

**REPUBLIQUE RWANDAISE**



**MINISTERE DES FINANCES  
B.P. 158 KIGALI**

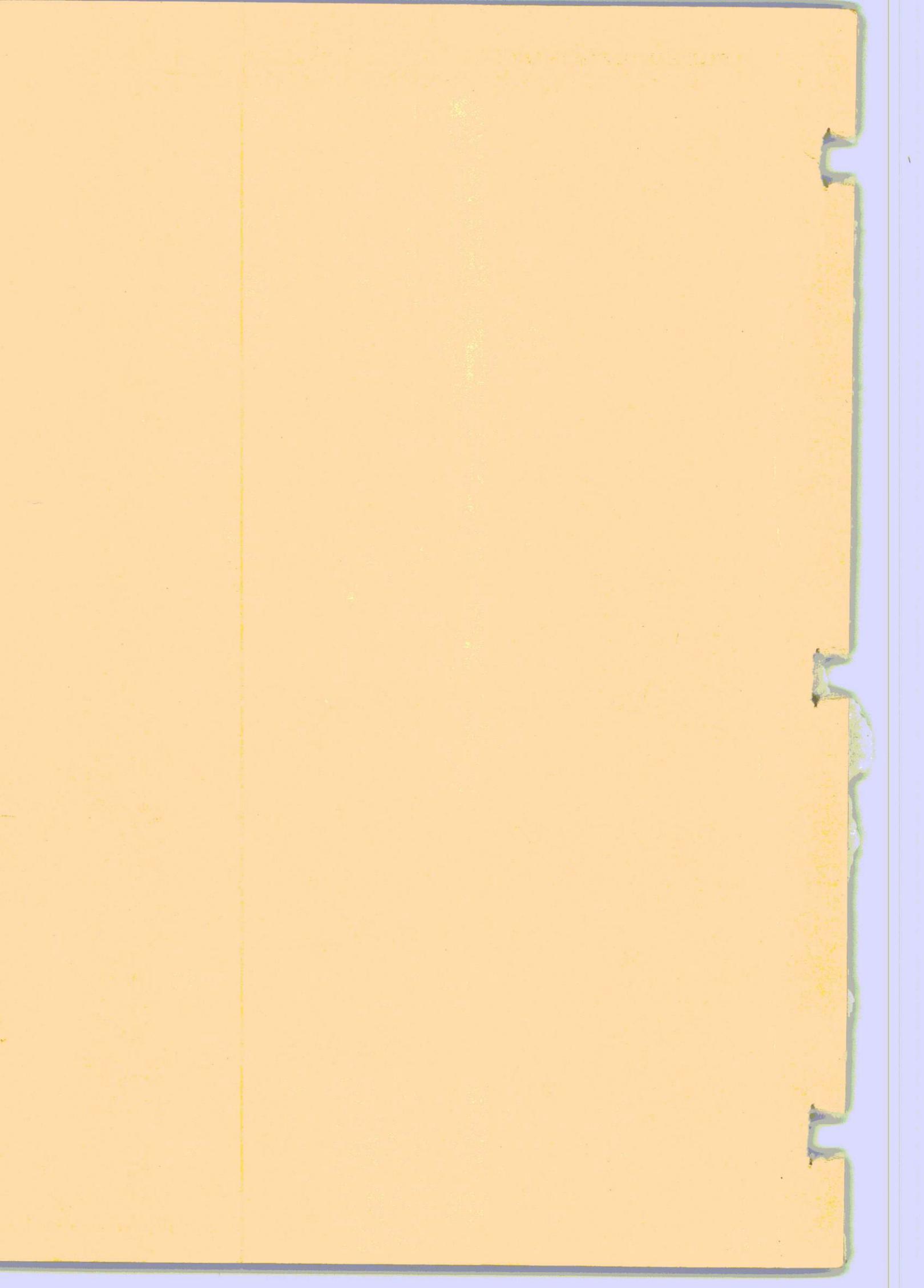
*ETUDE DE LA REFORME DES ENTREPRISES  
PUBLIQUES AU RWANDA*

*GROUPE DE TRAVAIL DES POLITIQUES ECONOMIQUES*

**IMPACT DES POLITIQUES  
ECONOMIQUES SUR LA  
PERFORMANCE DES  
ENTREPRISES PUBLIQUES  
(ET SUPERVISION DE LA B.N.R  
SUR LES INSTITUTIONS  
FINANCIERES )**

**( Rapport final )**

**Kigali, Août 1989**



**REPUBLIQUE RWANDAISE**



**MINISTERE DES FINANCES  
B.P. 158 KIGALI**

*ETUDE DE LA REFORME DES ENTREPRISES  
PUBLIQUES AU RWANDA*

*GROUPE DE TRAVAIL DES POLITIQUES ECONOMIQUES*

**IMPACT DES POLITIQUES  
ECONOMIQUES SUR LA  
PERFORMANCE DES  
ENTREPRISES PUBLIQUES  
( ET SUPERVISION DE LA B.N.R  
SUR LES INSTITUTIONS  
FINANCIERES )**

**( Rapport final )**

**Kigali, Août 1989**



MINISTRE DES FINANCES  
ET DU TRAVAIL

LE MINISTRE DES FINANCES ET DU TRAVAIL  
A HONNEUR DE VOUS PRESENTER

LE RAPPORT ANNUEL DE L'ADMINISTRATION FINANCIERE

DE L'ANNEE 1959

EN VERTU DE LA LOI N° 10/58

DU 20 MARS 1958

RELATIVE A L'ADMINISTRATION FINANCIERE

DE L'ANNEE 1959

ET A LA COMPTABILITE

DE L'ETAT

Par le Ministre

## TABLE DES MATIERES

### PREMIERE PARTIE :

INTRODUCTION .....	1
1. La politique fiscale .....	4
2. La politique des prix .....	9
3. Le régime douanier .....	14
4. Le régime des changes et du commerce extérieur .....	18
5. La politique monétaire et de crédit .....	26

### DEUXIEME PARTIE :

1. L'Etat et les entreprises publiques .....	39
2. Intervention de l'Etat .....	39
3. Analyses sectorielles .....	44
- Electricité, eau et gaz .....	44
- Thé .....	53
- Transports en commun .....	61
- Tourisme .....	66
- Institutions financières .....	72
CONCLUSION GÉNÉRALE .....	81

1891

Jan 1st ...

Feb 1st ...

Mar 1st ...

Apr 1st ...

May 1st ...

PREMIERE PARTIE

INTRODUCTION : Le climat économique

Cette introduction a pour objet de donner un bref aperçu du climat économique actuel avant d'aborder la description ainsi que le commentaire de chacune des politiques économiques faisant l'objet de l'étude. Celle-ci a pour mandat d'étudier l'impact des instruments de politique économique sur la performance des entreprises publiques et de proposer des réformes qui s'imposent au niveau :

- de la politique fiscale;
- de la politique des prix;
- du régime douanier;
- du régime des changes et du commerce extérieur; et
- de la politique monétaire et du crédit.

Le présent chapitre veut d'abord indiquer la situation économique dans laquelle s'intègrent les divers instruments de politiques ci-dessus étant donné que les mesures qui seront proposées par la suite n'ont que pour seul but de corriger une situation économique pour le moment défavorable à une croissance équilibrée en essayant d'orienter les différents agrégats macro-économiques dans le sens souhaité.

Dès 1987, avec la persistante détérioration des termes de l'échange conjuguée à la chute des prix du café et du thé, l'économie rwandaise a connu un changement radical se traduisant par un mauvais comportement des agrégats macro-économiques.

a) Le PIB réel a stagné en 1987 et a enregistré une baisse en 1988, compte tenu de l'importance du café dans les exportations. Le constat objectif est que le secteur d'exportation connaît de très sérieuses difficultés.

- la faillite de la SOMIRWA et de la RWAKINA et les déficits chroniques de l'OPYRWA ont accentué la dépendance de nos recettes d'exportation à deux seuls produits : le café et le thé ont procuré 86,8 % des recettes d'exportation en 1986, 85,7 % en 1987 et 84,6 % en 1988;
- les prix du marché mondial sont les principaux déterminants de la faiblesse des recettes d'exportations. Pour ce qui est des cours du café, les niveaux ont atteints des prix unitaires allant au-delà de 250 cents/Livre FOB Mombasa en mars 1986 pour tomber à 157 Cents/Livre en juillet de la même année et pour se situer à environ 99,50 Cents/ la livre en septembre 1987. La moyenne qui se situait à environ 104 cents la livre en 1987 est montée à environ 127 cents en 1988.

Le thé sec qui est le deuxième produit d'exportation (avec 8,95 % des recettes d'exportation en 1986, 10 % en 1987 et 12 % en 1988) a vu le cours moyen passer de 165 FRW/KG en 1986 à 130 FRW/KG en 1987 et à 135 FRW/KG en 1988.

