pays endetté. Ce mécanisme de conversion a connu un certain développement depuis 1982. Mais les prises de participation sont encore trop modérées pour espérer résoudre le problème à la dette pris à l'échelle mondiale.

1.4.2.1. Les mécanismes et les acteurs.

Les conversions de dette en prise de participation suivent généralement le modèle suivant :

1°/ Une banque vend moyennant une décote une créance correspondante à un prêt, à une institution du secteur public - ou parfois à une entreprise privée - d'un pays endetté.

2°/ Un investisseur en général une FTN achète le titre de créance avec une décote et le présente à la banque centrale du pays endetté, qui rembourse la totalité ou la plus grande partie de la valeur nominale de la créance nominale, au taux de change du marché.

3°/ L'investisseur acquiert avec cette monnaie nationale une participation dans une entreprise du pays endetté.

Voilà, de façon plus générale, le mécanisme de conversion de créances en prise de participation. Mais dans la réalité, on observe diverses possibilités faisant intervenir d'autres facteurs intermédiaires.

Il s'agit soit d'une face à face entre la banque commerciale créancière et la banque centrale du pays débiteur.

Dans ce cas, la banque créancière tire des avantages certains:

- réduction des engagements dans les pays qui à son avis ont le moins de chance de recommencer à rembourser normalement leurs dettes;
- disparition dans ses comptes des créances douteuses et bonne gestion de son portefeuille.

Pour le pays débiteur, les avantages sont:

- Remplacement d'une obligation de paiement extérieur fixe par un système de remboursement qui dépend de la rentabilité d'une prise de participation;
- La stimulation de la croissance des industrie locales;
- Le développement du marché interne pouvant offrir des débouchés pour l'épargne interne et réduction de la fuite des capitaux, voire le rapatriement des sommes placées à l'étranger.

La conversion des créances peut prendre plusieurs formes et la plupart de ces opérations se trouve localisée en Amérique du Sud où se trouve un tissu industriel important souvent compétitif et une concentration importante de la dette mondiale.

Au 31/12/1986, on a les chiffres suivant⁹:

Argentine	: 0,094 %	de la dette extérieure convertie en participation.
Brésil	: 02,32 %	" " " "
Chili	: 08,80 %	" " " "

⁹ Marongiu (Y) et Poudje (P-J): " La conversion de la créance en actifs, innovation pour diminuer le surendettement du Tiers-Monde in Les Cahiers de l'Association Tiers-Monde, n°5, Bordeaux 25-26/4/1989, p.149.

Mexique	: 00,89 %	"	"	"	"
Philippines:	00,35 %	"	"	"	"

En conclusion, on peut dire que la conversion de créances semble être une solution séduisante pour alléger, voire résoudre le problème de l'endettement international. Simplement, son ampleur est encore limité et le Plan Brady qui a tenté son officialisation a échoué et le problème de la dette reste épineux plus que jamais.

Pour l'Afrique, cinq schémas pourraient être envisagés pour abandonner partiellement la dette. La conversion des créances en investissements locaux (debt-equity swaps), la conversion de créance en fond pour le développement (initiative d'ONG), Le rachat de la dette bancaire (debt buy back), le schéma ivoirien où l'indexation des paiements aux recettes d'exportation, les " New Money " car tous les pays d'Afrique ont besoin d'argent frais.

Section II: Pour une alternative africaine à l'ajustement orthodoxe: le PAL et le CARPAS.

II.1. Le Plan d'action de Lagos (1980).

Dès la fin de la décennie 70, l'économie mondiale en général est en crise et celle de l'Afrique en particulier. La production est en baisse, le secteur agricole connaît des problèmes de modernisation que la population est en pleine expansion. La plupart des industries sont en faillite, d'autres fonctionnent à moins de 50% du rendement normal. Ceci aggrave la dépendance extérieure (endettement) et le chômage. Cette situation aboutit à une situation sociale déplorable. Des millions d'africains voient leurs conditions de vie se détériorer chaque jour, d'autant que les zones rurales ne peuvent plus produire les denrées alimentaires pour répondre aux besoins de la population en pleine croissance.

En général, la précarité constante de l'économie des pays africains provient de la structure déséquilibrée de l'économie africaine qui est de plus en plus extravertie. Une solution durable à ces problèmes ne réside pas dans les mesures d'urgence à court terme¹ telle l'aide alimentaire, mais dans la transformation structurelle des économies africaines en mettant l'accent sur le développement des compétences humaines et de la base industrielle minimum requise de même que sur la mobilisation

¹ C'est ce que pense également BIHUTE Donatien à propos de l'ajustement structurel au Burundi lorsqu'il disait qu'"on ne guérit pas la victime d'une maladie grave par une médication à court-terme". Voir "Stratégies Hiver 1992", Spécial Burundi, p.19.

et l'utilisation optimale des ressources financières: tout ceci étant indispensable au développement des autres secteurs.

C'est dans cet esprit que les pays africains se sont efforcés d'entreprendre des réorientations de leurs politiques économiques. Cela fut concrétisé par l'adoption des chefs d'Etats et de gouvernements des pays africains " de la déclaration d'engagement de Monrovia en juillet 1979 et du Plan d'action de Lagos d'engagement pour le développement économique de l'Afrique (PAL) en Avril 1980.

Le PAL met l'accent sur l'autonomie des pays africains, la création ou le renforcement d'institutions de coopération africaines et l'autosuffisance "individuelle et collective" en tout domaine (alimentaire, des ressources humaines et naturelles, énergétique, technologique,...)

Le premier objectif du PAL était l'amélioration du niveau des populations africaines et l'atténuation de la pauvreté en général, la promotion en bref d'un développement axé sur l'homme.

En second lieu, le concept de développement autosuffisant a été considéré comme essentiel étant donné ses liens avec le premier objectif, surtout pour les objectifs fondamentaux à savoir la réalisation de l'autosuffisance alimentaire, la fourniture de biens et services essentiels.

En troisième lieu, le PAL reconnaît l'interdépendance des économies du monde et met l'accent surtout sur l'intégration régionale.

II.1.1. Le Développement axé sur l'homme.

L'objectif du développement en Afrique est d'assurer le bien-être général des populations grâce à une amélioration soutenue de leur niveau de vie. Cela repose sur l'idée rationnelle que le développement doit être conduit par les populations elles-mêmes grâce à leur participation pleine et active. Le développement ainsi résulterait de la nécessité d'assurer l'éducation et la formation, la santé, le bien-être et la vitalité des populations.

C'est pourquoi le PAL a identifié la réalisation de l'autosuffisance alimentaire comme objectif numéro un que l'Afrique devrait s'efforcer d'atteindre afin qu'elle ne se retrouve toujours "dans une situation humiliante de dépendance alimentaire". Aussi, le PAL s'engageait à satisfaire certains besoins de base complémentaires à l'alimentation tels l'eau potable, le logement, les soins de santé et d'hygiène primaires, l'éducation et le transport à prix réduit.

Pour réussir ce pari, le PAL se donnait comme objectif d'offrir aux pauvres les possibilités d'emplois générateurs de revenus. Cela implique trois considérations importantes à savoir

- a) L'accès des pauvres aux facteurs essentiels de production (notamment la terre);
- b) La création d'emplois;
- c) L'amélioration du mode de répartition de la richesse nationale.

II.1.2. Processus auto-entretenu de croissance économique et de développement.

Le premier objectif ci-dessus décrit ne serait accessible que s'il est poursuivi en même temps que celui de réalisation d'un développement auto-entretenu. Cela comporte trois sous-objectifs liés entre eux:

- a) le maintien d'une croissance économique soutenue;
- b) la transformation des structures économiques et sociales en Afrique;
- c) le maintien d'une base de ressources adéquate.

Cependant, on doit souligner que dans une perspective à long terme, une croissance économique soutenue, bien que nécessaire, ne serait ni suffisante ni en fait possible sans une transformation fondamentale visant à supprimer les distorsions néfastes existant dans les structures économiques et sociales. Ainsi, il serait question selon le PAL de modifier non seulement les habitudes alimentaires mais également l'ensemble des modes de consommation des africains. Cela est important non seulement pour l'élimination de la dépendance affaiblissante à l'égard des importations de bien de luxe mais également pour déterminer les biens et services que la région devrait chercher à produire.

D'une manière générale, l'Afrique devrait principalement produire pour ses propres besoins, en se fondant sur l'interdépendance des pays qui la composent. Mais le problème à surmonter est celui visant l'accroissement de la productivité et du rendement des ressources, la réduction de la dépendance vis-à-vis des ressources extérieures et la participation de tous à la définition des besoins et à la production des biens et services correspondants.

II.1.3. Intégration des économies africaines.

Pour atteindre l'autonomie collective en Afrique, le PAL met un accent particulier sur l'intégration régionale qui devrait aboutir à "la création d'une communauté économique africaine à l'horizon de l'an 2000". Cela est renforcé par le sens africain de l'unicité et de la solidarité qui entraîne également la volonté naturelle d'une coopération socio-économique accrue.

Cette intégration est fondamentale parce que sur le plan économique, les nombreux obstacles que les pays africains rencontrent sur la voie du développement authentique sont dûs à un espace économique limité et fragmenté.

Pour le PAL, l'intégration des économies africaines et la réalisation d'une autonomie collective revêtent trois dimensions mutuelles interdépendantes:

- a) L'intégration des infrastructures physiques, institutionnelles et sociales;
- b) L'intégration des structures de production;
- c) L'intégration des marchés africains.

Ce choix des dimensions est justifié par le fait que l'expérience a montré qu'aucune percée en matière d'intégration régionale ne peut être faite si l'infrastructure devant soutenir l'effort de production et les marchés régionaux n'est suffisamment intégrée. A cet égard, il est des secteurs qui revêtent une importance particulière notamment les transferts, l'énergie et l'infrastructure institutionnelle consacrée à la recherche, particulièrement dans l'agriculture.

Enfin, pour atteindre ces objectifs, il faudra procéder à des changements profonds dans les domaines de la démocratisation

de la société, sur les plans social et économique ainsi que dans les stratégies et politiques de développement. Les systèmes politiques devront évoluer vers une démocratisation véritable et une pleine participation de toutes les couches de la société.

II.1.4. Critique du PAL.

Le PAL met l'accent sur l'autonomie des pays africains, la création ou le renforcement d'institutions de coopération africaines et l'autosuffisance "individuelle et collective" en tout domaine (alimentaire, des ressources humaines et naturelles, énergétique, technologique...).

Pourtant ce compromis fut très controversé. Selon Ben Abdallah, l'engagement du PAL comporte de multiples ambiguïtés et se heurte à plusieurs contraintes fondamentales (socio-politiques, économiques...) auxquelles le PAL n'apporte pas de réponses. "C'est une déclaration politique dont l'objectif dépasse le contenu. D'ailleurs, l'absence d'articulation avec la réalité des économies africaines et des rapports de forces internationaux du début de la décennie 80"².

Sur le plan intérieur, le PAL présuppose selon MKANDAWIRE T. que tous les acteurs socio-économiques poursuivent des objectifs similaires, que les stratégies des acteurs (paysans, secteurs informels, privé national, administration, firmes multinationales,...) sont identifiés par les Etats et que ces derniers peuvent maîtriser leurs orientations³.

² Ben Abdallah, T, "Du Plan d'action de Lagos aux politiques d'ajustement structurel", dans environnement africain n°25, 26, 27, 28, vol, VI, 1, 2, 3, 4, enda, Dakar 1989, p.155-118.

³ MKANDAWIRE, T: "Le Plan d'Action de Lagos et la Banque Mondiale. Etude comparative des deux points de vue sur l'alimentation et l'agriculture en Afrique", dans Afrique et Développement, Vol. III, N°4, 1983, p.

Dans le domaine agro-alimentaire par exemple, "le PAL met l'accent sur la nécessité de l'aide aux coopératives et à la paysannerie pauvre et moyenne. Mais outre qu'il ne tient pas en compte de l'échec des coopératives en Afrique et ignore d'autres formes d'organisations sociales, il passe sous silence l'absence ou la faible articulation entre les stratégies et les objectifs des divers acteurs (Etat, paysans,...) dans ces secteurs"⁴.

Sur le plan extérieur, en même temps qu'il en appelle à une maîtrise des ressources naturelles, à la complémentarité des économies africaines et à l'extension des échanges inter-africains, il préconise une augmentation de l'Afrique dans les échanges internationaux.

Dans le domaine industriel, aucune analyse n'a été faite pour déterminer la nature et le degré d'ouverture des économies africaines sur l'extérieur, ni des filières industrielles que les pays africains pourraient maîtriser. Aucune mesure des coûts et avantages des options affirmées n'a en outre été tentée.

Aussi, Coussy se demandait en 1984 si les discours des Chefs d'Etats africains n'allaient pas connaître... lorsqu'on en "viendra à enregistrer les échecs, les détournements de projets et les coûts élevés d'une spécialisation internationale. La notion d'autosuffisance alimentaire relève plus du discours idéologique que d'une politique bien définie".⁵

A côté de ces critiques fort acharnées du PAL, ses défenseurs ne manquent pas. Le PAL est devenu une référence

⁴ MKANDAWIRE, T: Ibidem, p.

⁵ COUSSY, J.Y.: "Coûts et conflits de l'autosuffisance alimentaire en cas d'urbanisation accélérée", dans Actes du Séminaire: Nourrir les villes en Afrique Sub-Saharienne, Paris, 1984, p.

obligée dans tout document et dans tout discours africains, une bible intangible.^e

Pourtant à notre avis, le PAL est une collection de voeux, peu appliqués par les gouvernements alors que nous croyons fermement que les objectifs qu'il s'assignait notamment la coopération régionale est le seul moyen pour que l'Afrique émerge de sa situation actuelle.

Parmi les grands contestataires du PAL, les organismes internationaux défendent qu'il englobe des politiques inadaptées, contradictoires avec les objectifs qu'il poursuit et sont convaincus que tous les maux viennent de l'ensemble des actions de l'Etat. Celles-ci, porteuses d'incohérences, se sont soldées par une aggravation des discontinuités au sein des systèmes productifs et se sont traduites par une dépendance accrue des ressources extérieures.

Ainsi, à partir du début de la décennie 80, les discours anti-Statistes fusent dans les milieux occidentaux bailleurs de fonds.

La première tentative de la systématisation de la remise en cause du rôle des Etats fut le rapport de la Banque Mondiale publié en 1981 et intitulé "Le développement accéléré en Afrique au Sud de Sahara-Programme indicatif d'action" ou rapport Berg.

↳ Pour Edem KODJO, ancien secrétaire général de l'OUA, "Le Plan de Lagos ne doit pas être remis en question. C'est une bible... Mais il doit être réinterprété de temps en temps".
Propos recueillis par le journal "West Africa, février 1985, cité par Jacques Giri: L'Afrique en panne,

II.2. LE RAPPORT BERG.

Ce rapport fut élaboré par un groupe de travail présidé par le professeur américain Eliot Berg, d'où le nom du même rapport.

Il établit un diagnostic global des économies africaines et propose un ensemble de réformes pour les orienter et "les sortir de la crise".

Selon ce rapport, deux séries de facteurs expliquent "les blocages à la croissance" économique auxquels l'Afrique est confrontée:

- Les facteurs structurels internes

Ceux-ci relèvent du sous-développement des ressources humaines, de l'instabilité institutionnelle et politique, de l'héritage économique de la période coloniale, du climat et de la démographie galopante.

- Les facteurs externes

Ceux-ci résulteraient de la dégradation des balances de paiements et des termes de l'échange, la lenteur ou le recul des exportations et la perte de marchés extérieurs. Ces deux facteurs sont exacerbés par le caractère inapproprié des "cadres administratifs et politiques" et de "certaines mesures de politiques intérieures" notamment:

- "- Les mesures relatives au commerce et taux de change qui ont surprotégé l'industrie, brimé l'agriculture, et absorbé une grande partie des moyens administratifs;
- Le manque d'attention accordé aux contraintes administratives dans la mobilisation et la gestion des ressources destinées aux développements;
- Le caractère systématiquement discriminatoire des mesures concernant l'agriculture, dans le domaine des prix, des impôts et des taux de change"⁷.

Ainsi, les causes du sous-développement sont avant tout d'ordre économique. Il s'agit d'un "blocage de la croissance" dont la levée constitue la condition de développement.

Aussi, l'Etat défavorise les secteurs d'exportation avec comme postulat que les pays africains ont intérêt à produire des biens dont l'échange leur procure les meilleurs avantages comparatifs. L'absence des politiques de promotion des exportations et d'incitation à la production destinée à être échangée avec l'extérieur explique, selon le rapport, les déficits des balances commerciales des pays d'Afrique du Sud du Sahara.

Les recommandations du rapport s'articulent autour de quelques priorités sectorielles et de certaines mesures de politiques économiques. Elles vont dans le sens d'une orientation des structures économiques et de la remise en cause du rôle de l'Etat dans la société.

Sur le plan sectoriel, bien que l'accent soit mis sur l'agriculture, les politiques d'autosuffisance alimentaire sont rejetées, car si "elles détournent des ressources des cultures d'exportation en faveur des cultures vivrières, la baisse des

⁷ Banque Mondiale: "Le développement accéléré en Afrique au Sud du Sahara", Washington DC, 1981, p.5.

recettes d'exportation peut se solder par des problèmes de BP de nature à compromettre l'objectif d'autosuffisance alimentaire lui-même".⁸

Cette approche des politiques agricoles est complétée par l'incitation au désengagement de l'Etat de ses fonctions d'approvisionnement en intrants et de commercialisation des produits en faveur d'acteurs privés.

II.2.1. Critique du RAPPORT BERG.

D'abord, la proposition selon laquelle les pays africains trouveraient un avantage comparatif à produire des produits agricoles à l'exportation est erronée, dans le contexte des années 80. La dépression et l'instabilité des cours, l'apparition de nombreux produits de substitution accentue la vulnérabilité externe des pays exportateurs africains qui sont sans poids et sans pouvoir d'action sur le marché international.

Dans le domaine industriel, le rapport considère que l'Afrique Sub-Saharienne est "sur-industrialisée". Or, le problème est moins celui d'une "sur-industrialisation" que celui de l'adaptation de cette industrie aux besoins et son intégration aux structures socio-économiques. "Elle est coûteuse non pas parce qu'elle existe parce qu'il y a absence d'une réelle stratégie industrielle et d'articulation avec les autres secteurs de l'économie. Le problème étant celui du choix des filières industrielles, des techniques et des systèmes de prix et de protection"⁹.

⁸ Banque Mondiale; Ibidem, p.75-76.

⁹ Ben Abdallah, op.cit., p.129.

Le rapport a été fort critiqué par les responsables et par les intellectuels africains. Selon certains "Le rapport ne dessine aucune voie nouvelle pour l'Afrique, n'offre aucune perspective nouvelle... il limite ses recommandations à discuter la façon dont l'Afrique pourrait faire mieux ce qu'elle fait déjà"¹⁰.

Nous pensons que le rapport Berg qui vise l'insertion du continent africain dans l'économie mondiale est certainement critiquable en ce sens que l'environnement international n'est guère favorable à l'Afrique.¹¹

II.3. LE CARPAS.

0. Introduction.

L'évaluation globale des programmes d'ajustement classiques indique de toute évidence que ces programmes visent certes à restaurer la croissance, grâce généralement à la réalisation des équilibres budgétaires et extérieurs et à la libre concurrence des marchés, mais il n'en demeure pas moins que ces objectifs ne peuvent être réalisés qu'en faisant face aux difficultés structurelles des économies africaines.

¹⁰ BROWNER R. and CUMMINGS R., The Lagos Plan of Action vs. the Berg Report. Lawrenceville, Virginia, 1985. p.6.

¹¹ L'intégration au marché mondial correspond selon G. de Bernis" à l'abandon de toute maîtrise de ses relations avec l'extérieur, le pays s'en remettant aux forces du marché c'est-à-dire aux forces dominantes sur celui-ci. François PERROUX expliquait à son tour que toute réflexion sur l'intégration part de la question "qui intègre, au bénéfice de qui?", Voir BERNIS G.de: " Crise mondiale et issues pour les PVD ", colloque tenu à Tunis du 9 au 10 Déc. 1989, p.30.

C'est ainsi que dès 1988, la CEA s'est lancée en quête d'un cadre de référence pour les programmes d'ajustement qui traiterait en même temps les problèmes d'ajustement et de transformation structurelles des économies africaines. Cette recherche aboutit à l'adoption le 10/4/89 à Addis par les Ministres des Finances et du Plan de l'Afrique d'un cadre de référence pour les programmes d'ajustement structurel en vue du redressement et de la transformation socio-économiques (CARPAS).

