Réunion des Bailleurs sur l'Appui Budgétaire
24 Juillet 1997
Paris, France

Allocution de SEM. J. B. Birara
Ministre des Finances et de la Planification Economique

1. Monsieur le Président de séance, merci de me passer la parole. Je vous remercie d'autant plus volontiers, Monsieur Tcheyan, que le Gouvernement du Rwanda a demandé à la Banque Mondiale, lors de la récente visite de Monsieur Madavo à Kigali, d'organiser cette réunion pour discuter de l'Appui Budgétaire à notre pays. Je souhaite également, au nom du Gouvernement du Rwanda et en mon nom propre, remercier les délégations des pays et organismes amis qui ont accepté de participer à cette réunion en pleine période de vacances d'été. Nous nous trouvons entre amis comme je vous l'avais mentionné hier au soir et je souhaite que les discussions soient franches pour appréhender nos difficultés budgétaires en 1997 et 1998, et y apporter des solutions. En effet, si nous nous trouvons aujourd'hui à Paris pour mobiliser l'appui budgétaire grâce à la Banque Mondiale, c'est que les mécanismes de coordination des aides que nous avons mis en place à Kigali sont suffisamment flexibles pour que les Institutions de Bretton Woods puissent jouer un rôle important pour assister le Gouvernement dans le domaine macro-économique.

2. Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, avant de vous parler du Budget 1997 et ses besoins de financement, laissez moi vous informer sur le contexte dans lequel se trouve l'économie rwandaise. Déjà en Juin 1996, lors de la Seconde Conférence de Table Ronde, mon prédécesseur au Ministère des Finances a clairement mentionné nos difficultés budgétaires déjà prévisibles, notamment pour absorber le retour des réfugiés et pour honorer nos obligations au titre de la dette. Entre-temps les réfugiés sont rentrés, à un rythme plus soutenu que nous l'avions envisagé initialement. En effet, environ 1,3 million de personnes sont rentrées depuis le 12 Novembre 1996, soit environ 20 pourcent de la population de cette époque.

3. Les réfugiés sont rentrés au moment précis où certaines régions du pays connaissaient une période de sécheresse qui a limité la production agricole. Malgré cela, la réintégration a eu lieu grâce à la solidarité familiale, propre aux traditions rwandaises. Le Gouvernement a, en réalité, reçu très peu d'assistance extérieure pour faire face à ce retour massif des réfugiés. La population a donc été dans l'obligation de consommer les semences qui devaient servir pour la seconde campagne agricole. Par ailleurs, faute de logements, les réfugiés ont été obligés de se loger à plusieurs sous un même toit. Le manque de logements provient du retard dans l'exécution des programmes que nous avons prévus ensemble. Le retour massif des réfugiés, il faut le remarquer, a entraîné une augmentation importante de la demande intérieure que la production locale ne pouvait pas supporter. A cela s'ajoute la demande des zones frontalières en particulier du KIVU qui sort d'une période d'insécurité. Ceci a entraîné une inflation des prix qui se situait, en Mai dernier, à environ 25 pourcent, alors que depuis Novembre 1995, nous avions réussi à maîtriser l'inflation, qui est passé à moins de 10 pourcent en 1996. Avec les politiques préconisées par le Gouvernement pour augmenter la production locale, les prix devraient s'ajuster et revenir à un niveau conforme à nos prévisions à partir de l'année 1998.

4. Les résultats de la seconde campagne agricole (campagne ayant bénéficié de la main d'oeuvre supplémentaire), se situent nettement en deçà des besoins de toute la population. Malgré une augmentation de 7 pourcent par rapport à l'année dernière, la production de la campagne actuelle ne fournirait que 1200 calories par personne par jour, alors que les normes de la FAO préconisent 2100 calories. Le déficit alimentaire est donc de 40 pourcent. Par ailleurs, les perpectives pour la prochaine campagne ne semblent pas meilleures car la distribution des intrants et semences, faute de moyens, a été nettement inférieure aux besoins. L'augmentation de la production intérieure prenant du temps, la communauté internationale devrait poursuivre son soutien au Rwanda, mais avec un accent particulier sur la réintégration et le développement.