- b) La détérioration des termes de l'échange renforcée par la forte dépréciation, par rapport au FRW des principales monnaies servant d'encaissement de nos recettes d'exportation ainsi que le renchérissement des monnaies de paiement de nos importations a également contribué à enfoncer l'économie rwandaise dans une situation ombragée.

En effet, le taux de change moyen du dollar par rapport au FRW a nettement régressé; alors qu'il a accusé une hausse de septembre 1983 à mars 1985 où il a atteint 104,30 FRW; il a progressivement baissé jusqu'à se situer à 74,4 FRW/\$ US en décembre 1987. Quant au cours de la £ par rapport au FRW, bien qu'il y ait eu une légère amélioration pendant l'exercice 1987, le taux enregistré en décembre 1987 de 125,8 FRW/£ est resté de loin plus bas que celui par exemple de 215,01 FRW/£ en 1981.

- d) Quant aux importations, celles des biens de consommation constituent en moyenne plus de 50 % du total (énergie et lubrifiants compris). Leur indice général se situait à 122,67 en 1987 et 128,70 en 1988 avec comme année de base 1982. Les consommations intermédiaires ont été comprimées minimum; elles ne peuvent donc plus diminuer afin de ne pas affecter négativement le volume de la production nationale.
- e) Le déficit très élevé de la balance des services est largement dû à l'éloignement du pays des centres d'importation et d'exportation. L'imposant transfert de devises vers l'étranger au titre de transport s'explique par le fait que presque 40 % du transport des marchandises du Rwanda est assuré par des camions étrangers, ceux appartenant aux nationaux n'ayant pas tous les accessoires nécessaires au transport de marchandises spécifiques.
- f) Le ratio service de la dette/Exportation de biens et de services constitue l'un des moyens empiriques fréquemment utilisés pour apprécier l'aptitude d'un pays à l'assurer le service de la dette. Jusqu'à la fin 1986, ce ratio était minime (8,62 %) car pendant les premières périodes, la dette n'était pas lourde; les prêts n'étaient pas nombreux et les périodes de grâce étaient toujours en cours. Dès 1987, le pourcentage du service de la dette a presque triplé par rapport à l'année précédente (21,29 % contre 8,62 %) à cause de la chute de nos recettes d'exportation d'une part et du fait d'autre part que le service de la dette n'est plus composé uniquement du paiement des intérêts mais également du paiement du principal pour les crédits dont la période de grâce est déjà terminée. En 1988 et 1989; le ratio continuera à croître.

- g) N'ayant accusé qu'un déficit de 226,9 millions de FRW en 1986, le budget ordinaire connaît un solde négatif de l'ordre de 2,5 milliards en 1987. C'est surtout au niveau de la diminution des taxes perçus sur le café exporté qu'il faut attribuer la situation défavorable du budget de l'Etat. Toutefois, il est utile de mentionner aussi que les recettes fiscales directes et indirectes restent faibles. Le ratio recettes fiscales/PIB a connu une croissance faible ces dernières années. Bien que ce ratio soit passé de 9,79 % en 1981 à 10,53 en 1987, l'effort fiscal reste toujours faible comparativement aux autres pays africains ayant les mêmes caractéristiques que le Rwanda. La fraude fiscale est vraisemblablement très élevée.
- h) Mesures prises par le Gouvernement pour faire face à la crise

Soucieux de vouloir promouvoir à tout prix la croissance économique du Rwanda malgré les nombreuses contraintes ci-haut décrites, le Gouvernement rwandais a pris des mesures touchant à la fois l'offre et la demande:

- la stabilisation du prix payé au producteur du café pour stimuler la culture et la production du café;
- la révision de la politique du crédit afin de favoriser le financement des secteurs jugés prioritaires et accroître les investissements productifs;
- l'encouragement des Industries locales par la révision du code des Investissements (consacrant les entreprises décentralisées et les PMI) et du tarif douanier;
- le lancement d'un programme spécifique de promotion des exportations (encore à l'étude);
- la maîtrise accrue des domaines du transport par les compagnies nationales;
- l'amélioration de la gestion de l'endettement du pays en ne recourant à l'emprunt extérieur que pour financer des projets productifs et à des conditions douces;
- l'assouplissement des taux d'intérêts débiteurs;
- la révision de la politique du crédit public et du fonctionnement du trésor public;
- la redynamisation du Fonds Spécial de Garantie; et
- la création d'un marché monétaire (encore à l'étude)

Il est à noter que toutes ces mesures prises par le gouvernement sont une suite logique d'un paquet de mesures de redressement économique adoptées en 1982. De nombreuses autres sont à l'étude, notamment celles relatives à l'appréciation du franc rwandais.

Le climat économique actuel ayant ainsi été rapidement décrit, il importe maintenant de décrire et d'examiner chacun des instruments de politique économique faisant l'objet du mandat de l'étude.

## 1. La politique fiscale

### 1.1. Description :

Malgré un système fiscal étendu et une assiette de l'impôt relativement grande, l'effort fiscal du Rwanda reste relativement faible. Ainsi, le rapport recettes fiscales/PIB n'a été que de 10,5 % en 1987. Ceci est faible comparativement aux pays africains ayant la même structure économique que le Rwanda.

Le Rwanda partage avec d'autres pays en voie de développement l'importance primordiale des taxes sur le commerce extérieur et la consommation comme source de revenus : 73 % des recettes budgétaires proviennent de ces sources.

La structure de la fiscalité rwandaise est la suivante:

- a) les impôts sur les revenus qui comprennent :
  - impôt sur les revenus locatifs
  - impôt mobilier
  - impôt professionnel (sur les bénéfices des entreprises, sur les rémunérations, sur les profits des professions libérales).
- b) l'impôt personnel dont l'assiette est :
  - la superficie des bâtiments et constructions
  - la superficie des terrains non bâtis enregistrés au cadastre
  - les bateaux et embarcations
  - les véhicules
  - les concessions minières
- c) la patente qui constitue une contribution minimum payée par tous ceux qui exercent une activité lucrative au Rwanda. Le montant versé au titre de la patente n'est pas remboursable; il est cependant déductible de l'impôt sur les revenus professionnels dû en fin d'année.
- d) l'impôt sur le chiffre d'affaires (ICHA) qui est une taxe générale de vente qui frappe la valeur CIF des importations, le prix de revient des produits manufacturés localement ainsi que la valeur de la facture relative aux prestations de services.
- e) les droits d'accise sur la consommation qui frappent les produits de fabrication locale ; bières, cigarettes, limonades et autres boissons non alcooliques.

En plus des exonérations spécifiques contenues dans les lois régissant respectivement les divers impôts ci-dessus, le Code des Investissements prévoit des exonérations fiscales allant de cinq à huit ans ainsi qu'une stabilisation du régime fiscal de dix à quinze ans selon la durée de réalisation du programme d'investissement.

Ce Code institué par la loi n° 21/1987 du 05 août 1987 distingue quatre régimes, à savoir le régime général, le régime des entreprises décentralisées et le régime de la Convention d'établissement.

D'un régime à un autre, les avantages sont cumulatifs en ce sens que tous les régimes bénéficient des avantages du régime général mais que le régime de la convention d'établissement peut, en plus de la stabilisation du régime fiscal, cumuler tous les avantages des autres régimes.

#### 1.2. Impact sur les opérations des entreprises :

L'éclatement de la valeur ajoutée des entreprises industrielles privées et mixtes du Rwanda montre que les impôts et taxes viennent en troisième position parmi les composantes de la valeur ajoutée des entreprises en général mais en première position dans le cas de TABARWANDA, BRALIRWA et RWANDEX.

Avec l'éligibilité de nombreuses entreprises aux divers régimes prévus par le Code des Investissements, cet effort sera réduit très sensiblement dans les prochaines années. Le Code des Investissements vient donc s'ajouter à d'autres paramètres qui expliquent la faiblesse de l'effort fiscal de la plupart des entreprises: faibles performances de gestion, évasion fiscale, déficiences de la législation, etc...

La législation fiscale comporte des déficiences qui facilitent l'évasion fiscale, déficiences renforcées par des moyens de contrôle et des effectifs de vérification des impôts et taxes très faibles.