La principale caractéristique du CARPAS est qu'il est global en ce sens que le cadre macro-économique, les orientations et les mesures de politique ainsi que les stratégies de mise en oeuvre tiennent compte des relations dynamiques existantes entre tous les principaux éléments relatifs à l'ajustement avec transformation.

Le cadre met également l'accent sur la mobilisation entière et l'utilisation efficace des ressources intérieures, sur la nécessité de créer un environnement propice à un développement soutenu, et sur l'adoption d'une approche pragmatique en ce qui concerne les rôles respectifs des secteurs public et privé. Par-dessus tous, la dimension humaine se trouve au centre du cadre de référence, à savoir la répartition équitable du revenu, sans lesquelles un développement soutenu ne peut se réaliser. Un processus d'ajustement qui marginalise les populations est voué à l'échec.

Il convient de mettre en relief trois autres principales caractéristiques du CARPAS¹²:

¹² Discours d'Adedeji Adebayo: op.cit. p.iii

- Il n'est pas un programme standard à appliquer de manière automatique à tous les pays et quelles que soient les circonstances¹³.
- Il implique une démocratisation totale du processus de développement avec une plus grande participation des populations à tous les aspects des activités économiques et sociales et à toutes les phases allant de la prise de décisions à la mise en oeuvre.
- Il préconise une intensification de la coopération entre pays dans la conception et la mise en oeuvre et le suivi des programmes nationaux d'ajustement avec transformation.

Le CARPAS devrait, selon Adedeji constituer une base pour dialogue constructif entre les pays africains et leurs partenaires de développement, dans la mise en oeuvre et le financement des programmes du pays.

II.3.1. Cadre proposé pour l'ajustement avec transformation.

Il se fonde sur trois ensembles d'entités macro-économiques à savoir:

- les forces en jeu.

Elles sont politiques, économiques, scientifiques et techniques, écologiques, culturelles et sociologiques. Elles influent ensemble sur le mode général et le rythme du développement. En guise d'exemple, citons:

- * le système du gouvernement
- * les entreprises publiques

¹³ Il échappe ainsi à la critique faite aux PAS orthodoxes comme modèle "prêt-à-porter".

- * le secteur privé
- * les marchés intérieurs
- * les ONG
- * la recherche-développement
- * les forces naturelles et les conditions climatiques
- * les caractéristiques ethniques
- * les marchés extérieurs des produits
- * le financement extérieur et les sociétés transnationales,...

- les ressources disponibles.

Les éléments suivants sont retenus dans le cadre:

- * les ressources humaines, eu égard notamment à la qualité et au type de compétences;
- * les ressources naturelles, en particulier les terres, l'eau et les forêts;
- * l'épargne intérieure;
- * les ressources financières extérieures.

- les objectifs à satisfaire.

Comme le cadre est centré sur l'homme, les besoins qui devraient être satisfaits sont les biens et services de base et la capacité de les acquérir.

Ainsi, tous les biens et services qui entrent dans la catégorie des biens, de luxe et de semi-luxe devraient être considérés comme extérieurs aux paramètres du cadre.

Dans une représentation formalisée, le cadre de référence proposé peut être exprimé par trois modules.

Le premier indique que certaines forces données, en influant sur le niveau et le mode d'allocation des ressources, déterminent le type et la quantité de différentes catégories de production. C'est dans ce module que sont spécifiés les différents ensembles de relations (propres à chaque pays), relatives au processus de génération des revenus des facteurs y compris les aspects tels que l'efficacité et la productivité des ressources.

Le deuxième module stipule que les forces entrent également en jeu pour caractériser la répartition de la production et pour déterminer le niveau et le type d'allocation des revenus de facteurs. C'est dans ce module que sont spécifiés les différents ensembles de relations (propres à chaque pays), relatives à la répartition du revenu.

Le troisième indique qu'il y a un ensemble de forces en jeu qui ont une interaction sur le niveau et le mode de répartition du revenu pour déterminer dans quelle mesure la satisfaction des besoins est assurée sur le plan intérieur ainsi que les transactions extérieures avec le reste du monde, notamment les X, les M, la dette, l'aide et les flux de ressources. C'est dans ce module que sont spécifiés les ensembles de relations portant sur la demande et les transactions avec le reste du monde¹⁴.

Il convient toutefois de souligner que le Cadre ne constitue pas un modèle type qui engendrerait des politiques standards sans tenir compte des circonstances particulières d'un pays donné. Il permettrait seulement aux pays africains d'identifier les principaux éléments des forces en jeu, les besoins de la société, les ressources nécessaires ainsi que les principales interactions et relations entre ceux-ci.

¹⁴ La formalisation globale du CARPAS se trouve en annexes.

II.3.2. Éléments centraux du Cadre pour l'ajustement avec transformation.

Les forces en jeu influent sur le niveau et la structure de ce qui est produit mais déterminent en outre la répartition de la richesse entre les divers sous-groupes institutionnels tels que les ménages, le gouvernement, les entreprises et d'autres groupes socio-économiques identifiables.

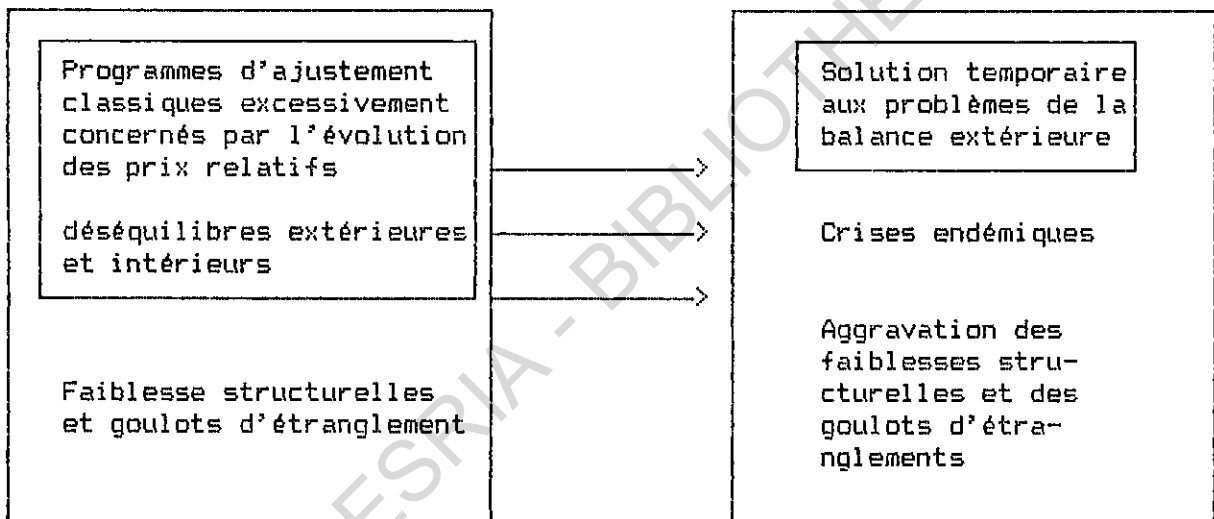
Ainsi, la dimension sociale avec transformation est un élément essentiel du cadre de référence qui est fondé sur la création d'emplois pour la majorité de la population, la répartition équitable de revenus, en particulier les revenus des ménages et des groupes vulnérables, et la satisfaction des besoins essentiels des populations.

II.3.3. Différence de l'ajustement classique - CARPAS.

Le cadre proposé contraste nettement avec les modèles qui sont à la base des programmes classiques de stabilisation et d'ajustement structurel, ce qui fait ressortir les faiblesses intrinsèques de ces derniers. Dans les programmes classiques, les nombreuses interactions sociales et économiques importantes sont souvent ignorées ou négligées. Par exemple, au cours du processus de génération du revenu, les programmes classiques ignorent les importantes forces de la demande intérieure car ils s'intéressent principalement à la production des produits primaires pour l'exportation. En outre, le modèle des programmes classiques de stabilisation et d'ajustement, ne tenant pas compte des aspects de la répartition des revenus, marginalise le rôle du cadre institutionnel, notamment en ce qui concerne les différents groupes socio-économiques. Finalement, en mettant essentiellement

l'accent sur les équilibres intérieurs et extérieurs et sur l'évolution des prix relatifs, les programmes classiques laissent les aspects importants que sont les besoins et les services essentiels y compris l'emploi productif, à la périphérie du processus d'ajustement. Ainsi ces programmes pourraient avoir des effets négatifs graves sur certains groupes socio-économiques.

Figure 1.



Source: Nations-Unies, CEA: Cadre africain de référence pour les PAS en vue du redressement et de la transformation socio-économiques, p.31.

II.3.4. Instrumentes et directives politiques.

II.3.4.1. Principes directeurs du CARPAS.

En conformité avec les facteurs de production (Module 1), les grands principes directeurs sont les suivants:

- Amélioration de la population et utilisation efficace des ressources.

Ce principe veut qu'on ne restreigne pas la capacité de production dans le seul but de réaliser les équilibres financiers. Il va même jusqu'à rejeter la logique consistant à équilibrer le budget au détriment de la croissance et de la production dans la mesure où il est possible d'allouer et d'utiliser de façon efficace et productive les ressources.

- Mobilisation accrue et plus efficace des ressources intérieures.

Afin de contourner les conditions d'octroi du crédit qui deviennent de plus en plus draconiennes.

- Amélioration de la capacité des ressources humaines.

Les réductions des déficits budgétaires ne doivent pas se faire au détriment des dépenses consacrées au secteur social, c'est-à-dire l'éducation, la santé et d'autres infrastructures sociales. Il faudrait 30% au moins en moyenne des dépenses totales du gouvernement soient consacrées au secteur social et que dans tous les cas, le taux annuel de croissance des impôts sociaux soit très supérieur au taux d'accroissement démographique.

- Renforcement de la base technologique et scientifique.

Les perspectives à moyen et à long terme de la transformation structurelle nécessitent une base scientifique et

technologique adéquate. Pour cela, la stratégie à adopter est triple.

- Stratégie.

* Intégrer dans les plans socio-économiques d'un pays les politiques scientifiques et technologiques;

* Amélioration de la capacité endogène pour le développement et l'application de la science et la technologie par:

- Renforcement des infrastructures scientifiques et technologiques

- Renforcement de la qualité de la formation

- Trouver des alternatives à l'exportation des matières premières en les transformant localement

- Développer la capacité endogène d'harmonisation sous-régionale et régionale de politiques qui permettent la réalisation de projets conjoints multinationaux,...

- Diversification verticale et horizontale de la production.

L'aspect le plus important de la diversification, c'est la production de biens et services essentiels pour satisfaire les besoins de la majorité de la population dans tous les secteurs. Le second aspect, c'est la volonté de réduire la dépendance à l'égard d'une monoculture d'exportation ainsi que les recettes d'exportation qui en découle. A cet égard, il faut multiplier la gamme étroite des exportations et des marchés des exportations, tout en opérant un recentrage pour les marchés intérieurs.

Conformément au module 2, le type et le niveau d'allocations des revenus des facteurs sont très importants dans le processus d'ajustement accompagné de transformation car ils influent

considérablement sur la dynamique et les modes de production, la taille réelle des marchés intérieurs ainsi que sur l'atténuation de la pauvreté généralisée. Sous cet effet, les principes directeurs suivants sont essentiels:

a) Equilibre pragmatique entre le secteur public et le secteur privé.

Il existe des domaines tels que la mise en place des infrastructures matérielles, humaines et institutionnelles, la protection et la conservation de l'environnement et la fourniture des services dans lesquels le secteur public a un rôle à jouer, compte tenu en particulier du niveau de développement actuel dans les pays africains. Par contre, dans les services non sociaux et dans les secteurs non stratégiques, une privatisation sélective devrait être envisagée.

b) Instauration d'un environnement propice à un développement soutenu.

Ce principe directeur comprend un certain nombre de facteurs importants au nombre desquels une large participation à la prise de décisions, l'instauration d'un consensus, le maintien de l'équité et de la justice, l'élimination des troubles civils, l'ouverture d'un climat favorisant l'investissement (par l'encouragement de l'esprit d'entreprise et des incitations appropriées).

c) La redistribution des ressources.

Il s'agirait de réduire au maximum les dépenses non productives et les dépenses militaires qui ont pris de plus en plus le pas sur les dépenses sociales. Evidemment, il serait difficile aux pays faisant l'objet d'une agression d'appliquer un

tel principe tant que les forces de déstabilisation extérieure ne seront pas éliminées.

d) Amélioration du mode de répartition du revenu entre les différents catégories socio-économiques de ménages.

Ceci vise à redonner du dynamisme les marchés intérieurs de produits locaux et sur l'atténuation de la pauvreté généralisée. L'application de ce principe suppose qu'au cours du processus de production les pauvres et les déshérités aient un accès accru aux moyens de production, à la terre en particulier.

Le mode d'emploi du revenu en vue de la satisfaction des besoins essentiels (module 3) est un élément important dans le processus d'ajustement accompagné de transformation. A cet égard, les principes directeurs suivants sont fondamentaux:

- a) Autosuffisance alimentaire: A cet égard, l'accent devra être mis sur la réalisation d'un équilibre adéquat entre le sous-secteur alimentaire et la production de produits agricoles pour l'exportation. Il faudrait, pour ce faire, inverser la tendance actuelle consistant à adopter des politiques qui ont tendance en général, notamment en ce qui concerne les stimulants aux prix, à défavoriser le sous-secteur alimentaire au profit des cultures d'exportation.
- b) Réduction de la dépendance à l'égard des importations: Pour satisfaire les besoins essentiels de la production de façon soutenue, il importe de se dégager de la situation actuelle caractérisée par le fait que, dans les pays africains, ce sont les importations qui permettent généralement de satisfaire la plupart des besoins essentiels, d'acquérir des facteurs de production intermédiaires et des biens d'équipement.

- c) Ajustement des modes de consommation en fonction des modes de production: Il faudra ici modifier les habitudes de consommation de façon à ce que la population consomme davantage de produits locaux, notamment en ce qui concerne l'alimentation, l'habillement, le logement et d'autres facteurs essentiels. Il importe en outre d'élargir les possibilités d'échange et de commerce des produits alimentaires de base et d'autres biens essentiels autant au niveau national que sous-régional en vue d'augmenter le degré d'autosuffisance collective aux niveaux national et sous-régional.
- d) Gestion de la dette et service de la dette: Afin de libérer des ressources en devises précieuses, il importe de mettre en place des systèmes efficaces de gestion de la dette. Il faudrait à cet effet notamment évaluer de façon continue la capacité de paiement à court et à long terme. Il faudrait aussi rationaliser l'endettement en utilisant essentiellement les futurs prêts extérieurs pour des objectifs productifs ayant des rendements rapides et élevés dont une bonne proportion et sous forme de devises étrangères.

II.3.4.2. Instruments et mesures en vue de l'ajustement accompagné de transformations.

Les instruments et mesure à modifier au cours du processus de l'ajustement avec transformation sont récapitulés au tableau 5.1. Ils sont inapplicables au processus d'ajustement dans les pays africains en raison des rigidités structurelles des économies africaines et des objectifs souhaités en matière de transformation et de développement soutenu de ces économies.

Parmi ces instruments et mesures, on peut citer :

- * Les pratiques qui entraînent de facto une dépendance excessive à l'égard des mécanismes du marché;
- * La privatisation à outrance;
- * Les taux d'intérêts ajustés à l'inflation;
- * Le resserrement général du crédit;
- * Promotion exclusive des exportations traditionnelles;
- * Suppression totale des subventions;
- * Dévaluation généralisée;
- * Mesures budgétaires déflationnistes en particulier la réduction des dépenses des dépenses publiques.

En résumé, le CARPAS est une réponse de la CEA au rapport BERG. La CEA donne sa conception des réformes économiques qu'elle juge nécessaires et son interprétation des résultats de presque une décennie de stabilisation et d'ajustement en Afrique.

Le CARPAS propose enfin "un processus d'ajustement avec transformation" ainsi que les modifications à apporter aux instruments et mesures utilisés. L'ajustement devant être "immergé" dans un cadre de transformation à long terme pour qu'il produise des effets positifs durables.

Il identifie quatre groupes d'instruments de politiques et de mesures souhaitables :

- * Renforcement et diversification de la capacité de production;
- * Amélioration du niveau de revenu et de son mode de répartition;
- * emploi du revenu en vue de la satisfaction des besoins essentiels;

* Appuis institutionnels.

Aussi la CEA propose d'intégrer dans le bilan de ces politiques les effets sociaux.

Le rapport de la CEA insiste sur les risques de perte de souveraineté encourus par les pays africains liés à l'accroissement de la contrainte externe, et à la substitution des bailleurs de fonds aux Etats dans la formulation des politiques et des objectifs.

La CEA met enfin l'accent sur le renforcement de la coopération régionale conformément à l'esprit du PAL (1980).

Conclusion du troisième chapitre.

Le dénouement de la dette africaine peut être difficilement dissocié de celui de l'ensemble du Tiers-Monde.

Le remboursement de la dette risque d'épuiser et pour longtemps les économies les moins robustes. "Son non remboursement pourrait bien ébranler le système financier mondial". C'est cette contradiction qu'il faut surmonter.

Peut-on se dire que diverses astuces entreprises pour éponger le problème de la dette ont réussies?

Certains pensent qu'il ne relève d'une haute moralité que, par le jeu de la dette, les pays riches fassent l'acquisition de quelques actifs rentables des pays pauvres.

Le Plan Baker avait au moins l'originalité de situer le problème de l'endettement dans son véritable contexte qui est celui de la croissance. Mais les moyens suggérés étaient trop

timides pour conduire cette logique à son terme. Trop exclusifs aussi puisqu'il s'agissait de faire épauler par les banques privées les pays assujettis aux programmes d'ajustement du FMI.

Le Plan Baker s'est évanoui, la croissance est toujours introuvable et le problème de la dette demeure.

Le Plan Brady pêche par optimisme lorsqu'il plaide en faveur de l'annulation d'une fraction de la dette.

L'annulation ne serait qu'un "replâtrage généreux" certes, mais privé de toutes perspectives si les causes essentielles de l'endettement structurel disparaissent ou soient neutralisées.

Pour une stratégie réaliste, il faut faire une distinction entre pays plus pauvres et d'autres.

Le pays les moins défavorisés de l'Afrique et du Tiers-Monde pourraient payer tout ou partie de leur dette, si l'économie mondiale connaissait un taux de croissance suffisant.

Trop souvent, les économistes et les hommes politiques oublient qu'on ne peut pas payer sa dette qu'avec des recettes d'exportation. C'était pourtant l'essentiel du message de KEYNES dans "How pay the war ?".¹⁵

¹⁵ Keynes s'était interrogé, en 1919, sur l'évaluation de la capacité de paiement allemande, lors de la discussion sur le montant des réparations (Traité de Versailles). Il avait défini cette capacité comme étant la différence entre les recettes dégagées par les exportations et le coût des importations. Il disait que "la capacité de transfert d'un pays se définit de façon générale comme le maximum du revenu global transférable à l'étranger sans qu'il soit porté atteinte au niveau de vie de la population".

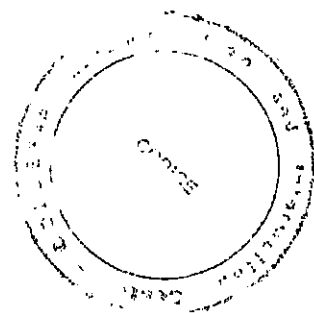
Ainsi dans la formule $Y = C + I + X - M$, Keynes situe le revenu maximum transférable à l'étranger sans que la consommation soit atteinte à $I + X - M$ et la capacité de paiement à son surplus exportable, c'est-à-dire $X - M$; si $X - M > 0$ ==> le transfert est possible sinon le remboursement devient impossible.

Voir Keynes J.M.: Les conséquences économiques de la paix,

Ainsi, le remboursement de la dette de certains pays est incompatible avec le climat d'austérité générale donc de dépression de la demande qui règne aujourd'hui, au Nord comme au Sud.

Les exportations de l'Afrique Subsaharienne ne cessent de diminuer en valeur réelle, la chute du cours des produits de base en porte la plus grande responsabilité.

Nous pensons qu'une résolution durable de la dette passe par une accumulation interne qui restreindra la dépendance extérieure. Cela passe par une restructuration des économies avec comme objectifs le "développement axé sur l'homme, l'établissement d'un processus auto-entretenu de croissance économique et de développement, l'intégration régionale". Cette restructuration des économies selon la volonté du PAL et complétée par celle du CARPAS sera analysée au chapitre dernier avec comme cas spécifique, le Burundi.



Chapitre IV:

**Réflexion sur une stratégie de
développement socio-économique à
l'image du CARPAS et du PAL pour le cas du
Burundi.**

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

0. Introduction

Le rôle que doivent jouer successivement l'agriculture et l'industrie est fort controversé dans la théorie du développement.