5. A moyen-terme, le Gouvernement est déterminé pour sa part, à mettre en place des stratégies sectorielles qui, pour la période 1997-e1999, nous l'espérons, permettront de réaliser un taux de croissance annuel du PIB de 10% en moyenne et ainsi retrouver le niveau de production antérieur à la guerre avant l'an 2000. Nos politiques privilégient le développement du secteur privé tandis que le secteur public, grâce à une meilleure allocation des dépenses, favorisera la fourniture des services sociaux. De même, le Gouvernement envisage de mettre en place des stratégies permettant d'accroître le niveau de participation des populations locales dans la production agricole tout en assurant un développement durable grâce à une lutte intensive contre la dégradation de l'environnement.

En outre, le Gouvernement a élaboré en collaboration avec les Institutions Internationales de Bretton Woods un Programme Cadre de Politique Economique et Financière à moyen-terme qui sera la base de négociation pour l'accès à une Facilité d'Ajustement Structurel Renforcée dès l'année 1998. Ce programme définit les priorités du Gouvernement ainsi que les mesures structurelles qui devraient assurer la croissance de 10 pourcent en moyenne par an, le rééquilibrage budgétaire par l'adoption et la mise en application de diverses mesures visant à accroître les recettes et à contenir l'expansion des dépenses notamment à travers la réforme de la Fonction Publique, la démobilisation des forces armées ainsi que la limitation des subventions.

6. Dans ce contexte, le Gouvernement a révisé le projet de loi des Finances pour 1997 afin d'intégrer l'incidence de la réintégration des réfugiés tout en tenant comptes des nouvelles missions de l'Etat qui ont été formulées lors du dernier remaniement ministériel. En tant que Ministre des Finances, je dois tout d'abord vous dire combien il a été difficile de respecter l'orthodoxie budgétaire devant l'arrivée des gens dénués et affamés. Le budget adopté par le Gouvernement contient des dépenses qui augmentent de 14 pourcent par rapport à l'année dernière, tandis que les recettes escomptées devront augmenter de 19 pourcent, soit nettement plus vite que les dépenses.

7. En ce qui concerne les recettes, le Gouvernement a adopté toutes les nouvelles mesures qui ont été convenues avec le Fonds Monétaire International en mars dernier. Ces mesures permettront d'augmenter les recettes de RwF 7 milliards[1], portant l'ensemble des recettes à RwF 47,4 milliards en 1997, soit 10,3 pourcent du PIB. Une telle augmentation permettrait de

[1] 1 $ équivaut à 303 FRW

consolider les résultats acquis au cours des années précédentes, soit: 3,7 pourcent en 1994; 7,1 pourcent en 1995 et 9,7 pourcent en 1996. Même si le calendrier chargé de l'Assemblée Nationale ne nous a pas permis de mettre en oeuvre les nouvelles mesures en Mars comme prévu initialement, je reste néanmoins confiant que le total des recettes attendues sera atteint car le secteur du café a déjà rapporté plus de recettes au Trésor Public que nos prévisions initiales, les cours mondiaux ayant été nettement favorables. Au cours du premier semestre, les recettes budgétaires ont atteint FwR 22 milliards, soit 46 pourcent du total attendu pour toute l'année.

8. Du côté des dépenses, il faut tout d'abord mentionner que la rigueur budgétaire nous a amenés, au cours des trois dernières années, à formuler un budget nettement inférieur aux besoins parfois essentiels, notamment au niveau des salaires de la Fonction Publique. Pour l'exercice budgétaire 1997, il a fallu tenir compte des coûts supplémentaires directement liés au retour massif des réfugiés, notamment pour la réintégration des étudiants, des enseignants, des médecins, des soldats et de nombreux enfants non accompagnés. Pour ces derniers, je tiens à rendre hommage aux organisations non gouvernementales qui nous ont aidés dans la construction des camps pour nos enfants séparés de leurs familles. Parmi les dépenses exceptionnelles, nous avons également prévu RwF 3,7 milliards pour démarrer un fonds de solidarité aux bénéfices des rescapés du génocide. Par ailleurs, deux milliards de francs ont été prévus dans le cadre du programme de démobilisation des forces armées. Ce programme vise, dans un premier temps, à réduire les effectifs des forces armées au niveau qui était convenu dans les accords d'Arusha.