L'Administration est, actuellement, engagée dans un processus de réforme fiscale (par exemple, le projet de nouvelle loi portant impôt sur le chiffre d'affaires a déjà été examiné par le CIC ministériel en décembre 1988) et l'on peut penser que toutes les déficiences législatives et de contrôle seront levées. Néanmoins, nous avons relevé certaines d'entre elles:

(1) L'annexe donne un sommaire de la structure du système fiscal rwandais.

a) L'ICHA

L'impôt sur le chiffre d'affaires (ICHA) a été créé par la loi n° 1/86 du 1er avril 1986 dans le but de diminuer l'importance relative des taxes sur le commerce extérieur en accroissant la part relative des taxes perçus sur la production intérieure. Son application a soulevé plusieurs critiques tant par les opérateurs économiques que par les analystes :

- L'ICHA est un impôt pouvant être perçu en cascade dans le sens que toutes les entreprises non exonérées me paient sur les intrants qu'elles incorporent dans leur production et que l'impôt est à nouveau payé et incorporé dans le prix de revient de la marchandise à vendre.
- Délai de liquidation : L'ICHA est versé lors de l'achat des intrants importés et au plus tard 3 mois après l'achat ou la production mais il n'est récupéré qu'au moment de la vente. Cette situation peut poser un problème de liquidités surtout aux entreprises dont les ventes sont saisonnières (accumulation de stocks) ou celles dont le cycle de production est long.

Ce problème se pose à presque toutes les entreprises produisant des biens de consommation dont le volume des ventes est à son plus haut niveau pendant la campagne café.

- Le poids de l'ICHA est supporté conjointement par le producteur et le consommateur, la clé de répartition étant déterminée par le marché. Le fait que plusieurs producteurs ne pratiquent pas les marges bénéficiaires autorisées par la loi est un signe qu'ils ne répercutent pas la totalité de l'ICHA sur les consommateurs.

b) La patente

Cet impôt spécifique suit le principe de la capacité contributive pour autant qu'il est déduit de l'impôt sur les bénéfices. Mais ce principe ne s'applique pas lorsque le bénéfice est négatif (perte) ou quand l'impôt sur le bénéfice est inférieur au montant de la patente.

Pour des contribuables appartenant à la même catégorie mais de tailles différentes (cas de deux importateurs installés à Kigali par exemple), le caractère forfaitaire de la patente conduit sans nul doute à des inégalités de traitement entre ces contribuables au détriment des plus petits. Il n'est toutefois pas recommandé de supprimer la patente compte tenu de l'importance du rôle que joue actuellement cette patente :

- La patente permet au fisc une identification rapide des nouveaux contribuables car en faisant leurs déclarations fiscales à la patente, ceux-ci ouvrent automatiquement leurs dossiers

fiscaux; pour les nouveaux contribuables ayant omis de faire leurs déclarations au droit de patente, leurs dossiers fiscaux sont ouverts automatiquement à la suite des constats d'infraction établis par les agents du Services des Impôts;

- Le principe d'une contribution minimum fiscale est à maintenir compte tenu de l'importance de l'évasion fiscale due principalement au caractère très superficiel des vérifications fiscales effectuées soit par ignorance ou avec la complicité des vérificateurs des impôts; il est toutefois essentiel que l'Administration fiscale fasse des calculs réguliers pour vérifier si le niveau de cette contribution minimum fiscale correspond bien à un montant minimum de bénéfice exigé par les pouvoirs publics à telle ou telle catégorie de contribuable.
- c) Le système d'imposition et de vérification des impôts accuse des déficiences notoires dues à l'insuffisance de formation des vérificateurs des impôts et des comptables dans les entreprises soumises à imposition fiscale; les procédures de vérification sont, quant à elles, très lentes à cause de l'insuffisance des vérificateurs des impôts ainsi que des moyens de contrôle mis à leur disposition.

La formation des techniciens fiscalistes à l'Institut Supérieur des Finances Publiques devrait en principe résoudre le problème de la qualité et de l'insuffisance des vérificateurs des impôts. L'évasion fiscale ne pourrait régresser qu'à condition toutefois de revoir les moyens de contrôle en rendant les vérifications plus automatiques, en instaurant un système de rotation des vérificateurs, en renforçant les procédures de contre vérification et en privilégiant le travail d'équipe pour les gros dossiers fiscaux.

- d) Les exonérations fiscales peuvent être accordées à certaines entreprises afin d'encourager l'investissement et la création d'emplois. Le système d'exonération tel qu'appliqué au Rwanda pose un certain nombre de problèmes.
- Les entreprises bénéficiaires des exonérations ne sont pas nécessairement les mieux indiquées du point de vue de l'équité, rendement des ressources du pays et manque à gagner pour le Trésor Public.

Malgré l'utilisation de critères détaillés, un nombre important d'entreprises qui ont bénéficié du code des investissements offrent des bénéfices très faibles à l'économie rwandaise comparativement au manque à gagner qu'elles entraînent. Les exonérations fiscales sont octroyées ponctuellement ou suivant des dispositions légales mais souvent sur des critères inadéquats.

- Taille des exonérations : il est difficile de déterminer objectivement quel est le taux optimal d'exonération fiscale à accorder à une entreprise en tenant compte du taux de rentabilité acceptable pour l'investisseur et du manque à gagner au Trésor, lequel ne doit pas être excessif.

D'une manière générale, les recettes de l'Etat provenant des entreprises publiques sont faibles eu égard à leur grand nombre et en comparaison aux autres sources de revenus. Les établissements publics à caractère commercial et industriel, à l'exception de la Banque Nationale du Rwanda et de l'OCIR-CAFE, se comportent comme s'ils étaient soustraits aux obligations de réaliser des bénéfices et à en verser une partie au Trésor Public.

Ils alourdissent les besoins de financement du budget ordinaire de l'Etat et ne contribuent presque pas (Caisse Sociale du Rwanda exceptée) aux ressources du budget de développement. Le secteur public (Entreprises Publiques, Sociétés d'Economie Mixte et Régies) n'apporte pas une contribution nette positive aux finances publiques. Les faibles performances des Entreprises Publiques sont souvent dues à des problèmes structurels et organisationnels, qui entraînent des coûts élevés de transformation, de faibles rendements et une mauvaise qualité de la commercialisation.

La politique fiscale actuellement en vigueur favorise théoriquement les entreprises publiques et donc biaiser la concurrence entre celles-ci et le secteur privé.

Selon les données du tableau classant les entreprises et projets publics, tableau dressé par le Ministère de l'Industrie et de l'Artisanat en vue de la préparation d'une politique de privatisation (voir lettre du Ministre de l'Industrie et de l'Artisanat au Ministre des Finances et de l'Economie du 25/09/1986 n° 2104/08/01.5/86), on remarque que les caractères économiques et financiers prédominent pour certaines unités, les caractères politique et socio-culturel pour d'autres, tandis que peu possèdent des critères mixtes:

- La première catégorie correspond aux entreprises et régies devant se plier aux règles du marché et dans lesquelles l'Etat doit à tout prix rentabiliser ses capitaux : INR, Papeteries du Rwanda, O.R.T.P.N. (Hôtels), BUNEP, CER, Cimenterie de Mashyuza, Maïserie de Mukamira, Fermes, Configi, etc... Il n'y a pas de raisons de ne pas astreindre cette catégorie d'entreprises au régime fiscal normal
- La deuxième catégorie est celle des organismes engagés dans des processus industriels et/ou commerciaux qui visent à soutenir l'effort privé et/ou à pallier aux carences éventuelles de l'initiative privée : OCIR-CAFE, OCIR-THE, OPYRWA, ONATRACOM, ELECTROGAZ, OPROVIA, etc... Ces entreprises dont des une tâches principales devrait être, outre la rentabilité, d'assurer la relève des

activités par le secteur privé, devraient être astreintes au régime de fiscalité habituelle avec des mesures de faveur ponctuelles.

- La troisième catégorie correspond aux entreprises répondant à des finalités nationales d'ordre social, culturel et autre: UNR, ISAR, ORINFOR, ORTPN (Parcs Nationaux), ONAPO et BNR.

On peut leur demander, ou non, de justifier une rentabilité commerciale, mais, de toute façon, elles ne peuvent pas être astreintes à la fiscalité normale quelle que soit la catégorie à laquelle elles appartiennent, toutes les entreprises publiques devraient adopter des pratiques de saine comptabilité qui permettent d'évaluer non seulement leur rentabilité économique, mais aussi leur rentabilité financière.

### 1.3. Le système fiscal actuel devrait être révisé notamment pour :

- simplifier le système en vue d'amélioration du recouvrement des impôts;
- éliminer le traitement préférentiel des entreprises publiques;
- améliorer la gestion et l'administration des impôts;
- et surtout éliminer les distorsions créées par la structure actuelle.

Les perspectives de changement de la politique fiscales sont bonnes puisque certaines réformes sont déjà entamées au niveau de la législation (ICHA et régime douanier)

Néanmoins, on doit viser une réforme de tout le système de taxation dans le but d'arriver à un système fiscal cohérent, simple à comprendre et à administrer sans perdre de vue l'harmonie qui doit exister avec les législations régissant le commerce intérieur et le commerce international.