Pour les uns, " l'Afrique ne peut pas conserver sa culture en changeant ses techniques de production et en conséquence la pérennité des civilisations africaines impose le maintien d'une civilisation agricole " ¹.

Pierre Gourou écrit en l'appuyant que le développement exige qu'on pense " à une meilleure utilisation des sols, aux problèmes ruraux et non industriels " ². Gunnar Myrdal (prix nobel de l'économie) constate qu'il est naturel que l'industrialisation devienne dès le début un objectif essentiel des efforts de développement des PVD³ et note que, compte tenu du sous-emploi qu'elle cause, la priorité doit être faite à l'agriculture pour deux raisons:

- D'abord, la plus grande partie de ce qui est nécessaire pour accroître les rendements agricoles (outre le travail) est disponible sur place et ne requiert en aucun cas un échange extérieur important.

- Ensuite, on peut orienter l'industrialisation afin qu'elle serve les progrès de l'agriculture.

¹ Molard (R) cité par Dia (M): Réflexions sur l'économie de l'Afrique Noire, Paris, Présence africaine, 1960, p.50

² Gourou (P) cité par Dia (M), Ibidem, P.60

³ MYRDAL (G): Le drame de l'Asie, une enquête sur la pauvreté des Nations, Paris, Seuil, 1976, P.24

A l'autre bout se trouvent les tenants d'une industrialisation véritable des pays du Tiers-Monde.

Moïse Iconicoff constate que " si l'on admet avec Samir Amin que la seule politique concevable pour les pays appartenant à la périphérie est celle de la construction volontariste d'une économie nationale homogène, autocentré et autodynamique⁴, une stratégie les privilégiant à savoir l'implantation de technologies et d'industries de pointe s'impose pour le Tiers-Monde⁵.

Manadou Dia va plus loin en disant que " si l'Afrique doit devenir un Etat moderne, cela ne peut se concevoir qu'autant qu'elle s'engagera dans la voie d'une transformation industrielle. Se refuser à une telle perspective, c'est renoncer à une évolution qu'impose la structure du monde moderne. C'est condamner l'Afrique à la misère et à l'exploitation perpétuelle⁶.

A côté de ces tendances quelque peu opposées, G. Destanne de Bernis semble conciliant. Il propose l'instauration "d'industries industrialisantes"⁷ comme seule réponse à l'extraversion et à la désarticulation interne des économies du Tiers-Monde. René Dumont le complète en disant que " la modernisation d'une agriculture irait, partout dans le monde, moins vite si elle était réalisée

⁴ Iconicoff (M) : " les sources privilégiées de l'innovation et les nouvelles options industrielles du Tiers-Monde "in Revue Tiers-Monde, Tome XII, N°47, juillet-Septembre 1971, P.578.

⁵ AMIN (S) : L'accumulation à l'échelle mondiale, Paris, Anthropos, 1970, P.4

⁶ Dia (M), Op.Cit. P. 60

⁷ Ce sont des industries qui ont pour fonction " la construction d'un appareil productif ayant pour objectif la satisfaction des besoins fondamentaux de la population. L'effort d'investissement doit porter sur certains secteurs capables à travers leurs effets d'entraînement de drainer tout le reste".

Pour plus de précisions, on lira avec intérêt Hakim Ben Hammouda, Cours de planification des ressources humaines, FSEA, IIème Licence ECOPO, 1992, P.19-20.

reste agricole et se procure en dehors presque tous ses produits fabriqués garde un niveau de vie bas ⁹. Reconnaisant la part importante que doit jouer l'industrialisation dans une économie, Celso Furtado signale que la taille ou du moins les dimensions de l'industrie d'une économie ne sont pas nécessairement corrélées avec le niveau de vie dans la mesure où les populations d'Amérique Latine par exemple disposent malgré le niveau d'industrialisation atteint d'un bas niveau de vie⁹.

En confrontant ces points de vue des uns et des autres au CARPAS, on conclurait que le développement socio-économique au Burundi implique l'intégration du monde rural au processus de production du secteur industriel. Pour cela, l'analyse des outils à mettre en place répondra à la question de savoir la place de l'industrie dans une économie agricole comme celle du Burundi. Ainsi il sera question dans la première section d'analyser le problème agricole au Burundi, notamment l'origine et les manifestations de la crise agricole et quelques voies de solutions probables. Cette même réflexion nous conduira dans la deuxième section à voir le type nécessaire^{d'industries} pour le développement socio-économique.

⁹ DUMONT (R), Economie agricole dans le monde, Paris, Editions du seuil, 1961, P.70.

⁹ Voir Celso Furtado, Le Mythe du développement économique, Paris, Anthropos, 1976.

Section I: La crise agricole au Burundi,
manifestations et origines¹⁰.

I.1. Les manifestations de la crise agricole au Burundi.

I.1.1. L'évolution discordante entre la population et
l'évolution de la production agricole.

L'une des manifestations de la crise de l'agriculture burundaise est l'augmentation plus que proportionnelle du taux de croissance de la population par rapport celui de la production agricole.

Au Burundi, une telle analyse laisse entrevoir une progression de la population à nourrir plus accélérée que celle de la production vivrière devant assurer l'alimentation de cette population. Comme conséquence, la ratio alimentaire par habitant se dégrade, aussi bien quantitativement que qualitativement.

¹⁰ Cette section qui traite la crise agricole nous a été largement inspirée par CAVIEZEL (L) et FOUGA (P), Op.Cit.

TABLEAU N° 14 : Evolution de la production vivrière au Burundi de 1970 à 1986 (en milliers de tonnes).

Pxs Anné	Cérééal	Légumi neuses	Tuber cules	Fruits Feuill Légume	Banane	Total	Indice base
1970	171,8	318	888	49,4	1243,6	2670,9	100
1971	171,8	325,6	906,8	54	1275,2	2733,4	102,3
1972	155,5	294,2	824,1	49,1	1147,7	2470,6	92,5
1973	171,6	332,6	917,8	55,2	1244	2721,2	101,8
1974	143	269,9	829	45,1	1284,3	2571,2	96,2
1975	179,3	337,7	926,5	52,7	1313,4	2820	105,5
1976	182,9	344,9	959,2	57,4	1344,9	2889,4	108,1
1977	185,5	352,5	964,5	58,4	1376,6	2937,5	109,9
1978	202	310,6	1149	53,5	1173,6	2888,6	108,1
1979	178,8	313,9	988,9	53	1235,6	2770,2	103,7
1980	213,7	328	1019	82	1140	2791,7	104,5
1981	223,9	340	1059	98	1296	3025,9	113,2
1982	221	333	1073	93	1272	2992	112
1983	217	333	1088	95	1213	2948	110,3
1984	224	273	1174	97	1252	3020	113
1985	256	349	1218	106	1443	3372,6	126,2
1986	268	373	1346	111	1497	3595	134,5
1987	280	376,4	1378,6	116,3	1550,4	3702,3	138,6

Pxs = production

Source : Caviezel L. et Fougla P., L'ajustement structurel, l'emploi et la pauvreté au Burundi, annexes de statistiques, FSEA, juin 1989, P. 73

Le tableau n°13 ci-dessus montre un taux d'accroissement annuel de la production vivrière de 1.83% de 1970 à 1987 .

TABLEAU N° 15: Evolution de la population en milliers.

Année	Population au 31 décembre	Indice base 1970
1970	3326	100
1971	3382	101,6
1972	3438	103,3
1973	3496	105,1
1974	3553	106,8
1975	3613	108,6
1976	3713	111,6
1977	3817	114,7
1978	3918	117,7
1979	4066	122,2
1980	4170	125,3
1981	4280	128,6
1982	4397	132,2
1983	4521	135,8
1984	4650	139,8
1985	4782	143,7
1986	4922	147,9
1987	5069	152,1

Source: Caviezel, L. et Fouga, P. jusqu'en 1987

Par contre, le tableau n°15 nous donne un taux d'accroissement annuel moyen de la population de 2,6% qui est supérieur à celui de la production vivrière. Cela signifie purement et simplement que les disponibilités alimentaires par tête d'habitant dégagées par notre agriculture ne sont pas suffisantes pour nourrir la population. Cette situation est la cause fait que l'on doit recourir aux aides alimentaires et/ ou aux importations des vivres .

Il est donc clair que cette situation tendancielle de la production vivrière par tête enfonce le pays dans une véritable "crise agricole" qui ne permet en aucun cas le dégagement d'un surplus accumulable.

I.1.2. L'évolution de l'état nutritionnel.

La crise se manifeste aussi dans le niveau nutritionnel de la population. L'analyse de cette donnée en montre en effet une dépréciation progressive comme nous le montre le tableau suivant:

TABLEAU N° 16 : Taux de couverture alimentaire de 1970 à 1987

Années	Taux de Couverture alimentaire (%)	Protides	Lipides	Glucides	Besoins en calorie
1970	113	133	49	154	2530
1971	113	134	50	155	2530
1972	101	120	46	138	2530
1973	111	130	49	151	2530
1974	97	109	44	133	2530
1975	110	130	50	150	2530
1976	109	129	50	149	2530
1977	108	128	49	147	2530
1978	106	118	46	146	2530
1979	97	111	44	132	2530
1980	99	114	47	135	2530
1981	102	117	49	139	2530
1982	98	112	46	134	2530
1983	95	107	46	130	2530
1984	91	95	43	126	2530
1985	101	111	48	138	2530
1986	105	115	49	143	2530
1987	104	114	50	143	2530
70-87	103	118	48	141	2530

Source: Caviezel, L et Fouga, P. *op. cit*, pp. 125-126

Les apports totaux passent de 2858 calories par jour et par habitant en 1970 à 2639 en 1987. Les détails montrent un déséquilibre caractérisé par des glucides surabondants, des protides globalement en suffisance, mais un déficit chronique en lipides et en protéines animales. On remarque en général que le taux de couverture alimentaire n'a cessé de diminuer depuis 1970 jusqu'en 1987.

Pour les besoins en calories, le taux de couverture qui était de 113% en 1970 est passé à 104 % en 1987. Pour les besoins en protides, le taux de couverture passe de 133% tandis que le taux de couverture des besoins en glucides passe de 154% à 141%.

Globalement ces chiffres risquent de faire croire à une autosuffisance alimentaire, du moment que la plupart du temps les besoins calorifiques sont couverts à 100%. Pourtant cette situation cache une autre plus grave à savoir les répartitions inégales, aussi bien dans le temps que dans l'espace, et par l'inexistence de stocks de sécurité qui pourraient pallier les moments d'intempéries.

1° Les inégalités régionales.

Certaines régions du pays sont excédentaires en produits alimentaires. Les différences de fertilité et de disponibilité en terres cultivables et les différents climats se traduisent par des productions inégales. Aussi les bouches à nourrir se répartissent inégalement sur le territoire national. Ainsi, il n'est pas rare de trouver une région dans l'abondance au moment la famine fait rage dans l'autre. Ce phénomène est entretenu par des moyens de transport inadaptés. Le transport entre l'exploitation et le centre de négoce se fait au moyen de la tête. Avec cela les échanges inter-régionaux sont fortement handicapés. A titre d'exemple, les provinces de l'Est et le Nord

de la crête sont de grands producteurs de haricots, le Mugamba, le Buragane et l'Imbo et la banane dans le Mumirwa Nord et le Buragane...et d'autres sont déficitaires comme Bujumbura, Mugamba, Bututsi, Kirimiro et pour Buyenzi pour le haricot. Il est donc difficile de parler d'autosuffisance alimentaire lorsqu'une partie de population ne mange pas à sa faim.

2° Les inégalités individuelles.

Certains ménages ne sont pas capables de produire ou d'acheter la nourriture nécessaire à leurs besoins, les ressources par exploitation n'étant pas homogènes (taille d'exploitation, main d'oeuvre disponible, fertilité des sols, revenus monétaires, ...). Par conséquent, on ne peut pas prévoir qu'une amélioration globale de la situation alimentaire atteindrait automatiquement les ménages les plus vulnérables qui sont ceux-là mêmes qui connaissent les contraintes de production les plus accablantes et les revenus les plus faibles. Ainsi, on voit qu'il serait opportun de mettre en place une politique axée sur la sécurité alimentaire individuelle, une politique dont l'objectif primordial serait le relèvement de la production et /ou du revenu monétaire des ménages les plus vulnérables au niveau nutritionnel.

A côté de ces déséquilibres tant régionaux qu'individuels, un autre problème est que les disponibilités alimentaires ne sont uniformément réparties sur les 12 mois de l'année. De par sa nature, la production agricole est saisonnière. On observe alors une relative abondance pendant la courte période qui suit directement la récolte tandis que celle qui précède la récolte qu'on appelle période de soudure est caractérisée par une famine durement ressentie par la population. L'autosuffisance alimentaire

n'existe pas du moment que la population est affamé une partie de l'année.

3° Inexistence ou faible marge de sécurité alimentaire.

L'équilibre du moment exclut toute marge de sécurité car un pays ne peut pas affirmer avoir atteint l'autosuffisance alimentaire lorsqu'il ne couvre à peine que les besoins de la population sans dégager un surplus tant de sécurité que commercialisable.

Au Burundi, une intempérie climatique qui réduit la production d'une saison est ressentie comme une catastrophe par la population, justement à cause de l'inexistence d'un stock de sécurité.

I.1.3. Le recours aux importations alimentaires

Pour compléter les disponibilités alimentaires et améliorer la situation nutritionnelle de la population, les importations sont un palliatif non négligeable. Elles permettent de combler le vide laissé par les productions vivrières locales insuffisantes et de subvenir aux exigences d'un nouveau modèle de consommation importé d'ailleurs.

Néanmoins, ces importations alimentaires constituent une autre manifestation de la crise agricole.

Comme nous l'avons vu dans le premier chapitre, le Burundi ne dispose pas de devises en suffisance. Le fait qu'il soit obligé de dépenser le peu qu'il a à l'importation de vivres, alors qu'elles auraient pu servir dans l'importation d'infrastructures et autres matériaux que le pays ne peut pas produire montre que c'est une situation de crise. Cette situation

est qualifiée de crise parce qu'il est irréaliste qu'un pays dont la population est 95% agricole soit obligé de recourir à l'importation pour combler ses besoins alimentaires.

Le tableau n°17 nous donne une progression des importations alimentaires du Burundi que se soit en quantité ou en valeur de 1970 à 1987. En dix sept ans, les importations alimentaires sont passées de 18.668 tonnes à 43.259 tonnes, soit un accroissement de plus de 100%.

TABLEAU N° 17: Importations de produits alimentaires au Burundi de 1970 à 1980.

Année	Importations en valeur (million de FBU courant)	Importations en volume(T)	Total des import (million de FBU courant)	Part de import aliment import total
1970	340,9	18.669	1956,1	17,4
1971	993,8	22.906	2618,9	37,9
1972	665,9	13.588	2736,4	24,3
1973	519,5	17.868	2495,6	20,8
1974	840,2	14.365	3395,6	24,7
1975	892,7	16.972	4855,6	18,4
1976	1034,9	19.813	5023	20,6
1977	1535,2	24.565	6866,2	22,4
1978	1835,6	33.265	8842,5	20,7

1979	2834,6	33.621	13720,5	20,6
1980	2893,7	35.762	15109,3	19,1
1981	2881	41.684	14509,4	19,8
1982	3444,5	36.331	19280	17,8
1983	2505,7	41.517	17074,9	14,7
1984	3233,6	50.641	22383	14,4
1985	3818,6	44.002	22754	16,8
1986	2963,6	43.259	23194,5	12,8
1987	3282,5	43.031	25465,3	12,9

Source: Caviezel, L. et Fouga, P., *op.cit.*, p. 35

B.R.B., *Bulletin trimestriel*, n° 107, décembre 1988

La part des importations alimentaires dans les importations globales est restée assez importante sur toute la période (en moyenne annuelle 20%). C'est donc une "saignée" dans le peu de devises dont dispose le pays et sur lesquelles l'acquisition de biens en capital dépend pour alimenter l'outil de l'appareil de production.

Du moment que les coûts de production sont relativement très élevés, la protection de notre marché est indispensable. A titre d'exemple nous pouvons citer le sucre dont la production est encore à ses débuts alors que le sucre importé est des fois

subventionné. Ainsi, il est difficile de comprimer certains coûts d'exploitation de la SOSUMO qui fait que son sucre soit alors produit très cher les premières années et ne peut donc affronter les prix du marché mondial.

La promotion de notre agriculture va donc de pair avec une bonne politique douanière et fiscale visant la protection de nos producteurs.

I.1.4. L'aide alimentaire

L'aide alimentaire est une des grandes manifestations de la crise agricole car elle dénote la faible capacité du pays à nourrir sa population.

Au Burundi, l'aide alimentaire s'adresse à certaines groupes sociaux, (écoles hôpitaux, centres des handicapés...), même si son importance reste faible comparée à la production vivrière totale, il n'empêche qu'elle est là qu'elle démontre l'insuffisance de l'offre agricole intérieure.

Le Burundi étant un pays essentiellement agricole avec 95% de la population active qui s'y attelle et la majeure partie de ses terres (90%)₂ servant de support aux cultures vivrières, il ne semble pas logique que le pays puisse tendre la main vers une quelconque aide alimentaire.

En plus, l'aide alimentaire garde un caractère non valorisant pour la nation et favorise l'importation d'un nouveau modèle de consommation.

L'aide alimentaire en particulier est souvent liée à de multiples contraintes qui font perdre l'indépendance au pays qui

la reçoit. Son octroi s'accompagne généralement de conditions qui vont jusqu'à l'ingérence dans la vie politique du pays bénéficiaire.

TABLEAU. N°18: Evolution de l'aide alimentaire au Burundi de 1971/72 à 1987/1988 .

Produits ----- Années	Ens. des céréales en milliers de tonnes				Produits Laitiers en Tonnes		Huiles végétales en tonnes	Total Tonnes
	Tot	Blé	Riz	Aut res	Poudre	Autres		
1971-72	2,6	2,3	-	0,3	-	-	-	2600
1972-73	2	1,6	-	0,4	-	-	-	2000
1973-74	1,2	1	-	0,2	-	-	-	1200
1974-75	5,5	5,2	-	0,3	-	-	-	3400
1975-76	3,4	2	0,1	1,3	-	-	-	5900
1976-77	5,9	4,2	0,1	1,6	-	-	-	-
1977-78	4,2	2,4	-	1,8	341	91	351	4983
1978-79	1,6	12,	-	3,7	504	174	866	17544
1979-80	8,3	7,	-	1	1425	118	538	10361
1980-81	12	11	-	0,6	751	5	878	13324
1981-82	9	8,6	-	0,4	1645	4	710	11359
1982-83	6,6	3,4	3	0,3	1472	2	819	8893
1983-84	11	9	2,4	-	933	12	273	12618
1984-85	17	13	-	3,9	3095	28	1462	21685
1985-86	5,5	3,9	1,6	0,1	1341	16	1132	7991
1986-87	2,1	0,2	1,9	-	503	20	3	2626
1987-88	4,3	4	0,3	-	148	10	45	4503

Source: FAO, "Aide alimentaire en chiffres" ,
1984, pp. 42, 46, 50, 54, 58, 62
FAO, "Aide alimentaire en chiffres"
1989, pp. 48, 52, 56, 62, 66, 70, 74

Les données du tableau n°5 ci-après révèlent que l'aide est dominée par le blé et le riz ainsi que les produits laitiers et les huiles végétales.

L'année 1984/85 s'est caractérisées par une augmentation anormale de l'aide alimentaire, suite aux intempéries climatiques de l'année 1984 (la grande saison sèche qui débute normalement fin Mai début Juin a commencé mi-Avril en 1984.

En définitive, l'on pourrait dire que compter sur l'extérieur pour couvrir les besoins alimentaires de la population est une situation dangereuse que ce soit l'aide ou l'importation. Il importe alors de voir les voies et moyens d'augmenter la production agricole locale.

1.2. Origines.

1.2.1. Quelques contraintes liées au monde rural.

1.2.1.1. La pression démographique.

Le Burundi est très peuplé avec une population de 5.500.000 habitants, un taux d'accroissement annuel de 3.06 %, une fécondité de 7 enfants par femme, une espérance de vie en augmentation. Toute chose restant égale par ailleurs, le Burundi aura une population de 14.212.000 habitants en l'an 2015 avec une densité de 510 habitants au Km²¹¹. Les terres disponibles sont ainsi de plus en plus rares¹². Les actions à mener pour que les systèmes de production agricoles puissent dégager dans l'avenir les surplus de production et l'augmentation de la productivité des terres s'imposent. Parallèlement, des efforts dans la limitation des

¹¹ Conseil économique et Social, Synthèse de rapport, Bujumbura, déc. 1990, P. 3.