9. Toujours au niveau des dépenses, il me faut vous parler du niveau d'endettement du Gouvernement Rwandais. A l'heure actuelle, nos possibilités budgétaires ne nous permettent pas d'honorer nos obligations de remboursement. Le règlement de la dette intérieure reste cependant une priorité absolue notamment envers la Caisse Sociale du Rwanda. Cette Caisse n'est pas en mesure de verser les pensions dues aux personnes qui ont déjà pris la retraite dont une bonne partie se trouve parmi celles qui viennent de rentrer. En outre, le versement régulier des pensions est une condition pour la réussite du programme de réduction des effectifs de la Fonction Publique que nous comptons mettre en place prochainement. Quant à l'endettement extérieur, son poids est insupportable; son stock représente plus de 80 pourcent du PIB en 1996. Compte tenu de nos maigres ressources et conformément aux accords, nous avons décidé de privilégier le règlement des obligations envers la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement et le FIDA. L'endettement envers les autres fera partie d'un traitement spécifique, notamment dans le cadre d'un rééchelonnement. Plus important encore, Monsieur Tcheyan, je réitère ici la requête du Gouvernement Rwandais de trouver une solution innovatrice en vue de résoudre le problème d'endettement des pays qui ont connu des crises aussi graves que celle que le Rwanda vient de traverser. Un accès rapide à la facilité spéciale aux bénéfices des pays les plus pauvres et les plus endettés, serait des plus opportuns. En attendant, un arrangement spécifique pour assurer le règlement régulier du service de la dette devrait être mis en place sans compromettre le financement du développement de notre pays.

10. Pour atteindre les objectifs de recettes et de dépenses que je viens de mentionner, le Gouvernement Rwandais a besoin d'un programme de renforcement des capacités de

l'Administration Publique. Lors du remaniement ministériel le 28 mars dernier, nous avons procédé à une réduction du nombre des ministères ainsi qu'une rationalisation de leurs fonctions pour minimiser les chevauchements qui existaient. Nous avons également démarré quatre initiatives au niveau du Ministère des Finances et de la Planification Economique:

Premièrement, le programme de privatisation a déjà commencé avec une aide initiale du PNUD. Cette aide mérite d'être complétée par l'apport d'autres donateurs sous forme de dons pour rattraper le retard dans l'exécution du programme de privatisation dont les principes ont été acceptés depuis bientôt 15 mois.

Deuxièmement, la Grande Bretagne nous a aidé en finançant l'étude sur la mise en place de la régie autonome des recettes. De même, le PNUD a financé un audit du service des douanes dont les conclusions nous permettront de combattre la fraude douanière. Nous avons besoin d'une assistance complémentaire pour démarrer la nouvelle Régie des Recettes dès le 1er Janvier 1998.

Troisièmement, nous avons, au niveau du Ministère, décidé de poursuivre l'intégration des processus de planification, de programmation et de budgétisation.

Enfin, nous avons décidé de créer une Agence d'Approvisionnements ("Procurement Agency") qui nous permettra de passer les marchés publics dans les conditions les plus favorables possibles pour l'Etat Rwandais. Je tiens donc à confirmer nos besoins en assistance technique pour mener à bien ces quatre initiatives. Encore une fois, notre capacité d'endettement nous oblige à privilégier le financement sous forme de dons.