## 2. La politique des prix

### 2.1. Description :

Le contrôle des prix au Rwanda est basé sur un système de marges bénéficiaires maximum allouables suivant la place de l'opérateur économique dans la chaîne de production/distribution:

- 15 % pour les manufacturiers
- 15 % pour les grossistes
- 25 % pour les détaillants

A partir du 1er mars 1983, les prix des produits importés ainsi que ceux des produits de fabrication locale devaient être approuvés par le Ministre ayant le commerce dans ses attributions. Cette approbation était requise avant la mise en vente.

L'homologation obligatoire des prix de vente fut finalement remplacée, dans le cadre d'un contrôle a posteriori, par une procédure plus souple qui consiste, pour les producteurs et grossistes, dans le dépôt de la structure des prix de vente auprès des services compétents préalablement à la mise en vente des produits.

Finalement, les procédures de contrôle des prix furent simplifiées en 1987 en remplaçant le système d'homologation par une déclaration préalable à la mise en vente.

## 2.2. Irrégularités du système de contrôle des prix et impact appréhendé sur les entreprises :

L'arrêté ministériel n° 02/ECO/87 du 20 mai 1987 a beaucoup assoupli les procédures de contrôle des prix en remplaçant le système d'homologation des prix par une procédure de la déclaration préalable à la mise en vente.

Il reste encore des "irrégularités" dans le système actuel de contrôle qui se manifestent dans plusieurs secteurs de l'économie, surtout dans le secteur alimentaire (aides extérieures).

Certains bailleurs de fonds (notamment Japon, Canada et Pays-Bas) ont développé, ces dernières années, des programmes d'aides en marchandises pour le soutien à la balance des paiements du Rwanda. Cette forme d'aide, conjuguée aux aides alimentaires, devenant de plus en plus formelle et régulière, il conviendrait qu'une méthodologie de programmation spécifique soit établie afin qu'elle n'ait pas d'impact négatif sur le système des prix du pays.

Le soutien des prix, les politiques d'importation et des aides extérieures sont liés. Le but du soutien des prix est de garantir aux producteurs la couverture des coûts de production et la réalisation d'un niveau minimum de revenu par unité de produit. Les politiques d'importation et des aides extérieures devraient tendre à égaliser les prix des produits de l'étranger avec les prix de soutien en tenant compte des coûts de production.

Les aides alimentaires posent un certain nombre de problèmes puisqu'elles cassent les prix des produits locaux similaires et peuvent conduire à les évincer du marché. Le Gouvernement rwandais a déjà réagi dans le cas des importations de riz.

En plus de l'inconvénient lié au soutien des prix des produits locaux, les aides alimentaires, à long terme permettent d'ajourner les réformes nécessaires en vue d'améliorer la production agricole.

Trois cas ont été relevés en 1986 afin d'illustrer le problème posé par les aides alimentaires en matière de prix :

- La farine de blé produite localement était vendue au consommateur à 80 FRW/KG, la farine de blé importée avec des fonds japonais était vendue par TRAFIPRO à 75 FRW/KG, celle en provenance du Canada à 80 FRW/KG. Les ventes de farine dans les succursales de TRAFIPRO à Gisenyi, Kibuye et Cyangugu étaient en baisse par rapport à celles de 1985, très probablement à cause des importations frauduleuses de farine en province du Zaïre, moulue à Matadi et vendue sur place à 60 FRW/KG.
- Le riz local était vendu au consommateur à 80 FRW/KG alors que le riz de Thaïlande importé par les commerçants privés revenait au consommateur, transport et taxes compris, à 67 FRW/KG. Le riz distribué dans les projets sous forme d'avantages en nature était revendu à moins de 60 FRW/KG dans les circuits commerciaux. Le riz entrant frauduleusement au Rwanda à partir de la Tanzanie se vendait à moins de 50 FRW/KG.
- Le lait local après pasteurisation, se vendait au consommateur au prix de 80 à 90 FRW/L. Le lait en poudre importé dans le cadre de l'aide alimentaire se vendait au prix de 120 FRW/KG et OPROVIA proposait même un prix de 110 FRW/KG. Le lait en poudre (NESTLE) importé par les commerçants privés revenait à 450 FRW/KG tandis que le lait distribué dans les projets se vendait à 100 FRW/KG quand il se trouvait dans le commerce. Un kilo de lait en poudre à 120 FRW donne plus ou moins 8 litres de lait à 15 FRW/litre.

- 2.3. Tout système de contrôle de prix introduit quelques distorsions dans l'allocation des ressources. Le système des marges bénéficiaires au Rwanda présente le désavantage majeur d'être discriminatoire à l'égard des entrepreneurs efficaces.

Si légalement, la marge bénéficiaire ne peut être supérieure à 15 %, pourquoi innover, être plus efficace et introduire des mesures visant à abaisser les coûts? Cette "paresse" a tendance d'ailleurs à devenir un principe quand l'opérateur économique se trouve dans une situation de (quasi) monopole ou d'oligopole, son intérêt immédiat étant de toute évidence de gonfler les coûts pour que son prix de vente soit fixé au veau le plus élevé. Concernant la stabilisation des prix par la fixation de prix planchers ou de prix plafonds et la création des offices de commercialisation, une des mesures couramment adoptées par plusieurs pays consiste à fixer des prix planchers ou des prix minimum garantis et surtout pour les vivres, des prix plafonds.

Selon les caractères propres du produit envisagé, les meilleurs systèmes prévoient une variation saisonnière de la fourchette des prix. Le système rwandais suit ce principe pour la plupart des produits agricoles. Mais en général, ce type de programme s'applique surtout aux principaux produits de base non périssables tels que les céréales comme le sorgho, les légumineuses comme le haricot, les graines oléagineuses, etc...

OPROVIA-GRENARWA achète principalement en gros auprès des commerçants (+80 %) des groupements et très accessoirement auprès des paysans (à raison de 30 KG de haricots ou de sorgho par personne). Ses interventions restent faibles puisque de 1976 à 1985, les achats de haricots et de sorgho par OPROVIA-GRENARWA n'ont représenté que 1,5 % de la production de ces deux produits et 5 % de haricots et sorgho commercialisés dans le pays (2)

Organisme parastatal chargé notamment de donner l'exemple en achetant aux prix planchers fixés par l'administration, mais contraint d'autre part à assurer son développement sur les bases d'une gestion de type libéral, OPROVIA-GRENARWA ne parviendra à s'autofinancer que si l'écart entre les prix planchers et les prix du marché est faible; en cas contraire, le coût d'opportunité devra être assuré par l'Etat.

L'autre agent apparenté à un office et qui a le rôle de stabiliser les prix, est TRAFIPRO. Pour cette entreprise, contrairement à l'OPROVIA, l'Etat ne supporte pas la moins-value qui pourrait survenir de l'application des prix planchers.

Le grand danger des systèmes de prix planchers garantis et des achats de l'Etat est qu'ils sont susceptibles d'entraîner l'accumulation de stocks excessifs, soit à la suite d'une campagne exceptionnellement bonne, soit parce que le prix garanti a été fixé trop haut. En ce cas, au lieu de repartir sur chaque année avec des stocks bas ou nuls, le système risque d'entraîner la création d'un stock permanent nécessitant des financements à fonds perdus pour payer les frais de stockage ou pour écouler les stocks à perte. Ce n'est évidemment pas le cas du Rwanda pour le moment mais cela pourrait bien arriver si l'OPROVIA et la TRAFIPRO disposaient des fonds suffisants pour acheter toute l'offre du marché au prix plancher.

Les pertes des organismes parapublics figurent souvent sous l'intitulé budgétaire de "subventions" mais ne constituent cependant pas nécessairement des subventions aux producteurs ou aux consommateurs; elles sont souvent la simple conséquence budgétaire d'une incapacité de gestion et d'une mauvaise politique de fixation des prix.

Les stocks régulateurs sont des mécanismes permanents fondés sur la spéculation, "non lucrative", la décision de vendre ou d'acheter étant y laissée à la discrétion de la direction du stock.

Ils sont critiqués pour leurs coûts occultes. Très peu de produits supportent un entreposage prolongé sans détérioration grave. Le cas de la pomme de terre dont le prix plancher est fixé régulièrement ne peut se prêter au système de stocks régulateurs.

2 MINAGRI, Etude sur la commercialisation des produits vivriers au Rwanda : partie stockage. Rapport provisoire, octobre 1987, P. 39.

Pour des produits qui se conservent bien et dont l'exportation ou l'importation est ou pourrait être autorisée, le maintien d'un prix de soutien à la production exige des interventions à la frontière si le prix intérieur est très différent du prix sur les marchés extérieurs. C'est par exemple le cas du blé que l'OPROVIA recevait au titre des aides alimentaires. La stabilisation des prix des produits ordinairement exportés ou importés doit consister simplement à amortir les effets sur les prix intérieurs des fluctuations excessives des prix internationaux.