¹² Ministère du Plan, Vème PODES, Ibidem .p.158.

Il y a pourtant certaines disparité entre les régions avec celles de moins de 70 hab/Km² dans les confins orientaux et de plus de 350 hab/Km² sur certaines collines du Buyenzi et du Kirimiro. Voir à ce propos Caviezel (L) et Fouga (P), Op.Cit.P.69

naissances doivent être menés. Il faudrait pour cela relever dans l'urgence la mentalité traditionnelle pro-nataliste et mener une politique à outrance une politique de limitation des naissances.

1.2.1.2. La baisse des rendements

Les rendements des principales cultures vivrières ont baissé ou stagné depuis une vingtaine d'années comme nous le montre le tableau suivant:

TABLEAU N° 18: Rendements des principales cultures
de 1940 à 1985: kg/ha.

Culture	1940	1949	1959	1982	1985
Maïs	840	900	800-1400	800	800
Sorgho	990	1085	600-1300	780	980
Eleusine	475	555	400-700	450	450
Haricot	700	640	400-900	800	800
Petit pois	885	715	600-1000	550	550
Patate douce	6190	6530	7500	5240	5240
Manioc	6500	7365	13000	6370	6370
Pomme de terre	7855	8865	3000-10000	5700	5700

Source: Ndimira, P.F., Evolution de l'agriculture de la période coloniale jusqu'à nos jours. Bujumbura, mars 1989, pp.21, 48

L'accroissement de la productivité par la voie de l'intensification est possible et semble être une alternative à la crise des rendements qui secoue notre sol. De cette façon, nos produits seraient concurrentiels sur le marché international. Comment se manifeste cette crise des rendements?

Les rendements actuels sont obtenus moyennant un effort plus accru que par le passé, et le plus souvent au détriment de la fertilité du sol. La jachère qui était jadis possible est difficilement envisageable aujourd'hui du fait de la chute de la productivité qui induit l'accroissement des surfaces à cultiver. Ce phénomène illustre bien la crise agricole dont la cause est la dégradation des sols¹³.

L'agriculture burundaise souffre d'une grande faiblesse de la productivité du travail. Son augmentation semble être une des voies d'augmentation du revenu paysan.

¹³ Voir NDIRIRA (F), *Ibidem*.

1.2.1.3. Agriculture de subsistance.

Au Burundi seule la commercialisation des industrielles (café, thé, coton) est bien organisée. Les produits vivriers sont fortement autoconsommés à plus de 90 %. Selon une enquête menée par le S.N.E.S, la partie commercialisée représente sur la période 1970-87, seulement 7 % du total du vivrier en volume¹⁴.

Cette situation de l'autosubsistance de l'économie reste préoccupante. En effet, notre pays n'est pas riche en sous-sol et la seule richesse est autoconsommée. Le développement est ainsi difficilement ou pas envisageable tant que l'agriculture ne pourra pas dégager du surplus accumulable.

Il faudrait donc stimuler le paysan pour qu'il produise pour le présent et pour le futur via la commercialisation, d'où un autre problème, celui de la monétarisation. Cette faible monétarisation entraîne à son tour un marché intérieur très étroit ne pouvant pas stimuler la production et non plus permettre les échanges inter-régionaux. Il faudrait à tout prix étendre le marché et l'on y reviendra lorsqu'il s'agira d'étudier la politique des prix agricoles.

1.2.1.4. Enclavement interne et externe.

L'enclavement externe est un grand facteur de blocage au Burundi. En effet, les délais de transport sont très allongés avec un surcoût estimé à 30 ou 40 % de la valeur de toutes les transactions¹⁵.

L'enclavement interne se traduit par un manque flagrant d'échanges agricoles entre les régions. Cela est dû d'une part au manque d'infrastructures routières qu'il faudrait

¹⁴ CAVIEZEL (L.), FOUGA (P.), op. cit., p. 72.

¹⁵ Ibidem, p. 77.

développer. D'autre part, un grand problème se situe au niveau de l'organisation. Il n'y a pas en effet de flux de marchandises (pouvant être réalisés par de groupages de types coopératifs) et pire encore pas de centrales d'achats de consommation¹⁶. Il faudrait à notre avis changer ce fonctionnement de l'économie en milieu rural en introduisant des coopératives de production en amont et des débouchés sûrs en aval avec un système de prix incitant à la production. C'est par cette voie qu'on pourra dégager le surplus qui financera le développement.

1.2.1.5. Faiblesse de l'industrialisation rurale.

L'agriculture occupe une place de premier plan dans l'économie du Burundi. Elle contribue pour environ 50 % du PIB, 94 % des recettes d'exportations. L'agriculture parvient encore à nourrir toute la population du Burundi mais cet équilibre est constamment menacé. La détérioration de nos sols conjuguée à une pression de plus en plus forte et continue de la population risque de compromettre ces résultats déjà précaires. Au vu de tout ça, nous pensons que le développement agricole est une priorité des priorités sur lesquelles il faudrait axer la politique économique. On verra successivement dans cette section quelques domaines où il faudrait focaliser les efforts à savoir la politique d'investissement, la politique des prix agricoles et le problème du crédit agricole.

¹⁶ Nous ne rejoignons pas complètement J.B. Say lorsqu'il disait que l'offre crée sa propre demande parce que d'une part celle-ci n'est pas connue (faute de circuits de commercialisation) et d'autre part même si elle était connue, elle serait fort peu solvable du fait de la faiblesse des revenus agricoles.

1.2.2. La politique économique et le développement agricole.

1.2.2.1. La politique d'investissement agricole.

Depuis le premier plan quinquennal de développement économique et social (1968- 1972) jusqu'au plus récent (1988- 1992), le gouvernement doit satisfaire deux objectifs de développement agricole . D'une part, satisfaire les besoins d'une population en pleine croissance (taux de croissance annuelle de 3,06%) et dégager un surplus commercialisable et d'autre part, respecter l'exigence de l'équilibre de la balance de paiements par l'entremise des cultures d'exportations.

Ces deux objectifs sont concurrents plus que jamais avec la crise économique dont la gestion est confiée aux PAS qui visent en premier lieu la promotion des exportations. Notre objectif étant d'analyser sur quelle priorité axer la politique économique du Burundi, nous allons tout d'abord analyser l'investissement alloué à l'agriculture à travers les plans quinquennaux.

Nous tenons à souligner que l'étude sera globale et qu'il portera sur la période 1968-1992 (1er au 5ème PQDES).

Le tableau suivant montre l'investissement alloué au secteur agricole de 1968 au 1992.

TABLEAU N°19 : Prévisions d'investissements publics dans le secteur agricole (en millions de FBu courants) de 1968 à 1992.

Branches	(1)		(2)		(3)		(4)		1968-1992			
	1968-72	%	1973-77	%	1978-82	%	1983-87	%	1988-92	%		
Cultures vivrières	10.5	0.06	369.0	3.46	3000.0	4.42	3740.0	3.4	4635.4	2.08	11781.9	2.76
Elevage, pêche sylviculture	1357.8	7.75	433.1	3.8	4200.0	6.23	5450.0	5.1	8509.3	3.82	19950.2	4.67
Cultures d'exportation	3481.5	19.90	1236.6	10.77	2000.0	2.95	2997.0	2.8	15398.9	6.92	25114	5.88
Développement rural intégré	6389.7	36.51	958.3	8.37	5000.0	7.40	12284.0	11.5	39381	17.5	64013	15.01
Secteur agricole	11239.5	64.22	3024.0	26.4	14200.0	21.0	24471.0	22.8	67924.6	30.53	120859.1	28.34
Total des investissements publics	17500	100	11454.1	100	67200	100	107400	100	222474.9	100	426426	100

Source: (1) 1er P.O.D.E.S., pp. 543-557

(2) 2è P.O.D.E.S., pp. 34-35

(3) 3è P.O.D.E.S., pp. 131

(4) 4è P.O.D.E.S., pp. 194

(5) 5è P.O.D.E.S., pp. 134

(1), (2), (3), (4), Harindogo Frédéric, le rôle de l'agriculture dans le développement du Burundi, FSEA, septembre 1988, p.14.

Du tableau précédent, nous voyons que le secteur agricole¹ n'occupe que 28.34% des prévisions d'investissements en moyenne annuelle. Au sein de ce secteur, la branche " Développement rural intégré " occupe une place prépondérante avec 15.1% du total

¹ Par secteur agricole, on entendra la pêche, la sylviculture, l'agriculture et l'élevage. Les détails sont à voir in Harindogo (F); Op.Cit.P 31-24.

² La notion de "développement rural intégré" est très vague et englobe souvent les services de communications tels que les infrastructures routières et divers services sociaux tels que les écoles, les hôpitaux... qui ont pourtant leur part dans chaque plan quinquennal.

des investissements prévus, soit 53% du secteur agricole. Les cultures vivrières sont une part très minime avec 2.76% des investissements publics totaux et 9.74% des investissements du secteur agricole. Par contre, l'agriculture de rente est mieux lotie avec 20.77% tandis que l'élevage, la pêche et la sylviculture sont dotés de 16.50% des prévisions d'investissements agricoles.

Si on compare par rapport aux investissements totaux, les cultures vivrières sont en dernière position avec 2.76%, les cultures d'exportations accaparent plus du double des cultures vivrières avec 5.88%, le "développement rural intégré" occupe la première place avec 15.01%.

Si on analyse les différents plans, on voit que seul le premier plan est quelque peu conséquent avec le discours politique. En effet, le secteur agricole occupe 64.22% mais là aussi, le souci de satisfaire le marché externe est flagrant car les cultures vivrières n'occupent que 0.06% alors que les cultures d'exportations occupent 19.90%.

Avec le deuxième plan (1973-1977) commence l'écart entre le discours et le suivi. Le secteur agricole voit son importance diminuer passant de 64.22% à 26.40% des investissements totaux et toujours les cultures d'exportations prédominent les cultures vivrières (10.77% contre 3.46%).

Le troisième plan voit les cultures vivrières surpasser pour la première fois les cultures d'exportation (4.42% contre 2.95%) tandis que globalement les prévisions d'investissements dans le secteur agricole chutent toujours (de 26.40% pour le 2ème plan à 21% pour le 3ème).

Pour le quatrième plan (1983-1987), il y aura une légère modification mais avec toutes les tendances que le 3ème plan.

Avec le cinquième plan (1988-1992), les cultures d'exportations surpassent de nouveau les cultures vivrières au niveau des prévisions d'investissements (6.92% contre 2.08%)¹⁹.

Ce tour d'horizon sur le secteur agricole nous montre que le secteur vivrier est négligé par rapport aux cultures d'exportations. Cette répartition appelle plusieurs interrogations sur les possibilités d'accumulation interne au Burundi. Or, on sait que près de 90% de la population vivent dans le monde rural et en tirent leur revenu, le secteur rural demeure la base de l'économie burundaise avec un PIB qui représente en moyenne annuelle 60 % du PIB total aux coûts des facteurs²⁰.

Ainsi, nous nous permettons de conclure ce volet investissement en signalant qu'un changement dans cette répartition s'impose. Par conséquent, il faut que l'importance relative allouée au secteur agricole d'abord soit reconnue en général et aux cultures vivrières en particulier. A défaut de cela, on risque de rester dans une économie de subsistance qui ne permet pas un surplus commercialisable avec toutes les conséquences néfastes qui en découlent.

Aussi, quelques contraintes liées au monde rural sont à relever afin d'y apporter des voies de solution.

Le milieu rural burundais est très faiblement industrialisé. Les facteurs de production (notamment les intrants agricoles) et les biens de consommation réclamés par

¹⁹ On comprendra bien cette situation car le Burundi s'étant engagé à appliquer un PAS en 1986, le plan quinquennal ne pouvait se passer de promouvoir les exportations qui est la priorité de base du FMI à travers sa solvabilité qui guide les politiques économiques des pays endettés dans les années 1980.

²⁰

la paysannerie sont importés.

Pourtant, il existe un ensemble d'artisans en particulier les menuisiers, les maçons, les forgerons formés sur le tas qui sont une potentialité énorme pour le secteur industriel rural. Cette notion sera traitée plus en profondeur à la section deuxième.

1.2.2.2. La politique des prix agricoles.

Une politique des prix agricoles vise à fournir au monde agricole un niveau de vie compatible avec les niveaux de vie de l'ensemble du pays. Ainsi, la préoccupation des pouvoirs publics est d'assurer un prix rémunérateur aux producteurs.

Cette sous-section s'intéressera sur les prix des produits vivriers étant entendu que le gouvernement s'intéresse plus aux produits d'exportation (qui est même la volonté des bailleurs de fonds) et délaisse les produits vivriers.

En 1978, le commerce des produits vivriers avait été réglementé à travers la création d'une société para-publique de stockage et de commercialisation des produits vivriers (SOBECOV). L'objectif qui lui était assignée était de stabiliser les prix agricoles. La SOBECOV changera de nom d'abord en 1987 pour être SOGESA puis sera dissoute en 1982²¹.

La production est largement influencée par la variable

²¹ La SOBECOV achetait au producteur à un prix préalablement fixé par l'Etat. Parallèlement, l'intermédiaire privé qui voulait concurrencer la SOBECOV accordait aux agriculteurs un prix légèrement supérieur au prix officiel. Ceci fut à la base de l'échec de la SOBECOV puisque le producteur préférait vendre sa production au privé qu'à la société. Ceci a abouti à la hausse des prix, à la pénurie et de fortes spéculations (ce que les pouvoirs publics avaient voulu éviter).

prix étant donné que les superficies cultivées s'amenuisent de plus en plus. D'où il faut une politique de prix agricoles afin d'atteindre les objectifs de développement qu'on s'assigne dans la politique économique nationale.

- La nécessité d'une politique adéquate des prix agricoles.

Les pouvoirs publics devraient favoriser les producteurs dans la recherche du meilleur revenu possible de leur production. Cette intervention serait de caractère à changer certaines structures notamment par

- La mise en place d'un système d'information sur la commercialisation des produits vivriers. Cette information serait par exemple l'évolution des prix, des marges, l'état des stocks, les prévisions des récoltes,...

- La modernisation des infrastructures notamment dans le domaine du transport.

- La formation des coopératives des produits vivriers assurant tant la production que la commercialisation.

Il est à souligner que les prix des produits vivriers sont difficiles à fixer tant que les structures de production ne sont pas modifiées. Le fait que seuls les prix des produits d'exportation soient réglementés renforce l'extraversion de notre économie. Une des conséquences fâcheuses est que le monde rural se tourne vers les cultures d'exportation procurant l'argent et l'agriculture vivrière est réléguée au simple rôle de subsistance. D'où l'impossibilité d'accumulation à long terme et donc pas de développement.

La productivité agricole est influencée par plusieurs facteurs. Après les investissements, les prix, analysons le problème du crédit agricole.

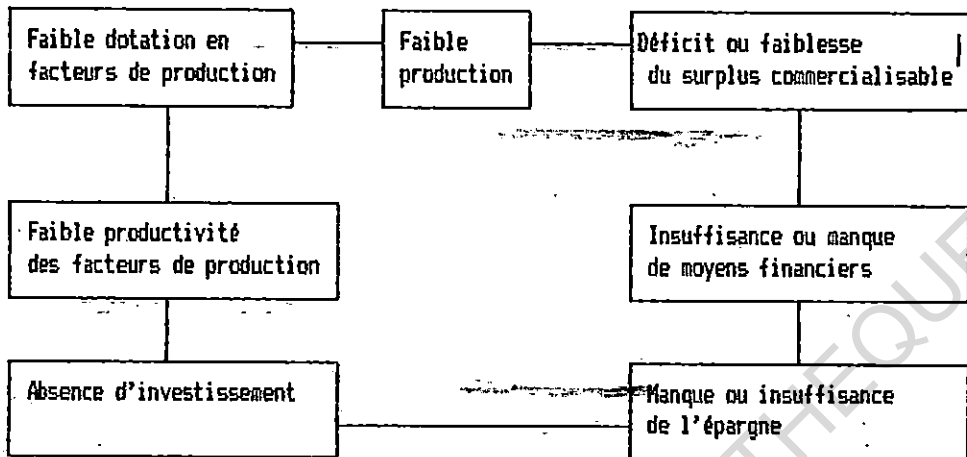
1.2.2.3. Le problème du crédit agricole au Burundi.

" Dans la plupart des pays en développement, le crédit est nécessaire aux programmes de développement rural octroyé par les établissements de crédits publics ou sous le contrôle de l'Etat qui exigent habituellement des garanties sous forme d'avoirs tangibles. Dans ces conditions, le crédit est généralement alloué non d'après les besoins des exploitants ou les perspectives d'accroissement net de leur production mais d'après les garanties naturelles que demandent d'ordinaire les banquiers" ²².

Ce constat est très valable pour la situation burundaise. Malheureusement, on sait que l'intensification de la production agricole par le recours à une certaine quantité d'intrants caractéristiques d'une agriculture moderne suppose le passage de l'agriculture de subsistance à une agriculture commerciale. Il est dès lors indispensable de disposer du capital pour financer les activités de production agricole. L'inexistence du crédit agricole est l'une des facteurs limitant la production agricole. L'agriculture vivrière burundaise en grande partie d'autosubsistance ne permet pas au paysan de se procurer un revenu en espèces. La capacité d'épargne est par conséquent très restreinte et le paysan ne parvient pas à intensifier son agriculture. Ainsi, les exploitations agricoles burundaises répondent à la formule du cercle vicieux de Winslow²³ que voici :

²² FAO, Un nouveau système de crédit agricole, le crédit associé à la coopération et à la vulgarisation agricole, Rome, 1964, P.1

²³ Winslow (P) cité par MYRDAL, G. Théorie de la croissance économique, Paris, Mayot, 1967,



On voit que la faiblesse en dotation de facteurs de production est à la fois cause et effet négatif d'autres facteurs négatifs. Ce défi ne peut être relevé que par l'intensification agricole qui implique du l'intensification qui implique du "hot money" agricole. D'où la nécessité du crédit agricole. Ce capital viendrait rompre ce cercle vicieux en augmentant la productivité des facteurs de production et ainsi de la production et le cercle serait transformé en une multiplication de type keynésien.

Selon la FAO²⁴, le crédit agricole doit avoir des mesures d'accompagnement notamment la vulgarisation et la commercialisation.

²⁴ FAO, Rapport sur le centre de développement sur le crédit agricole pour l'Afrique, Rome, 1963, P. 14.

- Obstacles au financement de l'agriculture burundaise.

* Caractéristiques de l'agriculture burundaise.

La production agricole est à la 90 % environ autoconsommée. Cette structure ne permet pas de dégager l'épargne nécessaire à l'autofinancement²⁵.

Une étude faite à ce sujet a démontré que 98 % des ménages produisent pour nourrir leur famille, 72 % estiment que la production familiale est insuffisante, 68 % ne souhaitent pas produire de surplus et 92 % consomment la totalité de leurs revenus²⁶.

Cette situation montre la logique de subsistance et par voie de conséquence l'impossibilité de dégager un surplus accumulable.

Cela se traduit par un faible niveau de revenu/tête comme le montre le tableau suivant :

²⁵ Selon Caviezel (L.) et Fouga (P), la production vivrière en volume n'observe un taux de commercialisation de 7 % et celle en valeur de 9.4 %. Voir CAVIEZEL (L.) et FOUGA (P), Op.Cit.

²⁶ Enquête réalisée dans les communes de Ndava et Ngozi et portant sur 50 familles. Voir à propos Sinankwa Denise, Le problème de crédit agricole au Burundi Bujumbura, FSEA, octobre 1985, P.20-23.

TABLEAU N°20: Le revenu rural par tête de 1980 à 1987

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
(1) PIB du secteur traditionnel (en Mh FBu)	54702.6	61351.6	57736.4	60641.6	57626.6	65903.8	63364.5	66188.1
(2) Population totale (milliers de personnes)	4170	4280	4387	4521	4650	4782	4922	5069
(3) Population rurale (95% de (2))	3961.5	4066	4167.6	4295	4417.5	4543	4676	4815.6
(4) Revenu rural par tête (FBu)	13808.5	15088.9	13853.6	14119.1	13045	14506.6	13551	13730

Source: (1) Economie Burundaise 1988, Bujumbura, octobre 1989, tableau

Ce tableau montre que le revenu par tête est tellement faible pour couvrir même les besoins de base.

Les coopératives qui étaient conçues pour pallier les lacunes d'autofinancement du milieu rural n'ont pas connu des succès escomptés au Burundi. D'où un système d'autofinancement externe par le système de crédit s'avère incontournable.

- Les limites du système financier burundais.

. Les orientations du système financier burundais.