11. Passons enfin au financement du déficit du Budget 1997. Le déficit, avant financement extérieur est estimé à EU$ 106,1 millions (sans tenir compte des arriérés au niveau de la dette). Jusqu'à présent, nous avons utilisé le reliquat du crédit de la BAD pour EU$ 5,6 millions et l'assistance de la Hollande de EU$ 7,3 millions pour le règlement de la dette envers l'IDA et la Banque Africaine de Développement. Par ailleurs, le Gouvernement vient de conclure avec la Banque Mondiale un accord de crédit d'urgence pour la réintégration et la reconstruction pour un montant de EU$ 50 millions. Aussi, nous pourrions avoir accès aux financements de l'Union Européenne dont (i) EU$ 8,5 millions de fonds de contrepartie générés par les programmes d'hydrocarbures et (ii)EU $ 9,2 millions d'un programme d'importation pour le secteur privé et dont l'utilisation a été retardée par les procédures en vigueur. A cela, s'ajoutent d'autres reliquats des fonds de contrepartie de la Belgique et du Japon, estimés globalement à EU$ 2,3 millions. Dans l'hypothèse où tous ces montants pourraient être utilisés cette année, il resterait encore un solde à financer de EU$ 24 millions, tel que mentionné dans le document de travail qui vous a été soumis.

12. L'expérience passée dans l'utilisation des prêts en appui de la Balance des Paiements a montré que la capacité d'importations du secteur privé reste limitée et ne représente que EU$ 4 millions par mois en moyenne en tenant compte des conditions d'éligibilité des programmes d'importations. Selon cette hypothèse, le Rwanda ne pourrait utiliser au maximum que EU$ 45 millions au titre des importations de 1997 alors que les ressources disponibles de la Banque Mondiale et de l'Union Européenne au titre des programmes d'importations totalisent EU$

59,2 millions. Sur la base des encaissements prévisibles, le solde à financer serait donc de EU$ 38,2 millions, à condition que l'Union Européenne mette rapidement à notre disposition les fonds de contrepartie qui ont été générés dans le cadre du programme des importations des hydrocarbures d'une part, et qu'elle accepte de rendre plus flexible les conditions des décaissements, d'autre part.

13. Face à ce solde de financement, nous avons également étudié, en collaboration avec la Banque Mondiale, la possibilité de monétiser des aides alimentaires de l'USAID pour un montant de 10 millions de dollars. Selon nos calculs les plus récents, un tel programme ne rapporterait que EU$ 4 millions cette année. Au total, les financements à rechercher pour boucler le déficit s'élèvent à EU $ 34,2 millions. Ces financements permettraient de réaliser les objectifs macro-économiques notamment un taux de croissance de 10 pourcent et la maîtrise de l'inflation. Par ailleurs, ce niveau de financement nous permettrait de constituer une réserve d'une vingtaine de millions de dollars pour 1998. Il est entendu que les fonds de contrepartie générés par la monétisation des aides alimentaires devraient entièrement servir à financer les dépenses courantes du Budget.

14. Au delà du financement du budget 1997, l'expérience des trois dernières années nous a montré que l'efficacité des politiques de libéralisation mises en place par le Gouvernement ont permis de relâcher la contrainte extérieure. A l'heure actuelle, les difficultés se trouvent plutôt au niveau du déficit intérieur et en particulier au niveau du budget national. Dans l'immédiat, le Rwanda a donc besoin d'un appui direct au Budget. Plus précisément, il y a quatre postes dans le budget de 1997 que les donateurs pourraient appuyer sans passer par les programmes d'importations. Il s'agit: (i) le service de la dette intérieure (EU$ 9 millions) et extérieure (EU$ 15,6 millions), (ii) le démarrage du programme de démobilisation (EU $ 6,6 millions), (iii) la dotation initiale du Fonds d'Appui des victimes du génocide (environ EU $ 12 millions), et (iv) la dotation budgétaire aux projets de développement (EU$ 9 millions $EU). Naturellement, ces ressources contribueront à améliorer la capacité d'absorption du pays.

15. Voilà Monsieur le Président, Mesdames Messieurs, les difficultés budgétaires auxquelles le Rwanda doit faire face cette année. Encore une fois je regrette que l'urgence de ces difficultés nous a obligés à organiser cette rencontre qui je l'espère n'a pas trop bouleversé vos plans de vacances.

Je vous remercie.