#### Les caisses de compensation comme le Fonds d'Egalisation du café.

Le fonds d'Egalisation du café est un fonds public géré par l'Ordonnateur-Trésorier et qui pourrait être confié à l'OCIR-CAFE, entreprise publique chargée de la promotion et de commercialisation du café. En fait, nous estimons que le Fonds d'Egalisation du café joue un rôle qui devrait revenir à l'OCIR-CAFE;

Le Fonds d'Egalisation du café est un instrument de stabilisation des prix, mais dans la période de prospérité, il a financé une grande partie des dépenses de l'Etat. En effet, par le passé, c'est le café qui a financé le Trésor Public et non l'inverse. La situation ne s'est renversée qu'en 1987 et 1988, années difficiles pendant lesquelles le Fonds d'Egalisation est intervenu pour stabiliser les prix. Cette situation était prévisible dans la mesure où le Fonds d'Egalisation du café est une caisse de compensation appartenant à l'Etat et non aux producteurs (ce qui aurait été possible) qui verse au producteur (ou prélève) une somme correspondant à la différence entre le prix minimal intérieur et le prix du marché international duquel sont déduites le coût des prestations de tous les intermédiaires. Comme cette formule exige une organisation centrale, elle est facile à appliquer aux exportations mais exige des fonds étatiques en périodes difficiles. Actuellement, la formule a un impact budgétaire négatif très important.

Mauvais en période de prix élevés, la formule risque de conduire à une forme d'imposition des agriculteurs pour financer des dépenses dans d'autres secteurs au lieu d'aider le fonds à remplir ce qui devrait être son rôle principal.

#### 3.1. Perspectives de changement

Les contrôles des prix sont seulement nécessaires si les conditions économiques sont très difficiles et le marché libre ne fonctionne plus normalement (e.g. inflation hors contrôle). Actuellement, l'inflation ne semble pas être un problème majeur. Si des mesures économiques appropriées sont prises pour favoriser la concurrence, un renforcement des contrôles des prix n'est pas indiqué.

Le Fonds d'Egalisation du café commence à peser lourdement sur le trésor rwandais et ce, à cause de la combinaison de la chute du dollar et de la baisse du prix du café à l'échelle mondiale. Les opérations du Fonds d'Egalisation devraient être revues de même que le principe du prix garanti au producteur; il y a lieu d'envisager la possibilité de l'instauration d'un système plus souple de fonctionnement et de repenser même la rémunération attribuée aux différents intermédiaires dans la commercialisation des cultures d'exportation.

Il nous semble que le prix plancher au producteur est à maintenir mais qu'il devrait toutefois être fixé au début de chaque campagne en fonction du niveau du prix payé sur le marché international.

### 3. Le régime douanier

#### 3.1. Description :

A. Les droits d'entrée se composent de deux tarifs : le tarif des droits de douanes et le tarif relatif à la taxe fiscale

##### a) Les droits de douane

Les droits de douane sont définis comme des impôts frappant les marchandises importées lors de leur introduction en consommation définitive sur le territoire rwandais et ce, dans le but de protéger l'économie nationale. Ils font l'objet de négociations internationales et leur niveau est généralement bas. Le tarif est toutefois renforcé pour les produits de luxe et ceux ayant leur équivalent dans la production nationale.

Le tarif est pour l'essentiel un tarif ad valorem exprimé sous forme de taux. Il est exceptionnellement spécifique pour quelques produits : bières, vins et liquides alcooliques.

La structure des taux est extrêmement variable. Elle est fonction de la nécessité des produits importés et de leur degré de production domestique.

Certains produits de luxe (tapisseries, fleurs, coquillages, cannes, jouets, châles et foulards en soie, articles de sellerie, meubles etc...) sont frappés des droits pouvant aller jusqu'à 150 % de la valeur des marchandises taxées.

Par contre les produits essentiels pour l'économie nationale comme les matières premières ou les produits industriels semi-finis ou finis devant être utilisés pour la transformation d'autres produits ou à toute autre fin économique (outillage industriel, matériel agricole, moyen de transport en commun ou de marchandises) sont passibles des droits moins élevés lorsqu'ils n'ont pas leur équivalent dans la production nationale. Les taux d'imposition varient généralement entre 0 et 25 %.

Les produits de grande consommation sont exemptés des droits lorsqu'ils sont de première nécessité (sel, pétrole, gaz oil, sacs, etc ...) et subissent une imposition pouvant atteindre 50 % lorsqu'il s'agit des produits de deuxième nécessité.

Enfin, les produits pharmaceutiques et meubles médicaux de même que les produits destinés à la promotion culturelle et éducative sont faiblement imposés avec des taux qui varient entre 0 et 10 %.

#### b) La taxe fiscale

Techniquement, le tarif de la taxe fiscale est structuré selon le modèle des droits de douane. Ainsi, il est généralement ad valorem, et suit les mêmes règles suivant les produits que les droits de douane. Il est renforcé pour les produits de luxe et les produits ayant leur équivalent dans la production nationale et il est au contraire atténué ou nul pour les produits visés lors de la revue des droits de douane.

Les taux d'imposition sont extrêmement variés à l'image des droits de douane, à la seule différence qu'ils sont limités à un niveau maximum de 70 %.

- B. Les droits de sortie sont indiqués dans un tarif applicable aux marchandises expédiées à l'étranger. Le franchissement des limites du territoire national ou l'expédition doivent être effectifs, définis et constatés par une déclaration écrite. Les produits exportés définitivement peuvent être des produits récoltés ou fabriqués au Rwanda ou des marchandises d'origine étrangère préalablement importées.

Contrairement au tarif précédent d'application générale, le tarif actuel constitue plutôt une exception. En règle générale, les produits rwandais destinés à l'exportation ne sont plus soumis au paiement de droits de sortie. Seuls quelques produits spécifiquement désignés font l'objet d'imposition, tels les produits alimentaires, de la faune, agricoles industriels et d'élevage et les marchandises importées préalablement au Rwanda.

Les produits alimentaires imposables sont ceux qui constituent l'alimentation de base de la population rwandaise. Leur exportation en grande quantité pouvant compromettre l'équilibre alimentaire rwandais, l'Etat essaie de la freiner par une forte imposition.

La taxation très forte des produits de la faune a pour but de protéger le patrimoine des parcs nationaux du pays qui constitue une source économique d'une importance considérable.

Les produits agricoles industriels imposés le sont dans un but essentiellement fiscal et leur imposition procure des recettes supplémentaires au budget de l'Etat.

Le tarif des droits de sortie est principalement ad valorem, les droits spécifiques n'étant perçus que sur les produits de la faune seulement.

Quant à la structure du tarif des droits de sortie; il est réparti en quatre régimes : régimes A, B, C et D.

Le régime A comporte un taux d'imposition unique de 30 % pour tous les produits vivriers imposables que sont les pommes de terre, les haricots secs, les céréales et huiles végétales.

Le régime B instaure une imposition de 100 % pour les produits réexportés définitivement du Rwanda et qui avaient été importés en consommation définitive. Il y a lieu de se demander ici pourquoi imposer autant la réexportation d'un produit au cas où la vente du produit réexporté rapporterait en devises un montant supérieur à celui payé lors de l'importation de ce produit.

Le régime C consiste en une imposition spécifique et s'applique aux produits de la faune. Le tarif est déterminé sur base de la quantité ou du poids.

Le régime édicte une imposition particulière pour le café et les peaux de bête. Les peaux sont imposables au taux de 20 % tandis que le café, compte tenu des variations de prix à l'étranger, subit une imposition à deux taux :

- 20 % de la valeur ex-frontière et
- 50 % de la différence entre le prix de réalisation et le prix de revient correspondant.

### 3.2. Impact appréhendé sur les entreprises

La définition des produits semi-finis et essentiels pour l'économie nationale est souvent mal formulée.

Ainsi selon la loi en vigueur, les matières premières incorporées dans le processus de production peuvent être exonérées des droits d'entrée tandis que les produits semi-finis ne le sont pas. Mais la distinction entre les deux n'est pas du tout évidente. Dans le cas d'ECOMIRWA, par exemple, les granules de plastique sont considérées comme matières premières ( et donc exonérées) tandis que les plaques en caoutchouc sont traitées comme produits semi-finis (et donc taxées), bien que toutes les deux aient déjà subi une transformation préliminaire industrielle avant l'importation et que toutes les deux jouent un rôle similaire comme intrants dans le processus de fabrication de l'entreprise.

La logique voudrait que l'on étende l'exonération aux produits semi-finis entrant dans le processus de production, ou que l'on fasse varier le degré de taxation en fonction du degré de transformation de l'intrant.