Le système financier burundais comprend²⁷:

- Une banque centrale (BRB);
- Quatre banques commerciales
 - . Banque commerciale du Burundi

²⁷ Tiré d'Emmanuel Pic, "Le système financier Burundais, sa contribution au financement du développement ", GREEC, papier non encore publié, P.2

- . Banque de crédit du Burundi
 - . Meridian Bank BIAO
 - . Arab Burundi Bank
- La CAMOFI qui est une institution monétaire dont l'objectif est de mobiliser les liquidités des organismes publics pour prêter au secteur public et au trésor.
- La Banque nationale pour le développement économique
- La société Burundaise de financement qui a pour tâche de financer les entreprises en particulier à moyen et long terme.

"Dans un pays où la faiblesse de la productivité agricole et du secteur industriel est flagrante, c'est évidemment sur ces deux secteurs que doivent porter les efforts de développement tout en veillant à la complémentarité des objectifs. Le système financier doit participer à l'apparition et à l'accroissement d'un surplus et à l'industrialisation. La mise à la disposition de liquidités via les opérations de crédit doit tendre à l'émergence d'une base d'accumulation"²⁹.

Cette situation bien visualisée par PIC caractérise le système financier burundais. Celui-ci ne s'adapte pas aux exploitations de petite superficie, de niveau technique bas, avec une faible productivité et dont les propriétaires sont analphabètes. La rentabilité de ces exploitations est jugée non rentable par les banques locales. D'où une grande préférence au financement du commerce d'import-export et des cultures d'exportation qui sont très rentables.²⁹

²⁹ PIC (E): Ibidem, p. 3.

²⁹ Indépendance (L) (L): Les Coopératives d'épargne et de crédit (CODPEC) face à la problématique du crédit agricole au Burundi, UB, Mémoire, FSEA, 1991, p.38.

Le petit exploitant éprouve de nombreuses difficultés à avoir un crédit surtout que "c'est le client qui doit courir derrière le crédit" avec des taux d'intérêts élevés et des nombreuses formalités qui lui sont inaccessibles.

.Analyse d'une banque à vocation de développement économique et social.

Lorsque la BNDE fut créée en 1966, sa mission première était de concourir au développement économique et social du pays avec un accent particulier sur les activités productives qui n'intéressent pas les banques commerciales.

Avant l'introduction des COOPECS, c'est la seule banque qui s'occupait du crédit agricole, d'où notre choix.

Pourtant elle a failli à sa mission car de 1966 à 1990, elle a accordé 3373 prêts agricoles représentant seulement 12% de tous les prêts octroyés.³⁰ Le tableau suivant nous montre l'évolution des crédits agricoles de la BNDE durant les phases d'ajustement.

³⁰ Indépendance (L): op.cit. p. 43

TABLEAU N°21 : Evolution des crédits agricoles au sein de la BNDE depuis 1987 jusqu'en 1990 (en millions de FBu).

Types de crédit	1986	1987	1988	1989	1990
1. Crédits de campagne	684.934	779.500	717.15	856.8	3038.384
Par rapport au total crédits agricoles	76.1%	76.4%	69.7%	81.5%	76%
2. Agriculture élevage et pêche	143.832	182	233.55	93.33	652.712
3. Petit équipement agricole	90.3	58	71.31	100.65	326.26
Total de crédits agricoles	899.006	1019.5	1028.01	1050.78	3997.356
Par rapport au total global	64,8%	52.6%	54.2%	39.5%	50.7%
Total de tous les crédits	1386.9	1938.0	1895.9	2657.5	7878.3

Source: L'auteur sur base des données tirées des rapports annuels de la BNDE 1987, 1988, 1989, 1990.

De ce tableau, il ressort que les crédits de campagne se taillent la part du lion. Pour un montant total des crédits de 7878,3 millions de FBu (de 1987 à 1990), les crédits agricoles occupent 399,356 millions de FBu soit environ 50,7% dont 76% revient au crédit de campagne. Le crédit agricole représente 12% du crédit total car la rubrique "crédit de campagne" comprend les cultures d'exploitation (café, thé, coton) et le riz.

Cette faible intervention de la BNDE se justifie par l'existence de formalités lourdes et inadaptées au milieu paysan pour l'obtention de crédits. Aussi, il convient de souligner la

forte concentration des banques à Bujumbura, un pouvoir de décision limité par la prédominance du secteur privé et des ressources extérieures dans le capital social³¹ et un recouvrement difficile à effectuer.³²

Avènement des COOPEC comme solution à la crise du crédit agricole.

Les Coopecs constituent une approche nouvelle de la mobilisation de l'épargne rurale et l'octroi des crédits aux sociétaires. Elle suscite beaucoup d'espoir quant à sa capacité de combler les lacunes du système bancaire classique en matière de financement du milieu rural.

Les Coopecs au Burundi datent de 1981 mais ont vu réellement le jour en 1984 et sont actuellement au nombre de 70 (1990).

Une COOPEC est "une institution autonome, dirigée selon les principes démocratiques et ayant pour rôle d'encourager, de recevoir, de faire fructifier l'épargne de ses membres et de faire des prêts aux sociétaires".³³

En d'autres termes, son but est "d'encourager les membres à mettre ensemble leur épargne pour ainsi former un fonds de crédit qui puisse rendre service aux membres qui le désirent soit pour couvrir les besoins immédiats comme par exemple le paiement des médicaments, du minerval; soit pour satisfaire

³¹ Le secteur privé regroupe 53,43% alors que les secteurs public... Le chiffres de 1987 montrent que... comprend le reste (soit 46,57 %). Voir BNDE, Informations générales 1987, p. 6.

³² Les impayés de crédits agricoles (c'est-à-dire montants échus non recouverts lorsque tombe l'échéance suivante mensuelle) représentent successivement 59,5% (1987), 66,3% (1988), 55,3% (1989), 31% (1990) des impayés totaux. Ces chiffres montrent à quel point la BNDE hésite à financer le secteur agricole dont le financement est détourné souvent à d'autres fins. Voir Rapports annuels de la BNDE de 1987 à 1990.

³³

Bureau Central des Coopecs, Note de présentation du Projet Coopec, Gitega 1990, p.3.

leur voeu à plus long terme.³⁴

"La COOPEC ne prête qu'à ses sociétaires ordinaires capables de rembourser et présentant un objet de financement jugé valable par le conseil d'administration.³⁵ En plus, elle privilégie les petits crédits pour en faire bénéficier un plus grand nombre et ne prête que contre garantie.

Ensuite, il faut être déposant depuis au moins six mois, avoir un solde dépôt sur livret égal au moins à 20 % du montant du prêt envisagé et être honorablement connu".³⁶

Les garanties sont de plusieurs sortes. Il y a :

- Caution solidaire: engagement d'une ou plusieurs personnes de répondre à la dette quand l'emprunteur ne peut pas rembourser;
- L'hypothèque : qui porte sur les immeubles et s'applique sur les centres urbains où il y a cadastre;
- Le gage ou le nantissement: qui est une procédure qui interdit à son propriétaire de pouvoir disposer d'un bien gagé ou nanti.

Quant aux taux d'intérêts, ils varient en fonction de l'objet économique et social que l'emprunteur doit justifier. Il s'agit:

- L'agriculture, élevage et artisanat: 11 %
- Habitations, besoins familiaux et sociaux: 12 %
- Le commerce, équipement mobilier et moyens de

³⁴ Kibassa, M., Les dix ans du mouvement coopératif au Zaïre, in Revue Zaïre-Afrique n°159, Novembre 1981, p.559.

³⁵ Extrait du Règlement des crédits des Caisses COOPEC, p.1.

³⁶

Ibidem, p. 4.

transport: 14%

Contrairement au système bancaire classique, les COOPEC sont implantées en milieu rural avec au moins 1 COOPEC par commune.

Les formalités sont très accessibles aux paysans et ainsi permettent une large participation, une grande responsabilisation et un autocontrôle des sociétaires.

Les garanties exigées sont souvent à la portée des paysans (plantation, terrain, têtes de bétail,...). Pourtant un problème majeur est que les COOPEC sont confrontés à une faiblesse d'adhésion. Les pouvoirs publics devraient faire tout pour conscientiser la masse paysanne de l'importance de ces types de coopératives et désorienter les crédits vers surtout l'agriculture moteur du développement.

Conclusion de la section.

Au terme de cette section, on constate que ni les investissements publics, ni la politique agricole, ni le système financier ne sont pas jusqu'ici en faveur de l'agriculture, en particulier les cultures vivrières. En d'autres termes, la politique de développement ne vise que moins de 10 % de la population.

Moins de 20 % des investissements publics sont destinés au secteur rural qui pourtant englobe plus de 80 % de la population.

Au niveau des prix agricoles, seuls ceux des cultures d'exportation sont réglementés mais là aussi par le marché international dont les pouvoirs publics n'ont pas de prise et qui est dominé par les grands exportateurs.

Les prix des produits de consommation intérieure lui sont difficiles à fixer parce que les circuits de commercialisation

sont faibles d'une part et que les débouchés ne sont pas disponibles d'autre part.

Le système financier burundais ne contribue pas à l'accroissement du surplus agricole. " Dans un pays où l'agriculture fournit plus de 80 % de l'emploi et où moins de 5 % des crédits distribués le sont à ce secteur (hors commercialisation du café)³⁷, on comprend que le secteur bancaire ne finance pas le développement.

Même la BNDE ainsi que la CADEBU ont failli à leur mission d'encadrer le secteur agricole.

Par contre, la mise en place des COOPEC et son extension future au niveau de tout le pays offre une bonne perspective au financement des activités rurales en général et agricoles en particulier.

³⁷ En définitive, on pourrait dire que "l'autosuffisance alimentaire" ne pourra jamais être atteinte si en plus des éléments ci-haut analysés les éléments d'appui tels que la recherche agronomique, la vulgarisation agricole ne sont pas mis en place. PIC (E); op.cit. p. 6.

Section II:Quelles industries pour le Burundi?.

II.1. Les causes de l'absence de démarrage industriel au Burundi.

Plusieurs types d'explication peuvent être avancés pour expliquer l'échec de l'industrialisation au Burundi. On verra successivement l'insuffisance des facteurs de production, la domination externe, le choix des stratégies économiques et sociales inadaptées, l'absence d'esprit d'entreprise privée, la faiblesse du pouvoir d'achat des consommateurs, la maîtrise de la technologie, l'enclavement.

II.1.1.L'insuffisance des facteurs de production.

La production industrielle s'effectue à l'aide de certains facteurs: le capital, le savoir-faire technologique, les matières premières,...

Parmi les facteurs de production incriminés, l'on peut citer le manque de capital, le manque de main-d'œuvre qualifiée, le manque d'infrastructures, le manque d'entrepreneurs locaux, le manque d'expérience technologique, etc. Toutefois, cette théorie de la déficience des facteurs de production ne permet pas de comprendre l'industrialisation de la Chine, de l'Inde, ou de la Corée, pays qui, préalablement à l'industrialisation ne possédaient aucun des facteurs de production requis.

- L'absence du capital.

Cette théorie qui explique l'absence d'industrialisation par l'absence du capital trouve son origine dans la théorie classique mais la version moderne a été donnée par Nurske¹. Elle se heurte à plusieurs objections. D'une part, on

1

comprend mal pourquoi le capital étranger ne chercherait pas à venir s'investir en Burundi s'il y avait de perspectives d'industrialisation. Cette question est justifiée par l'implantation au Burundi des opérations quasi commerciales et spéculatives seulement. D'autre part, de multiples études ont démontré que le taux de croissance était faiblement corrélées au volume du capital et ~~même~~ du travail²². D'autres facteurs jouent sans doute de façon plus décisive, à commencer par les facteurs organisationnels, sociologiques ou culturels. Pourquoi les investissements effectués se traduisent-ils presque toujours par une très forte sous-utilisation du capital installé ?

Toutefois, nous croyons que le problème du crédit au Burundi est un grand handicap qu'il faut souligner ici.

Les promoteurs de PME se heurtent à cette contrainte financière. L'accès au financement représente le moyen essentiel qui fait défaut à la PME que ce soit le capital de départ ou le fonds de roulement nécessaire au fonctionnement de l'entreprise. Le système financier burundais devrait s'orienter vers ce secteur (comme pour le secteur agricole comme précédemment vu) s'il entend réellement financer le développement.

- Contraintes technologiques.

Le Burundi dépend entièrement de l'extérieur en matière de technologie et pour la plupart des cas, ces technologies ne répondent pas aux dimensions du marché, à la qualification du personnel et à la disponibilité des matières premières locales. Le coût élevé des équipements et de leur maintenance fait que les investissements soient peu rentables.

²² Voir à ce sujet les études de CARRE, DUBOIS, MALINVAUD pour la France, et bien sûr de KUZNETS et de SLOW pour les Etats-unis.

- Problèmes de matières premières locales.

Les entreprises industrielles qui utilisent les matières premières locales connaissent parfois des arrêts de production à cause de l'insuffisance de ces matières premières. Les aléas climatiques sont la cause essentielle de ces fluctuations en approvisionnement. Il convient de souligner que le manque de planification agricole est la cause plus plausible de cette situation. Il serait souhaitable que des techniques modernes (irrigation, intensification agricole) soit adoptées pour éviter ces ruptures de stock.

II.1.2. La dépendance externe.

Le second type d'explication de la sous-industrialisation serait la dépendance externe du Burundi. En général, la colonisation a une part de responsabilité dans la sous-industrialisation de l'Afrique en général et du Burundi en particulier. Jusque dans les années 1960, le marché africain était réservée aux entreprises des métropoles. L'existence de filiales commerciales des sociétés étrangères bloquait toute possibilité d'industrialisation en profondeur pour deux raisons. D'une part, les filiales étrangères limitaient fortement leurs opérations de production à l'intérieur du pays colonisé, important la majeure partie des inputs industriels et recrutant en Europe le personnel d'encadrement. Le personnel africain n'avait qu'un salaire qui lui permettait de reproduire la force de travail et les effets redistributifs de l'industrialisation restaient limités. D'autre part, la situation monopolistique des firmes étrangères leur permettait de percevoir des marges de profit élevées, réduisant d'autant le pouvoir d'achat des consommateurs locaux et donc l'extension des marchés. Dans ces conditions, l'industrialisation naissante se trouva immédiatement bloquée par la stagnation des marchés. Ainsi, le capital étranger n'a guère stimulé le développement industriel en Afrique en général et au Burundi en

particulier. En plus de ça, le pays n'avait pas de ressources capables de stimuler l'industrialisation (de 1970 à 1987, le Burundi a investi à concurrence de près de 70% de capitaux externes).

II.1.3. Le rôle des politiques économiques.

Plusieurs auteurs d'inspiration libérale situent la sous-industrialisation de l'Afrique à la politique de substitution d'importation qui va avec une forte protection douanière. Les effets pervers d'une protection douanière sont nombreuses. Tout d'abord, sur des marchés étroits, celle-ci crée des situations monopolistiques qui entraînent des prix élevés, une faible productivité et l'absence d'incitation à incorporer le progrès technique. En plus, les prix élevés entraînent la faiblesse du pouvoir d'achat des consommateurs et donc l'impossibilité de créer une expansion endogène de marché. Néanmoins, ces arguments sont sujets à caution si l'on sait que l'industrialisation ne peut pas démarrer sans protection³⁵.

Ainsi comme beaucoup de pays d'Afrique, le Burundi a pratiqué une politique industrielle suivant la logique de substitution aux importations (basée sur la transformation des produits agricoles). Mais comment se présente cette politique ?

- Le modèle d'industrialisation par substitution à l'importation.

Ce processus d'industrialisation commence par la fin, c'est-à-dire par la fabrication simple de biens de consommation. Puis, progressivement, le processus remonte vers les biens de consommation durable puis, dans une phase

³⁵ Ce n'est tout de même pas par hasard si l'Allemagne a développé son industrie par une protection forcénée. Sur ce point F. List a gagné contre Ricardo. Aussi, Laurence KLEIN déclarait en novembre 1985 à propos de la France qu'"il faut devenir fort avant de libéraliser". Voir "Le Nouvel Observateur" n° 2288, 22 au 28/11/1985. (et pourtant (l'économie de la France n'a rien à voir avec celle de l'Afrique.)

ultérieure, vers les industries de base. On connaît les critiques adressées à ce modèle: on lui reproche de ne jamais parvenir à son terme, soit parce que les protections dont bénéficient les industries de substitution à l'importation étouffent tout dynamisme; soit parce que la priorité donnée aux produits de luxe et aux biens de consommation durables renforce l'inégalité de la répartition des revenus et bloque l'élargissement des débouchés en même temps que l'ensemble du système.

Un autre problème, c'est son exigence sur les besoins en ressources humaines de ce modèle.

Dans ce modèle, on a besoin d'une main d'oeuvre qualifiée mais limitée⁴. Aussi, les industries lourdes qu'il exige nous semble inappropriées pour le cas des pays tels que le Burundi qui a plutôt besoin en général de petites unités de production qui vont entraîner à la longue ce premier type d'industries.

II.2. Quelques contraintes diverses au développement industriel.

II.2.1. Absence d'esprit d'entreprise et de la promotion du secteur privé.

Les opérateurs économiques burundais n'ont pas de goût pour le risque et se tournent souvent vers les activités commerciales reléguant l'activité industrielle au second rang.

Les mesures suivantes devraient être prises pour promouvoir l'investissement privé:

⁴ On comprend alors que ce modèle exige que la main d'oeuvre soit éduquée et donc prône une formation à outrance. Ce qui rejoint l'idée de P. Norel et Eric (S.-A), Op.cit, dans leur critique de l'ajustement lorsqu'ils montrent que les restrictions budgétaires dans le domaine de l'enseignement bloquent la croissance économique à long terme .
On lira avec intérêt une synthèse de cette stratégie dans Hakim Ben Hammouda, Op.Cit. p.15-16. Pour plus de détails, on lira P. Jacquemont et M. Raffinot, "Accumulation et Développement", l'Harmattan, 1985, p.196-261.

- Les garanties aux investisseurs privés;
- Les mesures fiscales;
- L'assistance des pouvoirs publics dans le financement à travers le crédit;
- La simplification des procédures administratives car: " Le mieux qu'un gouvernement puisse faire pour aider l'industrie privée est d'éviter de la gêner"²⁵.

II.2.2. La faiblesse du pouvoir d'achat

Les analyses économiques sur le Burundi mettent l'accent sur le faible pouvoir d'achat de la population comme étant la principale contrainte du marché. En effet, le niveau des revenus de la population ne lui permet pas de constituer une épargne suffisante pour stimuler la consommation des produits manufacturés. D'où il faut des actions visant à accroître le pouvoir d'achat notamment par l'augmentation du revenu paysan comme vu ci-dessus (Section 1ère de ce chapitre).

II.2.3. Contraintes liées à l'enclavement.

Le Burundi est enclavé "au coeur de l'Afrique" à 1200 km de l'océan indien et 2000 km de l'Atlantique. Ces longues distances qui nous séparent de l'océan font que les produits (matières premières & intermédiaires) nous parviennent à un prix très cher à cause du coût de transport et à cela s'ajoute les multiples ruptures de stock.

L'enclavement nous défavorise aussi quand il s'agit d'exporter hors du continent africain. Nos produits ne sont

²⁵ CEA/DUA/DNUDI., Un programme pour la décennie du développement industriel de l'Afrique, New-York, 1983, 237 p.

plus compétitifs à cause encore une fois du coût de transport et de long délai de livraison.

En définitive, il importe de relever certaines actions à entreprendre pour réussir "le plan de développement manufacturier"⁶. Ces actions sont dictées par les différentes contraintes à lever pour amorcer ce développement. Nous relèverons les actions à mener pour faire face aux contraintes liées à la faiblesse de l'épargne intérieure et au manque de capitaux, à l'insuffisante décentralisation de l'industrie et à l'absence de la technicité de la main d'oeuvre.

- Mobilisation et allocation de l'épargne des ménages.

Il faudrait accroître l'efficacité des secteurs financiers formel et informel dans la mobilisation et l'allocation de l'épargne des ménages.

Pour le secteur financier formel, il devrait s'adapter au milieu rural. Pour cela, il faudrait qu'il y ait

- * des implantations "légères" en milieu rural afin de décentraliser le secteur financier trop urbanisé
- * Extension de la gamme des services financiers à l'image des COOPECS,
- * Allègement et simplification des procédures d'octroi de crédit et des opérations d'épargne.

- Financement du "capital-risque" et décentralisation de l'industrie.

Certaines branches comportent un grand risque pour les investissements. Le secteur bancaire reste assez réticente pour accorder les crédits finançant les activités de ces branches. Mais aussi longtemps que le secteur bancaire n'aura

⁶ Il s'agit de CEA/QUA/ONUDI, Ibidem.

pas accepté le principe du financement du "capital risque", les initiatives privées déboucheront sur des résultats mitigés.