Parmi les instruments de promotion des activités économiques, la politique de protection est de loin l'instrument le plus puissant pour promouvoir l'investissement et l'emploi et pour influencer l'allocation des ressources. C'est l'aspect de la politique de promotion qui est la plus complexe, la plus difficile à bien définir et à bien gérer. Elle a des implications qui dépassent largement la situation des entreprises choisies et à soutenir; la politique de protection constitue par excellence un domaine où l'analyse doit tenir compte des aspects micro aussi bien que macro-économiques.

L'usage actuel de protection au Rwanda est basé sur une combinaison des licences et des tarifs douaniers.

L'importance de la protection par voie des tarifs et des licences peut se démontrer en examinant la relation entre les prix de vente des produits importés toutes taxes payées (pvm) et les prix de vente ex-usine des produits domestiques (pvd). Le jeu de l'offre et de la demande (modifié par les droits d'entrée) laisse un rôle à la concurrence, en même temps que subsiste l'incertitude concernant la quantité importée.

D'après la législation actuelle, la modification des tarifs douaniers relève de la responsabilité du Conseil National de Développement. Toute modification suit des procédures assez longues et ne peut être effectuée ni souvent, ni régulièrement. Par contre, le département chargé de l'octroi des licences à la B.N.R., en accord avec les services du Ministère ayant le commerce dans ses attributions, est habilité à modifier les quotas selon les critères préétablis; le système est plus souple.

### 3.3. Mérites et démérites de la politique actuelle :

Le régime douanier actuel et caractérisé par des taux très élevés. Ces taux élevés sont nécessités par :

- a) la protection d'industries locales peu efficaces qui ont besoin de protection pour survivre;
- b) l'appréciation en valeur du franc rwandais qui baisse le coût des importations.

Alors qu'il est difficile de trouver des mérites particuliers à un régime douanier tel que celui qui existe en ce moment au Rwanda, on peut justifier à court terme pour remédier aux difficultés ponctuelles auxquelles un pays doit faire face. Néanmoins, il faut reconnaître que des tarifs très élevés causent inévitablement des problèmes administratifs et sont la source principale de la contrebande.

### 3.4. Perspectives de changement :

Les perspectives de changement du régime douanier semblent bonnes, mais tout changement devra être lié aux réformes d'autres politiques.

Les autorités semblent d'ailleurs être sensibles à la nécessité de réforme du régime douanier promulgué en août 1987. Ainsi un projet de révision du tarif tenant compte de cette pré-occupation est en préparation au niveau du Ministère des Finances.

Plusieurs recommandations sont proposées :

- instaurer une taxe forfaitaire pour les sociétés jouissant du code des investissements;
- poursuivre la politique de formation des agents et de l'augmentation de leur nombre;
- supprimer le système d'exonération des droits d'entrée à 100 %;
- faire du tarif douanier un instrument de régularisation conjoncturelle. Pour ce faire, il y aurait lieu de créer un "comité chargé de la gestion du tarif douanier", réunissant tous les services directement intéressés tels que la douane, l'industrie, le commerce, la politique économique et le budget;
- adopter une politique de moralisation des agents de l'Etat afin de créer un esprit de conscience professionnelle et de respect de la chose publique.

## 4. Régime des changes et du commerce extérieur

### 4.1. Description

#### A) Régime du change

Le taux de change du franc rwandais a été fixé depuis septembre 1983 à FRW 102,71 = 1 DTS.

La détermination du taux de change par rapport à d'autres devises est basée sur la valeur fixe du DTS par rapport au franc rwandais et la valeur DTS, du dollar américain ainsi que celle d'autres devises publiée deux jours ouvrables plus tôt.

Il n'y a ni taxe ni subventions sur les transactions en devises.

Pendant les années quatre-vingt, le franc rwandais a connu une hausse substantielle par rapport aux autres devises. Le taux de change du franc rwandais a évolué comme suit :

Taux de change (fin de période)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
FRW/DTS	102,410	102,710	102,710	102,710	102,710	102,710	102,710
US\$/DTS	1,103	1,047	0,980	1,098	1,223	1,419	1,339
FRW/US\$	92,840	98,800	104,800	93,540	83,980	72,380	76,710

La raison principale de cette augmentation de la valeur du franc rwandais fut la chute du dollar américain par rapport aux autres devises.

B) Régime du commerce extérieura. Les importateurs

Toute importation de marchandise est soumise à une licence d'importation sauf dérogation spécifique de la part de la Banque Nationale du Rwanda. Cette licence doit être obtenue avant que l'importateur ne prenne un engagement quelconque envers un fournisseur étranger.

Les marchandises dépassant un certain seuil peuvent être soumises au contrôle de qualité, de quantité ou de prix de la Société Générale de Surveillance (S.G.S.) avant l'expédition des marchandises du pays de provenance.

Les formalités à remplir pour obtenir une licence d'importation (individuelle ou globale) sont déterminées par la réglementation des changes.

L'autorisation de la Banque Centrale est requise pour tout paiement pour invisibles ainsi que pour tout transfert de capitaux à l'étranger.

b. Les exportations et recettes d'exportations

Toutes les exportations doivent faire l'objet d'une déclaration préalable. Toutes les devises reçues des exportations et des transactions invisibles doivent être remises à une banque agréée dans les délais requis.

c. Contrôle des changes

Les vastes pouvoirs donnés à la Banque Nationale du Rwanda lui permettent de contrôler effectivement toutes les opérations ayant trait aux mouvements de devises.

Il a été établi une commission générale des devises et des licences qui fixe la politique générale des devises et du commerce extérieur et définit les règles que la Banque Nationale du Rwanda doit mettre en exécution via des règlements en matière de contrôle des changes et du commerce extérieur. En pratique, cette commission n'a pas été

opérationnelle; le contrôle des changes et les règlements du commerce extérieur se sont fait conformément à la réglementation des changes dictées par la Banque Nationale du Rwanda.

La Banque Nationale du Rwanda agrée les intermédiaires habilités à intervenir dans les opérations soumises à son contrôle.

Une fois agréées, ces intermédiaires s'obligent à se conformer aux règlements et directives notifiés par la Banque Nationale du Rwanda. Ils doivent notamment lui fournir à première réquisition, toutes situations comptables ou tous renseignements statistiques demandés.

La Banque Nationale du Rwanda peut exiger la communication de tous les documents relatifs aux opérations de change soumises à son contrôle. Les services publics sont tenus de prêter le concours et l'assistance que la Banque Nationale du Rwanda peut réclamer dans l'exercice des pouvoirs de contrôle des changes suivant les modalités qu'elle arrêtera dans chaque cas.

Toute infraction à la loi sur le contrôle des changes ou aux règlements pris en exécution de celle-ci est sanctionnée par une amende déterminée par la Banque Nationale du Rwanda et par la suppression temporaire ou définitive des autorités générales ou particulières ou par l'une de ces peines seulement.

La Banque Nationale du Rwanda est exonérée vis-à-vis des tiers de toute responsabilité générale du fait des mesures prises en exécution de la loi sur le contrôle des changes.

La Banque Nationale du Rwanda est autorisée à percevoir sur les opérations soumises à son contrôle des redevances et des droits de dossiers dont le montant est fixé par elle par voie de règlement.

#### Gestion des réserves de change

La loi donne à la Banque Nationale du Rwanda le pouvoir de détenir et de gérer les réserves de change du pays, y compris les DTS et la position de réserve au Fonds Monétaire International.

La Banque Nationale du Rwanda fixe les conditions, notamment les taux auxquels elle achète ou vend les devises étrangères. Elle peut faire, pour son compte et pour le compte des tiers, toute opération sur des moyens de paiement ou titres libellés en monnaies étrangères. Elle peut prêter ou emprunter à des banques étrangères ou à des institutions ou organismes monétaires internationaux et à l'occasion de ces opérations, elle peut demander ou octroyer des garanties qui lui paraissent appropriées.

Elle peut avoir dans ses écritures des comptes rémunérés ou non au nom de toutes les Banques Centrales ou organismes internationaux. Elle peut assister les pouvoirs publics dans leurs relations financières internationales.

Elle participe à la surveillance des opérations financières avec l'étranger et est chargée de l'application du contrôle des changes. A cet effet elle peut demander aux institutions financières tout renseignement qu'elle juge nécessaire et leur donner toute instruction.

#### Fixation du taux de change et stabilité externe de la monnaie

La valeur officielle du franc rwandais est fixée par le Président de la République, après avis du Gouvernement et sur recommandation de la Banque Nationale du Rwanda.

Toutefois, au cas où la conjoncture économique, monétaire ou financière risquerait de mettre en péril la valeur du FRW, le Président de la République peut, sur recommandation du Ministre des Finances, fixer une nouvelle parité au Franc rwandais.