L'Etat devrait donc exercer des pressions dans ce sens⁷ en offrant toutefois des garanties aux banques qui accepteraient de financer "le Capital-risque" (notamment par le biais du Fonds de garantie). Parallèlement, les initiatives privées devraient être favorisées et soutenues. En plus il faudrait favoriser la création de petites unités industrielles sur tout le territoire.

- Absence de technicité de Main d'Oeuvre.

Cette absence est due aux lacunes de système de formation (30 % des adultes au Burundi sont analphabètes). Il faudrait dès lors revoir le système de formation en renforçant "la formation technique" pour cultiver les "mentalités créatrices".

En conclusion, il faudrait adopter les stratégie dites de "petits pas" car le "décollage" du secteur manufacturier n'est pas chose facile. Pour cela, les PME sont à soutenir en assurant la conception, le financement et renforcer leur rôle, tout après de longues études prospectives sur les moyens et les possibilités sur le terrain.

II.3. Quelle politique industrielle adopter aujourd'hui ?

On a souvent soutenu que dans un pays pauvre en capital le critère de choix des activités prioritaires doit être la

⁷ Notamment par une collaboration étroite entre la Chambre du Commerce, le Centre de Promotion industrielle ainsi que les banques et les institutions financières. Cela aboutirait à simplifier par ex. les procédures d'octroi du crédit, l'assistance permanente des conseillers en gestion et par voie de conséquence à la promotion d'un secteur industriel très dynamique.

productivité marginale du capital⁹. On sait cependant que, surtout dans les pays en voie de développement, ce qui est essentiel dans ces pays, " ce ne sont pas des ajustements à la marge mais ce sont bien des modifications fondamentales dans l'ensemble des structures " ¹⁰.

La question au centre du débat est ici est le dilemme: industrie lourde ou industrie légère de consommation, problème que les pays ont à affronter dans les premières étapes de leur développement. On sait que les économistes modernes mettent de plus en plus l'accent sur les problèmes des relations intersectorielles, c'est-à-dire sur les problèmes d'interdépendance entre les firmes et entre secteurs industriels. Hirschman¹⁰ distingue à ce sujet deux mécanismes d'induction qui jouent à l'intérieur du secteur des activités directement productives: D'une part l'approvisionnement en inputs ou les effets de liaison en amont et d'autre part l'utilisation des outputs ou les effets de liaison en aval. Une politique de développement doit viser à exploiter ces effets bien connus de liaison en amont et en aval.

L'industrialisation ne peut commencer, d'après Hirschman, que par les industries qui vendent à la demande finale (industries légères de consommation), et ce parce que, il n'existe pas encore de marché pour les biens intermédiaires. Ces investissements vont susciter d'autres investissements, les investissements induits, par les effets en amont, auxquels attribue une importance capitale. Selon Gérard de Bernis, "l'industrialisation devrait commencer par les industries de base"¹¹. Cet auteur situe le point de départ à l'augmentation du niveau de vie de la plus grande partie de la population qui, dans les PVD, est essentiellement rurale. Dès

⁹ POLAK, Balance of payments of countries reconstructing with the help of foreign loans, in the quarterly journal of economics, vol LVII n°2, p203, 1943.

¹⁰ Bernis G.de: Industrie lourde, industrie légère, p.103, in J.Dresch et M. Attek, Industrialisation au Maghreb, p.93-119, Paris, 1963. ...

¹⁰ HIRSCHMAN A.O., Stratégie du développement économique, p.119-140, Paris, 1964.

¹¹ G.Destanne de Bernis, op. cit. p.95

lors, C'est par l'industrie qui accroît la productivité du travail de cette masse de la population qu'il faut commencer. Le progrès de la productivité ne peut se poursuivre que si les agriculteurs disposent d'un certain nombre de biens d'équipement, d'un outil agricole plus perfectionné. Les engrais présentent la même importance que l'outillage. C'est donc aux industries sidérurgiques, métallurgiques et chimique qu'il faut accorder une priorité.

En même temps qu'ils fournissent les produits nécessaires au progrès agricole, ces deux secteurs, -sidérurgie et métallurgie d'une part et engrais d'autre part, - sont favorable à la création du capital même de l'industrie. La sidérurgie et la métallurgie, en fabriquant les moyens de production, constituent la base du processus de reproduction¹² Elles se trouvent même à la source même du progrès technique, et constituent la condition d'un taux de croissance autonome. L'absence de secteur dans un pays signifie que ce pays "est entièrement dépendant des pays qui lui fournissent son matériel, qu'en ce qui concerne le taux du progrès technique"¹³. Quant à la production des engrais, elle exerce un puissant effet stimulant sur le secteur de l'industrie chimique et peut ainsi constituer le point de départ de la création de complexes chimiques.

La thèse de De Bernis a le mérite d'attirer l'attention sur l'interdépendance entre l'industrie et l'agriculture. mais la question qui se pose est savoir s'il est possible et souhaitable de l'appliquer dans un pays où l'économie de subsistance occupe une place très importante tel que le Burundi. Dans tel pays, l'offre de biens de consommation peut stimuler les paysans encore isolés à consentir l'effort nécessaire pour produire un surplus dont la commercialisation leur permettra de se procurer ces produits. Elle peut être à cette étape, le moyen le plus efficace d'accroître la

¹² FAKOWSKI, Les problèmes de la croissance du Tiers-Monde vus par les économistes socialistes, p.115,120. Paris,1968.

¹³ Ibid.

G.DESTANNE DE BERNIS,op.cit.p.98

productivité sociale de la population rurale¹⁴.

En outre, la modernisation de l'agriculture n'est pas une tâche facile dans un pays très " retardataire ". Certes l'engrais, par son effet souvent spectaculaire, permet de sensibiliser les paysans, de leur faire toucher du doigt l'intérêt des progrès économiques. Mais son utilisation n'est rentable que là où elle se relie étroitement à une série de conditions et de progrès agricoles, qui devraient la précéder, ou en tout cas l'accompagner. Il faut par exemple que les plantes soient régulièrement arrosées, ou plus généralement, les risques d'aléas climatiques ne soient pas trop prononcés; que la vulgarisation agricole ait déjà commencé à élever le niveau culturel (la protection des cultures contre les insectes par exemple). DUMONT soutient d'autre part qu'un progrès à la fois profond et rapide de l'agriculture africaine passera par la culture attélee, que la fourche, la faux, la pioche convenable et bien emmanchée coûtent peu et permettent d'élever le rendement du travail. Ensuite, " viendraient les moteurs fixes et les pompes, qui prépareraient à la motorisation proprement dite (tracteurs, machines complexes)... Vouloir brûler les étapes risquerait de ralentir fortement le développement économique"¹⁵.

Au Burundi, la possibilité d'un nouveau type d'industrialisation repose sur la constatation que la production de nombreux biens permettant la satisfaction des besoins essentiels de la population burundaise peut être mise en oeuvre par cette population elle-même grâce à des techniques ne nécessitant que peu d'inputs importés. Ainsi, il faut déterminer pour chacun des secteurs de biens de consommation courante, des techniques de production utilisant à la fois beaucoup de main-d'oeuvre et peu d'inputs importés. En guise d'exemple, il faut des unités de traitement du riz, des minoteries, des huileries, des usines de fabrication des

¹⁴ LACROIX J.L., Industrialisation au Congo, la transformation des structures économiques, Paris, 1967.

¹⁵ DUMONT (R), L'Afrique noire est mal partie, P.42-44, 98, Paris, 1968.

aliments de bétail, la production textile à fort coefficient de main-d'oeuvre à partir du coton. Une large partie des besoins en métaux peut être couverte dans des fonderies artisanales. Il devrait être possible de produire au niveau villageois la totalité du petit outillage agricole. En fondant sa stratégie industrielle sur des petites unités de production très décentralisées, le Burundi ne ferait que suivre l'expérience des pays comme la Corée du Sud , l'Inde, Taïwan,...¹⁶

Ainsi, il convient donc de commencer par l'industrie légère. Elle doit assurer la production de biens de consommation, dont l'offre constitue un stimulant efficace, surtout dans le milieu de l'économie de subsistance, pour produire un surplus destiné à la commercialisation, ainsi que la fabrication du matériel agricole simple et de l'outillage à main amélioré et non pas celle de machines complexes telles que le tracteur¹⁷. Analysons en guise d'exemple, les potentialités du secteur artisanal pour le développement socio-économique au Burundi.

II.3.1. les possibilités du secteur artisanal dans le développement industriel au Burundi.

L'artisanat et la PME constituent une des bonnes alternatives à l'échec de l'industrialisation du Burundi.

Le secteur artisanal comprend l'artisanat de production (menuiserie, forge,...), artisanat d'art (Bijouterie,...), secteur de la construction (Briqueterie, tuilerie,...)etc...

¹⁶ L'on sait que dans ces pays, de petits ateliers artisanaux produisant des biens d'équipement rudimentaires comme des stocks de charrue ou des brouettes, se sont progressivement transformés en petites unités industrielles fabriquant des moteurs ou des biens de consommation comme des bicyclettes grâce à l'achat progressif de biens d'équipement. Voir à ce propos, DUMONT (R), Taiwan, le prix de la réussite, Ed. LA Découverte.

¹⁷ ceci n'exclut pas l'utilisation des tracteurs et d'autres machines agricoles complexes dans les zones qui y offrent des conditions relativement favorables telle que dans la plaine par exemple.

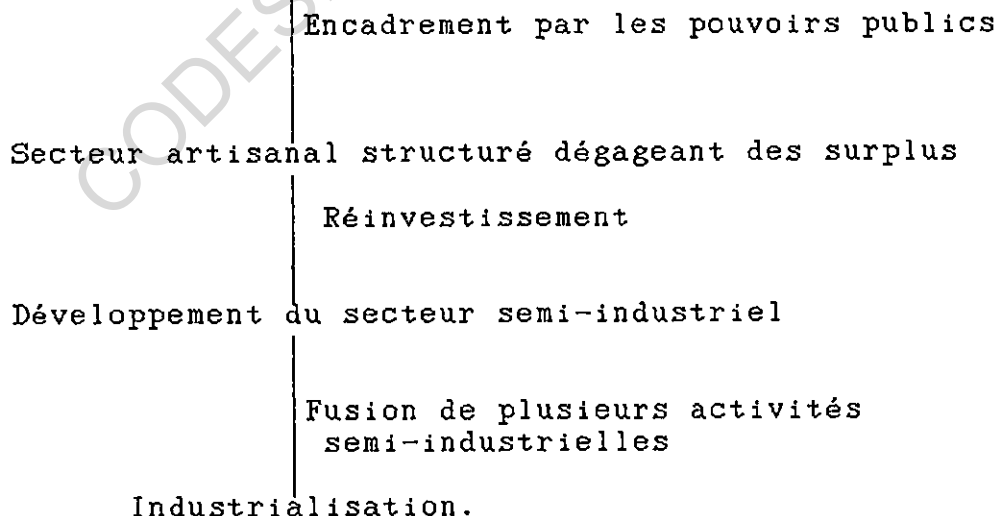
Dès lors, compte tenu des problèmes financiers que connaît l'industrialisation du Burundi, nous pensons qu'une dynamique interne d'industrialisation par " petits pas " s'impose.

Ainsi, " on voit mal pourquoi dans un pays en voie de développement, des exonérations fiscales et douanières et d'autres facilités d'accès au crédit seraient accordées aux entreprises dont la valeur d'investissement est égale ou supérieure à 15 millions de FBU sans se préoccuper des petites unités de production n'excédant pas 1 million de FBU d'investissement " ¹⁰.

Mais comment peut-on passer du petit artisanat à l'industrialisation?

Le schéma suivant pourrait résumer notre vision du processus:

Secteur artisanal non (ou faiblement) structuré.



¹⁰ RUTAKE (P): "Interventions de l'administration et des organisations internationales vis-à-vis de la PMI et l'artisanat ", CURDES, Déc.1984, P.13

Aussi, en guise d'exemple, une étude faite par Rutake Pascal en assistance avec Musare Faustin démontre les potentialités de la briqueterie et de la tuilerie dans la semi-industrialisation du Burundi. Les moyens d'intervention qu'ils proposent sont de nature à favoriser le développement artisanal. Ils insistent sur le crédit bancaire qui " est un facteur limitant dans la promotion des unités artisanales " ¹⁹.

Beauzile pense aussi que " l'artisanat est porteur d'innovation à condition que le système économique et les pouvoirs publics lui permettent d'améliorer ses résultats non seulement par le système de formation qui serait organisé (et non plus un apprentissage sur le tas uniquement), non seulement par la fourniture d'un capital technique, mais aussi par l'ouverture des débouchés et par une meilleure mobilisation de l'épargne informelle " ²⁰. Ainsi, nous pensons à la suite de ces chercheurs que ce secteur mérite une attention particulière surtout dans un pays où plus de 80 % de la population vit dans le monde rural et où les biens importés deviennent de plus en plus chers et par conséquent inaccessibles aux gens à bas revenus.

Ensuite, on peut envisager l'implantation de l'industrie lourde en deuxième étape. Elle doit fournir des biens d'approvisionnement et probablement des biens d'équipement d'un niveau pas trop complexe. On peut s'appuyer sur les industries de biens de consommation déjà installées comme débouché. La sidérurgie et la métallurgie doivent faciliter l'installation, à une étape ultérieure, de l'industrie des biens d'équipement plus complexes. Un grand problème est que le volume de production nécessaire pour assurer la rentabilité de l'entreprise dépasse la capacité d'absorption du marché local. Cette étroitesse du marché fait que les capitaux privés

¹⁹ Rutake (P) et Musare (F), " Etude de la filière " Terre/ Terre Cuite " in Colloque sur " les potentialités du secteur informel dans la dynamique de l'industrialisation au Burundi", CURDES, Octobre, 1987.

²⁰ Beauzile (F) : " L' informel est-il un secteur innovateur ? " in Les cahiers de l'association Tiers-Monde N° 5, (C.E.D.), Université de Bordeaux I, P. 69.

répugnent à s'investir dans ces activités. La solution est à chercher au niveau régional et sous-régional²¹ et la contrainte de la dimension du marché se trouve fortement allégée. Ainsi, la difficulté du passage à la deuxième étape du développement industriel, provenant de l'exiguïté du marché, pourrait être surmontée dans le cadre d'une politique de coopération économiques entre les pays limitrophes ou au niveau régional. Mais l'intégration régionale a-t-elle des chances pour réussir au Burundi?

II.3.2. Regard sur l'intégration régionale du Burundi.

Conformément aux principes et idées du PAL, le Burundi poursuit la politique d'intégration régionale avec les pays de la sous-région. Cela a pour but de renforcer la coopération économique intra-africaine. Cette politique s'est traduite par :

- a) l'adhésion aux organisations sous-régionales à savoir
- La Zone d'Echanges Préférentiels pour les Etats de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique Australe (ZEP);
 - La Communauté Economique des Pays des Grands Lacs (CEPGL);
 - La Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC);
 - L'organisation pour l'Aménagement du Bassin de la Kagera(OBK);

b) Renforcement de la deuxième décennie du développement industriel de l'Afrique (1991-2000) en collaboration avec l'ONUDI, la CEA et l'OUA.

L'intégration régionale a pourtant des limites. La

²¹ Dans ces études, La C.E.A. définit l'ensemble du continent africain comme une "région" qu'il divise en cinq sous-régions; L'Afrique du Nord, l'Afrique de l'Ouest, l'Afrique du Centre, l'Afrique de l'Est et l'Afrique du Sud.

coopération régionale en matière d'industrialisation implique en quelque sorte une spécialisation dans la production qui comporte des effets différents pour les pays partenaires pour deux raisons.

- Certains produits sont des produits stratégiques que chaque pays voudrait produire indépendamment du niveau d'efficacité de leur production.
- Les considérations de fierté et de sécurité nationale empêchent l'intégration totale.

En guise d'exemple la VERRUNDI est une entreprise conçue dans le cadre du marché de la CEPGL mais ne vend que la presque totalité de la production sur le marché local.

Au Burundi, on voit que les entreprises industrielles de grande dimension n'ont pas de possibilités requises pour étendre le marché, d'où les PME s'imposent pour satisfaire les besoins de base du marché local.

Conclusion du chapitre.

Il n'est pas facile de faire des propositions techniques pour sortir de la crise. Mais les quelques points de passage obligés ont été soulignés et doivent tenir compte des besoins de la population du pays.

Le secteur agricole n'a pas bénéficié jusqu'ici l'attention nécessaire à son développement. Nous avons montré dans ce chapitre les manifestations de la crise agricole. Celles-ci sont visualisées par l'évolution disproportionnelle entre la population et production vivrière, l'évolution de la situation nutritionnelle, le taux très faible de couverture alimentaire,... Les origines de cette crise sont diverses mais nous nous sommes arrêtés sur celles que nous avons jugées plus importantes. Nous avons montré que ni les investissements publics, ni la politique agricole, ni le système financier ne

sont pas jusqu'ici en faveur de l'agriculture, en particulier les cultures vivrières. En d'autres termes, la politique de développement ne vise que moins de 10 % de la population. Et pourtant, c'est sur ces éléments plus ou moins endogènes qu'il faudrait focaliser les efforts.

Pour l'industrialisation, le ciblage des industries appropriées semble être une voie unique de démarrage de secteur. A ce propos, nous avons montré qu'il faut une industrie légère en premier lieu qui serait secondé en deuxième étape par l'industrie lourde (d'approvisionnement et d'équipement) mais dans un cadre plus étendu: l'intégration régionale.

Enfin, pour tout programme de développement, nous devrions nous poser la question à la suite d'Issa Diallo: Avez-vous déjà vu des étrangers construire votre pays à votre place ? Et pourtant les africains le croient".²²

Ainsi, il y a des conditions fondamentales pour une alternative à l'ajustement. Nous croyons qu'avant de focaliser les efforts sur les éléments cités dans ce dernier chapitre, une condition minimale est à envisager: la démocratisation de nos sociétés. Seulement, comme on le sait "la démocratie ne se mange pas. C'est une marmite dans laquelle il faut un contenu. Pour les pays africains, ça veut dire que la population doit mieux manger, doit se nourrir et doit être mieux nourrie, elle doit être mieux soignée et l'éducation mieux assurée."²³

Ensuite, les problèmes les plus épineux à résoudre consistent à satisfaire les besoins vitaux d'une démographie galopante: la nourrir alors que "la terre devient de plus en plus exigüe, érodée et morcellée"²⁴, la soigner et l'éduquer.

²² Le Courrier ACP-CEE N°131, Janvier-Février 1992, p.2

²³ Ibidem

²⁴

Lire à ce propos, Conseil économique et social, Op.Cit, p.1.

Ainsi, il faudra beaucoup d'efforts pour arriver à faire face au déséquilibre population/ressources auquel le pays est confronté. Cela passera par le développement de la production, un surplus agricole commercialisable, une industrie adaptée à l'agriculture et aussi par l'amélioration des recettes d'exportation.

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

Conclusion Générale.

Notre travail était un essai de réflexion sur une situation très problématique: la crise économique qui secoue le monde depuis surtout les années 80 et les solutions qui ont été jusqu'ici proposées avec un accent particulier pour le cas du Burundi.

L'origine de cette crise, comme nous l'avons essayé de le montrer dans ce travail remonte à la deuxième moitié des années 70 au moment où l'endettement paraissait une panacée. Les conditions d'octroi de crédit étaient réunies et les banques ne demandaient qu'à prêter de l'argent à des taux d'intérêt favorables. Au début des années 80, l'économie mondiale entrait en récession, entraînant les pays pauvres dans une crise de solvabilité. Dès lors, les Etats industriels prêtent moins, les banques presque plus. Les pays en cessation de paiements n'ont d'autres choix que de s'adresser au FMI. Par souci de voir le pays débiteur être en mesure de rembourser l'aide en devises reçues grâce à une amélioration de sa balance de paiements, le Fonds met en place " un garde-fou " qu'est la conditionnalité. C'est ainsi que beaucoup de pays se sont retrouvés dans l'engrenage des PAS dont il a été longuement question dans ce travail.

Ainsi, nous avons essayé d'analyser de fonds en comble les PAS, de voir leur contenu, leur grille d'analyse, leurs fondements théoriques afin de voir dans quelle mesure ces programmes peuvent sortir nos économies du marasme dont elles souffrent.

Selon les institutions de Bretton-Woods, Un PAS permet après stabilisation macroéconomique une relance de l'économie à long terme.

Pourtant, nous avons montré que cette vision orthodoxe est fortement contestée.

D'une part le modèle de base repose sur des fondements théoriques contestables. L'approche par absorption suppose que

le déficit de la balance des paiements provient d'un surplus de la demande sur l'offre domestique. Dès lors, l'ajustement doit être opéré par le bas c-à-d par la réduction de la demande globale. Ce postulat d'influence keynésienne pêche dans ses hypothèses de base notamment celle d'une situation de plein-emploi des facteurs de production. De même, l'approche monétariste suppose que le déficit de la balance de paiements (comme l'inflation) a pour cause une émission trop laxiste de crédit. Nous avons montré que cette vision ne cadre pas avec les réalités de nos économies qui fonctionnent toujours en deçà de leurs capacités de production. En plus, nous avons montré que le FMI/BM pointent le doigt sur la forte intervention de l'Etat dans l'économie et propose que tout le terrain soit laissé au privé et que c'est la loi du marché qui doit jouer. A cela, nous avons signalé que cette vision néo-classique mérite réflexion critique pour des économies comme celles du Burundi qui sont quasi de subsistance. Le marché "est le lieu de révélation des préférences". Néanmoins, celles-ci doivent être solvables et la solvabilité doit passer par une production accrue, ce que ne peut pas permettre un ajustement par le bas.

D'autre part, nous avons montré que les mesures d'ajustement classique laissent souvent des traces nuisibles pour la société là où ils sont appliqués. Leur ingérence dans les choix fondamentaux d'organisation des pays aidés porte atteinte à la souveraineté des pays. La situation sociale se détériore suite à la compression budgétaire dans certains secteurs tels que l'éducation, la santé,...

Pour le cas du Burundi, la situation avant et après les deux phases d'ajustement (1986-1988 et 1989-1991) a démontré nos propos. Sur toute cette période, la situation fluctuante des agrégats macro-économiques est généralement influencée par le commerce international. En plus, "les déséquilibres financiers se sont creusés davantage et l'économie est demeurée vulnérable aux chocs extérieurs en liaison avec la

détérioration des termes de l'échange"²⁷. Même le FMI lui-même le reconnaît: "La situation économique du Burundi s'est détériorée pendant la période 1986-1990 (correspondant pratiquement aux deux phases du PAS) pour plusieurs raisons: dégradation des termes de l'échange de 48%, les troubles civils qui ont éclaté en 1988 et le mauvais temps en 1989 "²⁸

Toutefois, il est à souligner un point positif de l'ajustement, celui d'avoir pu montrer les erreurs des politiques économiques du passé en suscitant une prise de conscience des responsables.

En somme, l'ajustement structurel classique ne semble pas approprié pour sauver nos économies de la crise. Nous pensons qu'il faut à tout prix ajuster par le haut en cherchant à augmenter l'offre comme point de départ.

Le constat de cette inefficacité nous a conduit à analyser quelques propositions de voie de sortie que ce soit des propositions au niveau global qu'au niveau régional (mais seulement pour le cas de l'Afrique).

Au niveau mondial, nous avons essayé de réfléchir sur quelques solutions à la crise de la dette. Notre attention s'est portée sur trois principaux éléments: le rééchelonnement de la dette, les Plans Américains (plan Baker et le plan Brady) et enfin les accords "Swaps".

Le rééchelonnement est une des voies de refuge car de 1976 à 1988, les créanciers publics ont accordé 126 rééchelonnements qui ont porté sur 45 pays et un montant de 95 milliards de \$ tandis que le club de Londres traitait 114 restructurations portant sur 40 pays avec un montant de 40 milliards de \$²⁹. Le rééchelonnement représente certes un allègement, mais il implique en général un accroissement du

²⁷ Ministère du Plan, Déclaration du gouvernement sur les politiques de développement, P.1

²⁸ Bulletin du FMI , " Le Burundi sur la voie de la croissance économique durable", vol.21, Numéro 12, 15 juin 1992 p.190

²⁹ Voir Marché Tropicaux et Méditerranéens n°2308: L'Afrique et les perspectives nouvelles en matière d'endettement, P.307

coût des emprunts et du montant total de la dette.

Le Plan Baker qui prônait l'octroi de nouveaux prêts accompagnés d'un ajustement était insuffisant. De la part des créanciers, il leur imposait les règles de conduite contraires à celles du marché (octroyer des prêts à un client en faillite). Pour les débiteurs, les bénéficiaires sont très réduits car ce plan ne concerne par exemple en Afrique que la côte d'Ivoire, le Maroc et le Nigéria.

Le Plan Brady pêche par optimisme lorsqu'il plaide en faveur de l'annulation d'une fraction de la dette.

L'annulation ne serait qu'un "replatrage généreux" certes, mais privé de toutes perspectives si les causes essentielles de l'endettement structurel disparaissent ou soient neutralisées. Pour une stratégie réaliste, il faut faire une distinction entre pays plus pauvres et d'autres.

Pour les accords "SWAPS", Certains pensent qu'il ne relève d'une haute moralité que, par le jeu de la dette, les pays riches fassent l'acquisition de quelques actifs rentables des pays pauvres. Mais nous pensons que c'est une des voies de solution pour nos pays en crise de paiements.

Au niveau régional, nous avons pris le cas de l'Afrique et nous avons pensé au PAL et au CARPAS. L'objectif du PAL était l'amélioration du niveau des populations africaines et l'atténuation de la pauvreté en général. En bref, la promotion d'un développement axé sur l'homme en premier lieu, le concept de développement autosuffisant en second lieu car ayant des liens avec le premier objectif, surtout pour les objectifs fondamentaux. En troisième lieu, le PAL reconnaît l'interdépendance des économies du monde et met l'accent surtout sur l'intégration régionale.

Pourtant ce compromis fut très controversé. L'engagement du PAL comporte de multiples ambiguïtés et se heurte à plusieurs contraintes fondamentales (socio-politiques, économiques...) auxquelles le PAL n'apporte pas de réponses. "C'est une déclaration politique dont l'objectif dépasse le

contenu ³⁰.

Pour d'autres, le PAL est devenu une référence obligée dans tout document et dans tout discours africains, une bible intangible.³¹

Pourtant à notre avis, le PAL est une collection de vœux, peu appliqués par les gouvernements alors que nous croyons fermement que les objectifs qu'il s'assignait notamment la coopération régionale est le seul moyen pour que l'Afrique émerge de sa situation actuelle.

Le CARPAS quant à lui met l'accent sur la mobilisation entière et l'utilisation efficace des ressources intérieures, sur la nécessité de créer un environnement propice à un développement soutenu, et sur l'adoption d'une approche pragmatique en ce qui concerne les rôles respectifs des secteurs public et privé. Par-dessus tous, la dimension humaine se trouve au centre du cadre de référence, à savoir la répartition équitable du revenu, sans lesquelles un développement soutenu ne peut se réaliser. Un processus d'ajustement qui marginalise les populations est voué à l'échec.

En somme, les caractéristiques du CARPAS sont les suivants:

- Le Cadre n'est pas un programme standard à appliquer de manière automatique à tous les pays et quelles que soient les circonstances³².
- Il implique une démocratisation totale du processus de

³⁰ Ben Abdallah, T, "Du Plan d'action de Lagos aux politiques d'ajustement structurel", dans environnement africain n°25, 26, 27, 28, vol, VI, 1, 2, 3, 4, enda, Dakar 1989, p.155-118.

³¹ Pour Edem KODJO, ancien secrétaire général de l'OUA, "Le Plan de Lagos ne doit pas être remis en question. C'est une bible... Mais il doit être réinterprété de temps en temps". Propos recueillis par le journal "West Africa, février 1985, cité par Jacques Giri: L'Afrique en panne,

³²

Il échappe ainsi à la critique faite aux PAS orthodoxes comme modèle "prêt-à-porter".

développement avec une plus grande participation des populations à tous les aspects des activités économiques et sociales et à toutes les phases allant de la prise de décisions à la mise en oeuvre.

- Il préconise une intensification de la coopération entre pays dans la conception et la mise en oeuvre et le suivi des programmes nationaux d'ajustement avec transformation.

En bref, le CARPAS propose enfin "un processus d'ajustement avec transformation" ainsi que les modifications à apporter aux instruments et mesures utilisés. L'ajustement devant être "immergé" dans un cadre de transformation à long terme pour qu'il produise des effets positifs durables. Nous pensons que c'est là sa possibilité à être un cadre général applicable même pour les pays comme le Burundi.

Ainsi, nous avons réfléchi sur le développement du Burundi à l'image du CARPAS et du PAL. Nous avons été amené pour cela à voir les objectifs de développement au Burundi qui visent l'augmentation du niveau de vie l'homme. Ensuite il a été question de voir dans quelle mesure assurer un développement auto-suffisant et auto-entretenu. Pour tout cela, la réflexion a tourné autour des voies et moyens pour le développement de l'agriculture et de l'industrie car le développement socio-économique au Burundi implique l'intégration du monde rural au processus de production du secteur industriel.

Ainsi nous avons essayé de montrer les entraves à l'épanouissement agricole à travers l'analyse de la crise agricole (ses origines et ses manifestations).

Nous avons essayé de montrer que ni les investissements publics, ni la politique agricole, ni le système financier ne sont pas jusqu'ici en faveur de l'agriculture, en particulier les cultures vivrières. En d'autres termes, la politique de développement ne vise que moins de 10 % de la population. Moins de 20 % des investissements publics sont destinés au secteur

rural qui pourtant englobe plus de 80 % de la population. C'est une situation qui, à notre avis, mérite réflexion sinon on risque d'être confronté à nouvelle crise de solvabilité.

Par suite nous avons analysé ce que serait l'industrialisation Burundaise qui aurait pour objectif d'appuyer le secteur agricole. Nous avons montré que plusieurs types d'explication peuvent être avancés pour expliquer l'échec de l'industrialisation au Burundi. Il a été question notamment de l'insuffisance des facteurs de production, la domination externe, le choix des stratégies économiques et sociales inadaptées, l'absence d'esprit d'entreprise privée, la faiblesse du pouvoir d'achat des consommateurs, la maîtrise de la technologie, l'enclavement.

Pour une réussite de l'industrialisation au Burundi, le ciblage des industries appropriées semble être une voie unique de démarrage de secteur. A ce propos, nous avons montré qu'il faut une industrie légère en premier lieu qui serait secondé en deuxième étape par l'industrie lourde (d'approvisionnement et d'équipement) mais dans un cadre plus étendu: l'intégration régionale. Dans ces conditions, notre deuxième hypothèse serait vérifiée.

Que faut-il dire en concluant?

Nous pensons qu'il nous faut tout d'abord tirer les leçons du passé qui a été caractérisé par un développement axé sur l'emprunt et l'aide extérieure. Ensuite analyser le présent caractérisé par une crise et des politiques d'ajustement avec leur cortège de contraintes sans ouvrir la voie de sortie. Et enfin envisager l'avenir qui viserait un développement basé sur une accumulation interne (endogénéité) ayant comme objectif principal d'augmenter le niveau de vie de la population afin que les mêmes causes ne produisent pas les mêmes effets plus tard.

Tableau 1.1. Evolution de la dette publique totale, intérieure et extérieure (en Mln de FBu) 1970-1988)

	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88
(1) Dette externe publique	1678,8	1671,0	1598,0	1562,2	1629,6	1436,7	1906,6	13196,6	15089,3	19054	11030,4	12018,5	16276,2	132368,2	141098,7	147034,9	165414,6	182326,9	116335,9
(2) Dette interne publique	0,0	0,0	0,0	0,0	1835,3	1117,2	1059,8	1427,7	1593,3	14274	15205,5	19209,0	10517,9	13279,4	15262,6	17354,1	16013,9	18437,8	26233,7
Dette totale (1)+(2)	1678,8	1671,0	1598,0	1562,2	1464,4	2553,9	2966,4	3624	16282,6	13328	16235,9	21227,5	26794,1	145647,6	156361,3	164389,0	181428,5	100764,7	142569,6
en %																			
Dette externe publique	100%	100%	100%	100%	43,0%	56,3%	64,3%	188,2%	176,2%	67%	67,1%	56,6%	60,7%	70,9%	72,9%	73,0%	80,3%	81,7%	81,6%
Dette interne publique	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	57,0%	43,7%	35,7%	11,8%	23,8%	11,8%	32,1%	43,4%	39,3%	29,1%	27,1%	27,0%	19,7%	18,3%	18,4%
Dette totale	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source: Caviezel, Lothar et Fouga, Patrick, Ibidem, pp.41.

- 212 -

BIBLIOGRAPHIE.I. Ouvrages Généraux.

1. NOREL (P), ERIC (S.-A):
L'endettement du Tiers-monde, Alternatives économiques,
2ème édition mise à jour.
2. COOPER (R.N.) et SACHS (J.O.):
Borrowing Abroad: The debt's perspective.
3. BOURGUINAT (H), MISTRAL (J):
La crise de l'endettement international, Ed. Economica,
1986.
4. UNICEF :
" L'ajustement à visage humain", Ed. Economica, Paris
1987. Sous la direction de Rolande Jolly.
5. FOURASTIE (J):
Les Trente glorieuses, Ed. Fayard, 1979.
6. BERNIS G. de:
Les Relations économiques internationales. Ed. Dalloz 1987
7. CAVIEZEL (L) et FOUGA (P):
" L'ajustement structurel, l'emploi et la pauvreté au
Burundi.
8. DENIS (C), ALAIN (L):
La crise, Alternatives Economiques.
9. GUILLAUMONT (P):
Croissance et ajustement. Les problèmes de l'Afrique de
l'Ouest. Paris, Economica, p 16-17.

10. CHANDAVARKAR:

Le FMI: Structures financières et activités. Washington, FMI, 1984.

11. BLARDONE (G):

Le FMI: l'ajustement et les coûts de l'homme, Ed. de l'Epargne, 174, Boulevard Saint-Germain, Paris VIè.

12. GOLD (J):

" La conditionnalité ". Washington, FMI, 1979.

13. GIRI (J): L'Afrique en panne, ed. Harm.

14. BROWNER (R), CUMMINGS):

The Lagos Plan of Action vs. the Berg Report. Lawrenceville, Virginia, 1985.

15. KEYNES (J. M.):

Les conséquences économiques de la paix. 1919.

16. DIA (M):

Réflexions sur l'économie de l'Afrique.

17. MYRDAL (G):

-Le drame de l'Asie, une enquête sur la pauvreté des Nations, Paris, Seuil, 1976.

-Théorie de la croissance économique, Paris, Anthropos, 1970.

18. AMIN (S):

L'accumulation à l'échelle mondiale, Paris, Anthropos, 1976.

19. DUMONT (R):

-Economie agricole dans le monde, Paris, Editions du

seuil, 1976.

-Taïwan, le prix de la réussite, Cahiers libres, Editions la Découverte.

-L'Afrique noire est mal partie, Seuil, Esprit, 1962

-Pour l'Afrique j'accuse, Plon, Terre humaine, 1986.

20. FURTADO (C) :

Le mythe du développement économique, Paris, Anthropos, 1976.

II. Revues et articles.

1. Le courrier ACP-CEE, N° 131, Janvier- février 1992.

2. Jeune Afrique Economie N° 100, Septembre- Octobre, 1987.

3. SP/CS/PAS, Note d'information sur le programme d'ajustement structurel.

: "Rapport d'évaluation des PAS I et PAS II ",
février 1991.

4. MICKAEL P.C. :

"Ajustement structurel ; Pour quoi, pour qui ?" Problèmes économiques N°2 du 22/8/1990.

5. Bulletin du FMI du 9/5/1988.

Bulletin du FMI du 18/12/1984.

Bulletin du FMI du 18/2/1984.

6. MAKHTAR (D) :

" Les fondements théoriques des politiques d'ajustement structurel des pays sous-développés " Africa development, Vol X, N° 12, 1985.

7. BERNIS G. de:

" De l'existence des points de passage obligatoires obligatoires pour une politique de développement ", Economies et Sociétés, Cahiers de l'ISMEA, Séries F N° 29, 1983.

8. GUILIAN (M):

" La conditionnalité au FMI: Evolution des principes et des pratiques. " Washington, FMI, 1981 (Séries de brochures N° 38).

9. KABURAHE (C):

" Population et distribution du revenu", CURDES, Bujumbura 1988, Vol N°3

10. NZISABIRA (G):

" La politique de l'emploi et l'environnement socio-économiques contemporain: Situation au Burundi. " Revue de la formation et l'emploi, N°1 Juillet 1990.

11. GRESH (A):

" Art subtil d'accomoder la crise ", Le Monde Diplomatique, Juillet 1988.

12. EDEM (K):

" L'Afrique et la dette ", Revue Française de Finances Publiques N°12.

13. WEINERT (R):

" Swaping third world debt ", Foreign Policy, N°65 Hiver 1986-1987.

14. MARONGIU (Y), POUNDJE (P.J.):

" La conversion de la créance en actifs, innovation pour diminuer le surendettement du Tiers-Monde ", les cahiers de l'Association Tiers-Monde, N°5, Bordeaux 25/26/4/1989.

15. " Stratégies Hiver 1992 ", Spécial Burundi.

16. Ben Abdallah (T):

"Du Plan d'action de Lagos aux politiques d'ajustement structurel", Environnement africain N°25, ENDA, Dakar 1989.

17. MKANDAWIRE (T):

"Le Plan d'Action de Lagos et la Banque Mondiale. Etude Comparative des deux points de vue sur l'alimentation et l'agriculture en Afrique ", Afrique et Développement, Vol III, N° 4, 1983.

18. " West Africa ", Février 1985.

19. ICONICOFF (M):

"Les sources privilégiées de l'innovation et les nouvelles options industrielles du Tiers-Monde" Revue Tiers-Monde , Tome XII, N°47, Juillet-Septembre, 1971.

20. RUTAKE (P):

"Interventions de l'administration et des organisations internationales vis-à-vis de la PMI et l'artisanat ", CURDES, Décembre 1984.

21. BEAUZILE (F):

" L'informel est-il un secteur innovateur ?", Les cahiers de l'association Tiers-Monde N°5 (C.E.D.), Université de Bordeaux I.

22. PIC (E):

"Le système financier Burundais, sa contribution au financement du développement ". GREEC.

23. BNDE, Informations générales 1987.

24. Bureau central des Coopecs, Note de présentation du Projet Coopec.

III. Mémoires et Cours.

1. Cours d'Analyse Economique I, IIème Candidature 1990.
2. RANGUZA (I) :
Incidences prévisionnelles socio-économiques d'un PAS : Cas du Burundi. UB, FSEA, Juin 1989.
3. HAKIM (B.H.) :
Cours de planification des ressources humaines. FSEA, IIème Licence ECOPO et ECORU, 1992.
4. SINANKWA (D) :
Le problème de crédit agricole au Burundi. UB, FSEA, Octobre 1985.
5. INDEPENDANCE (L) :
Les Coopératives d'épargne et de crédit (COOPEC) face à la problématique du crédit agricole au Burundi, UB, FSEA, Octobre 1991.
6. HARINDOGO (F) :
Le rôle de l'agriculture dans le développement du Burundi. UB, FSEA, Octobre 1988.
7. Maganda (F) :
Les fondements théoriques et historiques des programmes d'ajustement structurel. UB, FSEA, Bujumbura, février 1990.

IV. Colloques, Séminaires, Discours, Rapports.

1. Colloque sur le thème " crise mondiale et issues pour les PVD ", Tunis 9-10/ décembre 1989.
2. Discours d'ADEDEJI ADEBAYO aux Nations-Unies lors de la présentation du CARPAS.
3. DIEL, J.P. :
La politique sur les transports terrestres de voyageurs au Burundi. PNUD, 1990.
4. CEDRE,
Etude de la situation sociale dans le cadre du PAS au Burundi.
5. PLAMONON (R) et KARABAGEGA (F):
Rapport préliminaire, Mission sectorielle santé, PNUD/NATCP-Avril 1991.
6. COUSSY, J.Y. :
"Coûts et conflits de l'autosuffisance alimentaire en cas d'urbanisation. ", Actes du Séminaire sur le thème: Nourrir les villes en Afrique Subsaharienne, Paris, 1984.
7. Banque Mondiale:
Le développement accéléré en Afrique au Sud du Sahara., Washington DC.
8. Conseil Economique et Social:
Synthèse de rapport, Bujumbura, Déc.1980.
9. SAM-ELL, MEACH,
" Analyse de la productivité au Rwanda ", Compte-rendu du mini-colloque sur les structures agraires et la productivité paysanne, Campus de Butare.
10. RUTAKE (P) et MUSARE (F):
" Etude de la filière : "Terre/Terre cuite ", colloque sur " les potentialités du secteur informel dans la dynamique de l'industrialisation au Burundi". CURDES, Octobre 1987.
11. FAO, Un nouveau système de crédit agricole, le crédit associé à la coopération et à la vulgarisation agricole, Rome, 1964.

12. FAO, Rapport du centre de développement sur le crédit agricole pour l'Afrique, Rome, 1963.
13. CEA/OUA/ONUDI, Un programme pour la décennie du développement industriel de l'Afrique. New-York.