Dans le cadre de la politique économique arrêtée par le Gouvernement et lui communiquée par écrit par le Ministre ayant les Finances dans ses attributions, la Banque Nationale du Rwanda a pour mission générale de formuler notamment une politique des changes en exécution de la politique du Gouvernement en vue d'assurer la stabilisation externe (et interne) de la monnaie.

#### Formulation de la réglementation des changes en exécution de la loi sur le contrôle des changes

La loi sur le contrôle des changes avait créé une Commission générale des licences et des devises pour fixer la politique générale des devises et du commerce extérieur que la Banque Nationale du Rwanda devait mettre en exécution par voie de règlements. La Commission ainsi créée n'ayant pas été opérationnelle, la Banque Nationale du Rwanda a formulé une réglementation des changes.

#### Organisation administratives du contrôle des changes

Le contrôle des changes et du commerce extérieur étant exercé par la Banque Nationale du Rwanda, cette dernière déléguée aux banques agréées, aux bureaux de change et/ou aux hôtels agréés le pouvoir d'effectuer certaines opérations.

#### Monnaie de règlement

Tous les paiements effectués au Rwanda doivent normalement être réglés en francs rwandais.

Les règlements et transferts vers ou en provenance de l'étranger doivent être effectués en monnaies approuvées par la Banque Nationale du Rwanda. Cette dernière peut conclure des arrangements monétaires particuliers (par ex. CEPGL, ZEP, CEEAC) en vertu desquels les paiements peuvent être effectués en monnaie de ces pays ou passer par les chambres régionales de compensation agréées.

Les paiements extérieurs sont généralement effectués par chèques, virements ou transferts bancaires, en principe en la monnaie du pays d'origine ou de destination si cette dernière est cotée par la Banque Nationale du Rwanda et moyennant son autorisation préalable.

#### L'ouverture des comptes étrangers

La réglementation des changes distingue plusieurs catégories de comptes étranger - convertibles, transférables, spéciaux ou en devises. Ces comptes sont ouverts après accord préalable de la Banque Nationale du Rwanda mais leur fonctionnement - accord préalable du débit du compte - varie selon la catégorie de compte ouvert.

La Banque Nationale du Rwanda peut accorder une garantie de rétro-transfert à un financement de trésorerie d'une entreprise étrangère oeuvrant au Rwanda à condition que la demande lui soit soumise avant l'exécution de la conversion.

#### Règlements de opérations invisibles

Les revenus professionnels des cadres expatriés employés dans des entreprises oeuvrant au Rwanda, ceux des indépendants exploitant une entreprise ou exerçant une profession libérale, les cotisations pour assurance et constitution de pension, les revenus des sociétés, les revenus locatifs, les ventes d'immeubles et de biens meubles (en cas de départ définitif), les billets d'avion et les transports de bagages peuvent être transférables si les entreprises et les personnes intéressées remplissent les formalités ad hoc exigées par la réglementation du change.

Il en est de même des transferts en cas de liquidation ou de cessation d'activités, des primes de réassurance et des frais de transport connexes aux opérations d'importation et d'exportation.

Les personnes physiques ou morales intéressées doivent en faire la demande à la Banque Nationale du Rwanda via les banques agréées en remplissant les formalités exigées pour chaque cas d'espèce.

#### Les importations et les paiements d'importations

La Banque Nationale du Rwanda exerce aussi un contrôle de paiements aux fournisseurs ou aux expéditeurs.

La validation d'une licence d'importation par la Banque Nationale du Rwanda vaut autorisation de paiement en devises de la marchandise importée et des frais connexes à l'importation.

Les formalités à remplir pour obtenir une licence d'importation individuelle ou globale sont déterminées par la réglementation des changes. Une demande distincte de licence d'importation doit être établie pour chaque catégorie de marchandises.

Les licences d'importations doivent être présentées lors du passage des marchandises en douane.

Toute violation à la réglementation peut être sanctionnée par la Banque Nationale du Rwanda.

#### Les exportations et recettes d'exportation

Toutes les exportations doivent être l'objet d'une déclaration préalable, hormis les dérogations autorisées par la réglementation.

Toute exportation réalisée sous couvert d'une déclaration préalable implique pour l'exportateur ou son banquier le rapatriement du produit de l'exportation dans la monnaie et selon les formalités stipulées sur la licence d'exportation et ce dans les délais requis.

En cas de retard du rapatriement, l'exportateur doit en aviser la Banque Nationale du Rwanda en exposant des motifs du retard avant l'expiration du délai. Tout retard non justifié constitue une infraction à la réglementation.

Toutes les devises reçues des exportations et des transactions invisibles doivent être cédées à une banque agréée dans les délais requis.

Toutes créances résultant des services fournis à des non-résidents doivent être recouvrées et rapatriées dans les délais prescrits.

#### Transfert des capitaux

Tout transfert de capitaux vers l'étranger nécessite l'autorisation de la Banque Nationale du Rwanda.

#### Importation et exportation des moyens de paiement et des valeurs.

L'importation et l'exportation des moyens de paiement et des valeurs sont soumises au contrôle et à l'autorisation de la Banque Nationale du Rwanda.

La réglementation des changes prescrit les montants minimal ou maximal soumis à autorisation ou à dérogation selon le cas.

#### Opération CEPGL

Les marchandises importées ou exportées dans les autres pays membres de la CEPGL ne sont plus soumises aux formalités usuelles de demande de licence d'importation ou d'exportation. Ces dernières sont remplacées par des avis d'importation ou d'exportation dont le pouvoir de validation est délégué aux banques agréées ou à leurs succursales frontalières.

La validation de certaines opérations invisibles convenues entre les pays membres de la CEPGL peut aussi être déléguée aux banques agréées. Il en est de même des achats ou cession des moyens de paiement dans les limites prescrites par les Banques Centrales des pays de la CEPGL.

#### 4.2. Impact sur les opérations des entreprises :

##### a) Le taux de change

L'appréciation du taux de change réel a eu pour effet de :

- i) ne pas stimuler la production de produits locaux de substitution aux importations;
- ii) empêcher la diversification des exportations ;
- iii) maintenir l'industrie du pays dans un état de dépendance très poussée vis-a-vis des importations de facteurs de production.

##### b) Gestion des importations

La politique de gestion des importations et de promotion des exportation a été introduite en 1985.

Avant sa mise en oeuvre, chaque importateur ou exportateur pouvait introduire, pour validation à la Banque Nationale du Rwanda, des licences d'importation et d'exportation pour des quantités qu'il pouvait payer pendant la période de douze mois de validité de la licence.

Chaque importateur ne connaissait pas les demandes de licences introduites par d'autres importateurs pour les mêmes produits. Comme la Banque Nationale du Rwanda n'était pas encore en mesure de suivre les demandes de licences qu'elle validait au fur et à mesure, il en résultait qu'à un moment donné, un même produit était importé par plusieurs fournisseurs en quantités telles que le marché ne pouvait pas l'absorber dans un délai raisonnable tandis que d'autres produits n'étaient pas importés en quantités suffisantes et l'on enregistrait de pénuries.

Il en résultait un surstockage de certains produits et en attendant leur écoulement, tous les importateurs demandaient des licences en spéculant sur les produits pouvant être en pénurie temporaire.

Cet état de choses impliquait une mauvaise utilisation des devises et entraînait des distorsions dans le commerce.

Avec la gestion des importations, les importateurs sont consultés vers le troisième trimestre de l'année sur des quantités par produit qu'ils comptent importer l'année suivante.

Après sommation de toutes les demandes, l'autorité chargée de la programmation des importations (Ministère des Finances et de l'Economie et la Banque Nationale du Rwanda), en s'inspirant des importations des trois années précédentes et de l'année en cours, des perspectives de la balance des paiements pour l'année suivante et des priorités économiques du pays, établit un programme des produits suivant la nomenclature douanière. Comme les prix unitaires peuvent changer, l'on tient compte des valeurs CIF de chaque produit à importer.

Mais comme les prévisions de balance des paiements peuvent changer notamment en fonction des prix mondiaux des produits que le Rwanda exporte, il est tenu deux hypothèses : l'une faible et l'autre forte.

Les importateurs doivent en principe partager les quantités importées de chaque produit au programme sans dépasser la valeur retenue.

C'est un exercice difficile puisque chaque importateur veut importer le plus possible pour maximiser son profit. La Banque Nationale du Rwanda doit effectuer un arbitrage afin de ne pas dépasser les quantités programmées.

Les importateurs, tout en félicitant un système qui leur permet de se programmer à leur tour, se plaignent du pouvoir arbitral et discrétionnaire de la Banque Nationale du Rwanda qui les empêche d'importer toute les quantités désirées.

Le système de gestion des importations permet de privilégier aussi l'importation d'équipements et d'intants industriels et ainsi obligé certains importateurs à investir dans les industries d'import-substitution.