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

Annexe IQuelques données statistiques du Burundi

Superficie (en milliers de km²): 27,8

Population (Taux de croissance de 1982 à 1985): 3.06%

Densité (1985) : 169 hab/km²

210 hab/km² terres arables

Données démographiques (1982-1985)

Taux brut de natalité (pour 1000): 47%.

Taux brut de mortalité (pour 1000): 19%.

Pourcentage urbain : 5

Santé (1990)

Nombre de personnes par médecin 17.058

Nombre de personnes par lit d'hôpital: 744 (1970)

Accès à l'eau potable (1980)

% de population - totale : 24

- urbaine : 90

- rurale : 20

Education (1985)

Taux d'alphabétisation des adultes (%) : 30

Taux de scolarisation primaire (%) : 64

Pauvreté

Pauvreté

Population au dessous du seuil de pauvreté¹ (en millions) :

Total : 4.5

rural : 4.4

Alimentation et nutrition (1982-1985)

Calories par personne en % des besoins: 102,1

Protéines par personne (en gr/jour) : 78,1

Source: Burundi: Problèmes de développement et d'ajustement structurel. Washington, Banque Mondiale, Rap.N°6754-BU, 20.1.88, p i.

Annexe II.Grille d'analyse des P.A.S.Politiques monétaires et financières.

1. Limitations des plafonds d'expansion des crédits sur:
 - a) avoirs extérieurs nets ou crédit bancaire total,
 - b) crédit bancaire ou gouvernement central,
 - c) crédit bancaire au secteur public et aux entreprises nationalisées,
 - d) plafond distinct de crédits pour les entreprises d'Etat.
2. Réduction du taux de croissance de liquidités.
3. Réforme du taux d'intérêt.
4. Répartition adéquate du crédit au secteur privé.

¹ Seuil de pauvreté: c'est le niveau de revenu au dessous duquel il est impossible d'obtenir une alimentation adaptée du point de vue nutritionnel et de satisfaire les besoins de base non alimentaires.

5. Mesures de mobilisation de l'épargne interne:
 - a) augmentation du taux d'intérêt,
 - b) réforme du système financier.
6. Objectif concernant les réserves étrangères nettes.
7. Autres mesures (allocations sélectives de crédit).

Politiques concernant le secteur public

- I. Restriction des dépenses courantes du gouvernement central
 - a. Salaires et rémunérations:
 1. gel ou réduction du nombre des fonctionnaires gouvernementaux
 2. gel ou réduction ou ajournement des augmentations de salaire,
 3. modification de la politique de l'emploi,
 4. limite à l'indexation des salaires.
 - b. Biens et services:
 1. amélioration des contrôles sur les dépenses globales,
 2. plafond cumulatif mensuel ou trimestriel sur ces dépenses,
 3. réduction des affectations de fonds pour dépenses spéciales.
 - c. Transferts et subventions:
 1. blocage ou suppression des subventions,
 - a) sur l'alimentation,
 - b) sur le pétrole,
 - c) sur les fertilisants,
 2. réduction d'autres subventions,
 3. diminution des transferts courants pour les entreprises

nationalisées,

4. contrôle des dépenses de fonctionnement des entreprises d'Etat.

d. Dépenses de capital et prêts nets:

1. diminution de l'investissement,
 - a) en termes réels,
 - b) en termes nominaux,
2. limitation ou ajournement des nouveaux investissements ou des nouveaux projets,
3. amélioration du programme d'investissement,
4. réduction des investissements à financement interne.

e. Administrations des dépenses:

1. amélioration des mécanismes de contrôle,
2. autres améliorations (changements des priorités budgétaires).

II. Système des impôts

a. Impôts sur les revenus:

1. passage d'un impôt cédulaire à un impôt global sur le revenu
2. réduction de l'impôt sur le revenu personnel,
3. augmentation de l'impôt sur le revenu personnel,
4. réforme ou expansion de l'impôt sur le revenu,
5. augmentation de l'impôt sur le salaire ou des cotisations pour la Sécurité sociale,
6. recouvrement des arriérés d'impôts.

b. Impôts sur les sociétés:

1. augmentation de l'impôt sur les revenus des sociétés,
2. collectes des arriérés,

3. raccourcissement des délais pour le paiement des impôts sur les sociétés,
4. modification ou réduction de l'impôt sur le revenu ou les profits.

c. Impôts sur les propriétés:

1. introduire ou augmenter l'impôt foncier,
2. introduire ou augmenter l'impôt sur la propriété urbaine,
3. autres impôts sur la propriété.

d. Impôt interne sur les biens et services:

1. augmentation des taxes perçues par les régies (bière, cigarettes et autres),
2. augmentation des taxes sur les produits pétroliers,
3. augmentation ou modification des taxes sur les ventes,
4. réduction temporaire de certaines taxes,
5. augmentation des taxes sur d'autres biens et services domestiques.

e. Droits à l'importation:

1. augmentation générale ou sélective des droits de douane,
2. augmentation des droits d'importation du pétrole,
3. réduction ou élimination de certaines taxes d'importation,
4. réforme des tarifs douaniers (exonération),
5. augmentation des droits d'importation.

f. Droits à l'exportation:

1. augmentation des taux,
2. extension du champ d'application
3. schéma de compensation des exportations,
4. autres mesures (réforme et réduction).

g. Autres impôts et détaxation

1. tarifs, droits, charges, etc.
2. autres.

h. Amélioration ou réforme de l'administration des impôts.

III. Entreprises publiques non financières

a. Amélioration des performances des entreprises nationalisées:

1. amélioration de la structure des prix,
2. privatisation totale ou partielle.

b. Amélioration de la gestion et du contrôle général.

IV. Ensemble du budget

a. Réduction du déficit en pourcentage du P.I.B.

b. Réduction des arriérés internes.

Politiques concernant la dette extérieure

I. Contrôle du niveau et des échéances de la dette extérieure

a. Dette publique ou dette publique garantie.

b. Dette du secteur privé.

II. Autres politiques de gestion de la dette

a. Allègement ou rééchelonnement de la dette.

b. Autres (arriérés, réserve, taux d'intérêt préférentiel etc.).

Echanges et politiques commerciales

I. Libéralisation et réforme des taux de change

- a. Ajustement périodique des taux.
- b. Fusion progressive ou unification des taux de change.
- c. Autres mesures.

II. Libéralisation ou réforme du système commercial

- a. Rationalisation du système d'importation.
- b. Mesures de promotion des exportations.

III. Clauses standards et autres

Prix et salaires

1. Politiques de restriction générale ou partielle des salaires.
2. Réforme de l'échelle des salaires ou des politiques des salaires.
3. Système flexible de fixation des prix,
4. Réduction des distorsions prix-coût,
5. Révision ou augmentation sectorielle des prix (agriculture, industrie, etc.).
6. Augmentation du prix de l'énergie.
7. Révision du système de contrôle des prix.

Autres mesures d'ajustement structurel

1. Développement et restructuration d'un sous-secteur.
2. Amélioration de la gestion dans son ensemble.
3. Déplacement des ressources du secteur public au secteur privé.
4. Planification des investissements et procédure d'exécution.
5. Révision de certaines mesures prises.

ANNEXE III.ACCORD DE CONFIRMATION TYPE

Dans la lettre ci-jointe, accompagnée d'un mémorandum, en date du..... (le ministre des Finances et/ou le gouverneur de la Banque centrale) présente une demande d'accord de confirmation et expose les objectifs et politiques que (le gouvernement) (les autorités) de (Etat membre) ont l'intention d'adopter.

Pour faciliter la réalisation de ces objectifs et la mise en oeuvre de ces politiques, le Fonds monétaire international donne son agrément au présent accord de confirmation conformément aux dispositions suivantes:

1. Pendant la période (d'un an) (du..... au.....), [Etat membre] a le droit, après avoir utilisé intégralement la tranche de réserve dont (il, elle) peut disposer, le cas échéant, à la date de sa demande d'achat au titre du présent accord, l'acheteur au Fonds d'un montant équivalant à..... D.T.S., sous réserve des paragraphes 2, 3 et 4 ci-dessous, sans que le Fonds ait à procéder à un nouvel examen.

2. Les achats effectués au titre du présent accord ne peuvent, sans le consentement du Fonds, dépasser l'équivalent deD.T.S. jusqu'au et l'équivalent deD.T.S. jusqu'au....., mais aucune de ces deux limites ne visera un achat effectué dans le cadre d'un accord de confirmation qui ne porterait pas les avoirs du Fonds en la monnaie de (Etat membre) au-delà de la première tranche de crédit².

3. (Etat membre) ne procédera pas, en vertu du présent accord, à des achats qui porteraient les avoirs du Fonds en la monnaie de cet Etat au-delà de la première tranche de crédit³:

a) pendant la période au cours de laquelle [les données de la fin de la période précédente font apparaître que]⁴

i) [les limites au crédit intérieur décrites au paragraphe..... de la lettre ci-jointe], ou

ii) [les limites au crédit au secteur public décrites au paragraphe..... de la lettre ci-jointe], ou

iii) ...[ces dispositions comprendraient d'autres critères de réalisation quantitatifs du programme]

ne sont pas observées; ou

b) si [(Etat membre)

i) impose des restrictions aux paiements et aux transferts afférents aux transactions internationales courantes, ou renforce

² Dans les accords relatifs au financement supplémentaire, le membre de phrase "plus de 12,5% de la quote-part" sera ajouté.

³ Dans les accords relatifs au financement supplémentaire, un paragraphe sera ajouté, qui portera sur la répartition des achats entre les ressources ordinaires et les ressources supplémentaires: "Les achats effectués au titre du présent accord s'effectueront à partir...". La teneur du paragraphe supplémentaire dépendra de la situation du pays membre à ce moment-là...

⁴ Les critères de réalisation énumérés ici n'ont qu'une valeur indicative; leur nombre pourrait être augmenté, ou au contraire réduit, en fonction des nécessités du moment.

les restrictions en vigueur, ou

ii) institue ou modifie des pratiques de taux de change multiples, ou

iii) conclut des accords de paiement bilatéraux incompatibles avec l'article VIII, ou

iv) impose des restrictions à l'importation ou renforce les restrictions en vigueur pour des raisons de balance des paiements, ou

[v) n'observe pas les limites qui sont imposées aux autorisations de nouveaux endettements publics et garantis par l'Etat et qui sont décrites au paragraphe..... de la lettre ci-jointe].

Si (Etat membre) ne peut effectuer des achats au titre du présent accord à cause du présent paragraphe 3, (il, elle) ne pourra effectuer à nouveau qu'après consultation avec le Fonds et dans les circonstances dans lesquelles les deux parties seront convenues que ces achats peuvent reprendre.

4. Le droit qu'a (Etat membre) de procéder aux transactions visées par le présent accord peut être suspendu, dans les seuls cas où le Fonds reçoit la demande a) après qu'il a déclaré formellement que (Etat membre) n'est pas habilité à utiliser les ressources du Fonds, b) après que le Conseil d'administration a décidé une telle suspension, que cette suspension ait une portée générale ou soit décidée aux fins de permettre l'examen d'une proposition émanant d'un administrateur ou du Directeur général, visant à supprimer ou à limiter formellement l'accès de (Etat membre) aux ressources du Fonds. Si une décision visant à déclarer formellement que le pays membre n'est pas habilité à utiliser les ressources du Fonds ou visant à examiner une proposition dans ce sens est notifiée en application du présent paragraphe 4 (Etat membre) ne pourra reprendre ses achats au titre du présent accord qu'après consultation avec le Fonds, et dans les circonstances dans lesquelles les deux parties seront

convenues que ces achats peuvent reprendre.

5. Les achats au titre du présent accord seront effectués en les monnaies d'autres pays membres choisies conformément aux principes et procédures du Fonds; ils pourront être effectués en D.T.S. si, à la demande de (Etat membre), le Fonds consent à les fournir au moment de l'achat.

6. (Etat membre) versera une commission au titre du présent accord conformément aux décisions du Fonds.

7. a) (Etat membre) doit racheter le montant de sa monnaie que le Fonds a acquis du fait d'un achat effectué en vertu du présent accord, et est redevable des commissions prévues à la section 8 b) de l'article V, conformément aux dispositions des Statuts et des décisions du Fonds, notamment à celles qui se rapportent au rachat que l'Etat membre doit effectuer à mesure que s'améliore la situation de sa balance des paiements et de ses réserves.

b) Toute diminution du montant de la monnaie de (Etat membre) - détenu par le Fonds - réduit le montant qui doit faire l'objet d'un rachat en vertu de l'alinéa a) ci-dessus, conformément aux principes appliqués par le Fonds à cette fin au moment de la réduction.

8. Pendant la période couverte par l'accord, (Etat membre) doit rester en étroite consultation avec le Fonds. Les consultations peuvent comprendre un échange de correspondance et des missions de fonctionnaires du Fonds en/au (Etat membre) ou de représentants de (Etat membre) au siège du Fonds. (Etat membre) doit communiquer au Fonds, au moyen de rapports dont périodicité ou les dates seront spécifiées par le Fonds, les renseignements que celui-ci aura demandés concernant les progrès accomplis par (Etat membre) dans la réalisation des objectifs et l'application

des mesures énoncés dans la lettre ci-jointe [et le mémorandum qui figure en annexe].

9. Conformément au paragraphe..... de la lettre ci-jointe, (Etat membre) doit entrer en consultation avec le Fonds, de sa propre initiative, ou chaque fois que le Directeur général en fait la demande, au sujet de l'adoption des mesures qui peuvent s'imposer.

Version A

[soit parce que l'une quelconque des limites visées au paragraphe 3 ci-dessus n'est pas respectée, soit parce qu'il estime souhaitable de procéder à cette consultation à propos du programme. De plus, après la période d'application de l'accord et tant que (Etat membre) n'a pas remboursé tous ses achats dans les tranches supérieures de crédit, le gouvernement de cet Etat membre aura par intervalles, de sa propre initiative ou à la requête du Directeur général, des consultations avec le Fonds au sujet de sa politique de balance des paiements].

Version B

[car il estime souhaitable de procéder à cette consultation à propos du programme].

Source: F.M.I.: Rapport annuel, 1979- 1980, P.162-163.

Annexe IV: Récapitulation des instruments de politique à
modifier dans le cadre du CARPAS.

Description des instruments de politique et des mesures	Effets pour l'ajustement accompagné de transformation
1. Réductions budgétaires drastiques, notamment des dépenses, des subventions aux services sociaux et aux biens essentiels.	Détérioré les conditions sociales, l'environnement propice et le potentiel futur de développement, oblige à procéder à une déflation massive dans le secteur public
2. Promotion exclusive des exportations grâce à des prix plus rémunérateurs pour les "commercialisables" seulement.	Compromet la production et l'auto-suffisance alimentaires et peut entraîner une dégradation non souhaitable de l'environnement; pourrait entraîner une offre pléthorique et une baisse des prix (mythe de la composition des exportations).

Par contre, le Cadre propose un ensemble d'instruments de politique et les mesures souhaitables répartis en 3 groupes:

a) Renforcement et diversification de la capacité de production.

Annexe IV.a.

Description des instruments de politique et des mesures	Effets pour l'ajustement accompagné de transformation
A.1. Réformes foncières pour un accès accru et le droit à la terre; développement du rôle des femmes en tant qu'agents du changement et modernisation du secteur de la production alimentaire.	Augmentation de la production et des emplois rémunérés, atténuation de la pauvreté et répartition plus équitable du revenu.
A.2. Allocation d'au moins 20 à 25 % des investissements publics à l'agriculture	Amélioration de l'infrastructure rurale et des institutions agricoles, augmentation de la productivité agricole, accroissement de l'emploi rural
A.3. Allocation d'une part accrue des devises à l'importation de facteurs essentiels pour l'agriculture et le secteur manufacturier; expansion des emplois agricoles et industriels; augmentation de la production intérieure des biens essentiels et éviter le recours à la restriction des importations; liens intersectoriels accrus entre l'agriculture et l'industrie.	Satisfaction des besoins essentiels
A.4. Allocation sectorielle du crédit en utilisant des principes en matière de crédit qui favorisent le sous-secteur alimentaire et la fabrication des biens essentiels	Production accrue de vivres et d'articles manufacturés essentiels; accroissement de l'emploi rémunéré.
A.5. Adoption de codes et de procédures d'investissement propres à promouvoir et à développer les petites industries	Environnement plus propice avec une participation accrue des entrepreneurs locaux.

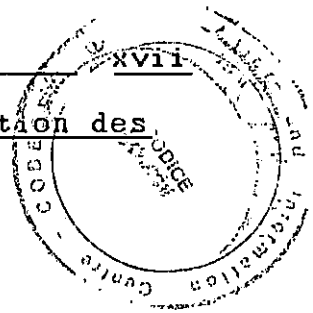
A.6. Recours à des taux d'intérêt nominaux sélectifs de façon que les taux d'intérêt sur les prêts pour des activités spéculatives soient supérieurs à ceux sur les prêts pour activités productives et que les taux d'intérêt réel pondéré sur l'épargne qui en résultent soient positifs.	Mobilisation accrue de l'épargne intérieure; réduction des activités spéculatives, transfert des ressources vers des activités productives
A.7. Création et renforcement d'institutions financières rurales	Mobilisation accrue de l'épargne rurale et amélioration du rôle des intermédiaires financiers.
A.8. Réhabilitation et rationalisation de capacités de production installées et des infrastructures; mise en place d'un système national efficace de maintenance	Utilisation accrue des capacités; croissance économique, économie de devises étrangères.
A.9. Utilisation rationnelle des taux de change multiples de facto et/ou création et rationalisation d'un tel système pour les transferts de ressources, la mobilisation des ressources et l'arrêt de la fuite des capitaux, et pour assurer la disponibilité des produits d'importations essentiels	Encouragement des transferts de capitaux, notamment par les nationaux vivant à l'étranger et découragement de la fuite des capitaux; amélioration de la balance des paiements; satisfaction des besoins essentiels.
A.10. Création d'un fonds spécial de prêts à taux subventionnés pour certains groupes d'opérateurs économiques.	Stimulation de l'accroissement des activités productives.

b) Accroissement du niveau de revenu et amélioration de son mode de répartition.

Annexe IV.b.

Description des instruments de politique et des mesures	Effets pour l'ajustement accompagné de transformation
B.1. Elargissement de l'assiette de l'impôt, amélioration de l'efficacité du système de collecte des impôts et moralisation accrue de ceux qui en sont chargés.	Accroissement des recettes publiques
B.2. Réduction, autant que possible, des dépenses publiques consacrées à la défense et à des activités non productives du secteur public	Dégagement de ressources pour l'investissement, meilleure allocation de ressources; amélioration de la balance des paiements.
B.3. Suppression des subventions aux entreprises semi-publiques, sauf dans le secteur social et dans les industries de base ayant une importance stratégique au plan national.	Dégagement de ressources pour les investissements productifs, meilleur équilibre budgétaire.
B.4. Recours à un financement par déficit limité et réaliste pour des investissements dans la production et dans l'infrastructure faisant très peu appel aux importations.	Croissance soutenue grâce à un appui aux unités de production appropriées
B.5. Prix minimum garanti pour les cultures vivrières grâce à des réserves alimentaires stratégiques.	Production alimentaire soutenue; revenu garanti aux agriculteurs; accès accru de la majorité de la population aux produits alimentaires; lutte contre l'inflation.

c) Structure des dépenses consacrées à la satisfaction des besoins.



Annexe IV.C.

Description des instruments de politique et des mesures	Effets pour l'ajustement accompagné de transformation
C.1. Réforme des dépenses (sans pour autant accroître les dépenses totales gouvernementales) en vue d'un accroissement des dépenses publiques consacrées aux secteurs sociaux	Satisfaction des besoins sociaux essentiels, investissement dans le capital humain, relèvement du niveau de vie de la majorité de la population.

Annexe V : Formalisation globale du cadre du CARPAS.

Il convient de souligner que le cadre de référence n'a pas pour objectif de pourvoir des modèles économiques standard applicables à tous les pays africains sans discrimination. Un tel exercice de modélisation doit se faire au niveau de chaque pays en tenant compte des circonstances particulières de ce pays. Cependant, le cadre de référence peut être exprimé sous forme de trois modules permettant de saisir les relations existant entre le processus de production, de distribution de revenu et de satisfaction des besoins essentiels.

Module 1

Le module 1 devrait permettre de définir les fonctions de production dans lesquelles les paramètres clés agissent sur les ressources telles que les ressources humaines, naturelles et financières pour déterminer les différents types et niveaux de production. Le module pourrait être exprimé comme suit:

$$Y = f(F1, R)$$

où

Y représente la production totale par catégorie de biens et