Le système protège aussi les industries locales car lorsque la production locale d'un produit donnée peut satisfaire le marché, l'on affecte peu de devises aux importations de produits finis concurrents.

#### 4.3 Mérites et démérites des politiques actuelles :

Il est difficile de justifier une politique d'appréciation du taux de change, telle qu'elle a eu cours au Rwanda depuis 1983. Cette politique peut néanmoins être réexaminée en vue de rattacher le franc rwandais à un étalon autre que le D.T.S si le panier des monnaies intervenant dans le commerce extérieur rwandais s'écartait grandement du D.T.S.

Il nous semble toutefois impossible d'arriver à améliorer ou à équilibrer la balance commerciale d'un pays comme le Rwanda en recourant uniquement aux ajustements monétaires sans risquer d'aboutir à des situations insupportables.

### La politique des taux d'intérêt

Le taux d'intérêt étant le prix du loyer de l'argent, devrait être fixé par les lois du marché en fonction de l'état de l'offre et de la demande sur le marché des capitaux.

Comme le Rwanda ne dispose pas d'un marché monétaire et financier, les taux d'intérêt appliqués par les banques sont fixés d'autorité par la Banque Nationale du Rwanda en fonction de l'évolution économique.

C'est ainsi qu'ils ont évolué dans le temps. Avant novembre 1979, les taux d'intérêt étaient fixés dans une certaine fourchette : les taux créditeurs sur le dépôt variaient de 1 à 3 % tandis que les taux débiteurs sur les prêts ne dépassaient pas généralement 9%.

A partir de novembre 1979, en vue d'accorder aux déposants des taux d'intérêt plus rémunérateurs par rapport au taux d'inflation en vigueur, le taux créditeur minimum fut remonté à 6 % , avec une majoration de 0,25 % pour un placement supplémentaire de 3 mois; tandis que les taux débiteurs sur les prêts étaient différenciés dans le but de pénaliser les investissements spéculatifs. Le taux minimum fut fixé à 9 % pour les crédits agricoles et d'habitat social. Les autres taux furent fixés à 11 % pour les investissements productifs, à 14 % pour les crédits de caisse et hypothécaire et à 17 % pour les prêts personnels et les ventes à tempérament.

A partir du 1er juillet 1987, les taux d'intérêt ont été revus à la baisse. Le taux créditeur plancher fut fixé à 3 % et le taux débiteur maximum à 9 % pour les investissements prioritaires avec une fourchette de 9 à 12 % pour les prêts aux secteurs non prioritaires.

### L'autorisation préalable de la Banque Nationale du Rwanda

La Banque Nationale du Rwanda doit marquer son accord préalable pour tous les prêts dépassant un certain seuil fixé par elle.

Elle se réserve le droit de relever ou d'abaisser ce seuil minimal des prêts soumis à cet accord préalable.

L'approbation des activités financées hors plafond est nécessaire, quel que soit le montant du prêt, pour s'assurer que ces activités font réellement partie des secteurs qualifiés de prioritaires.

La Banque Nationale du Rwanda a relevé récemment le seuil minimum des prêts bancaires soumis à son accord préalable (de 7 à 25 millions) dans le but de responsabiliser davantage les banques dans leurs décisions de crédit.

En pratique, les prêts soumis à l'accord préalable sont rarement refusés, mais par cette procédure, la Banque Nationale du Rwanda veut s'assurer que les bénéficiaires de ces crédits disposent d'un équilibre financier.

### Les ratios de gestion imposés aux banques

La politique monétaire vise aussi à protéger les déposants de banques en vue d'assurer en permanence la liquidité et la sécurité des dépôts des épargnants .

Pour ce faire, la Banque Nationale du Rwanda impose aux banques des ratios de gestion destinés à assurer leur équilibre financier. Ces ratios fixent des limites aux transformations des dépôts à court terme en placements à long terme en évitant aux banques de s'exposer aux manques de liquidité.

Ces ratios de gestion sont :

#### a) le coefficient de solvabilité

Ce coefficient est le rapport, en pourcentage, entre les fonds propres nets des banques et les fonds des tiers.

Actuellement, ces coefficients sont fixés respectivement à 7 et 10 % selon que les fonds des tiers sont supérieurs ou inférieurs à 3 milliards de FRW.

#### b) le potentiel de emplois à moyen et long terme

Ce potentiel vise à contrôler l'évolution des emplois à moyen et long terme des banques pour financer :

- la souscription de bons d'Etat
- l'octroi des prêts à moyen et long terme
- les prises de participation au capital des entreprises naissantes ou existantes.

La Banque Nationale du Rwanda fixe les modes de calcul du potentiel et se réserve le droit de les modifier en cas de besoin.

Les Institutions financières doivent éviter que l'utilisation du potentiel des prêts à moyen et long terme ne dépasse la marge du potentiel disponible.

### La réglementation des principes directeurs de la distribution du crédit

La Banque Nationale du Rwanda réglemente aussi, par voie de directives, la distribution du crédit par des institutions financières opérant au Rwanda. Les principes directeurs de cette réglementation de la distribution du crédit sont :

#### a) la spécialisation ou la dé-spécialisation des banques

La directive sur la politique du crédit publiée en novembre 1978 avait consacré le principe de la spécialisation des Institutions

financières en vue de permettre à chaque établissement de connaître son secteur d'activité et d'adapter ses emplois à la nature de ses ressources.

Certaines institutions financières (banques commerciales) avaient été autorisées à recourir à la collecte de l'épargne publique tandis que d'autres (Banque Rwandaise de Développement et Caisse Hypothécaire du Rwanda) qui avaient des ressources spécifiques n'étaient pas autorisées à collecter des dépôts. Les premiers devaient accorder surtout des prêts à court terme adaptés aux ressources elles-mêmes à court terme; les autres qui disposaient des ressources à long terme devaient accorder des crédits remboursables à plus long terme.

Cette spécialisation qui instituait un cloisonnement de facto entre institutions financières a abouti à la création de petits monopoles et a annihilé toute concurrence. De plus, elle a entraîné un alourdissement des conditions d'accès au crédit, la multiplication des impayés sur les prêts octroyés et la saturation de certains secteurs, considérés comme immédiatement rentables, en prêts bancaires à courts terme.

La Banque Nationale du Rwanda, ayant constaté les méfaits de la spécialisation bancaire a élaboré une autre directive sur la distribution du crédit qui consacrera la dé-spécialisation des institutions financières et créera les conditions d'une saine concurrence entre elles les obligeant à améliorer leurs services à la clientèle.

La dé-spécialisation contribuera également à supprimer les cloisons existant car les institutions financières auront les mêmes pouvoirs de collecte de l'épargner, de recherche d'autres sources de financement et pour l'octroi des crédits à la clientèle, elle seront soumises à la même réglementation.

b) L'adaptation des crédits aux besoins de l'économie

Tout en tenant compte de leurs ressources, les banques doivent transformer des ressources courtes pouvant être à tout moment exigibles par les déposants en des prêts d'une durée de remboursement plus longue.

Elles courent ainsi un risque. Cependant, elles doivent adapter leurs prêts aux besoins des opérateurs économiques.

Pour minimiser les risques, elles doivent tenir compte respectivement :

i) de la solvabilité de leurs clients :

en offrant leurs concours de préférence aux opérateurs économiques ayant une structure financière équilibrée, à même de mieux honorer leurs engagements de remboursement dans les délais convenus.

ii) de la rentabilité des projets financés :

La rentabilité des projets financés devrait contribuer à aider les bénéficiaire des prêts bancaires à rembourser les crédits leur octroyés ainsi que les intérêts dus en vertu des contrats de prêts conclus entre le prêteur et l'emprunteur.

Il revient aux institutions financières d'analyser les dossiers présentés par leurs clients et de calculer le taux de rentabilité interne des investissements projetés.

Etant donné que les conditions de rentabilité peuvent changer avec le temps, le taux de rentabilité interne devrait être supérieur au taux d'intérêt du prêt accordé.

iii) des garanties

En plus de la solvabilité du demandeur de crédit et de la rentabilité du projet financé, les banquiers exigent de leurs clients des sûretés réelles qui seraient mises à exécution forcée en cas de non respect des engagements de remboursements au terme du délai prévu.

Tout en reconnaissant implicitement le bien-fondé de l'exigence des garanties comme couverture du risque encouru lors de l'octroi des prêts par les banques, la Banque Nationale du Rwanda n'a jamais réglementé la nature ou la consistance des garanties que les banques doivent exiger de leurs clients.

Devant les difficultés de plusieurs demandeurs de crédits à disposer des garanties réelles pour couvrir des investissements jugés prioritaires, il a été institué un Fonds Spécial de Garantie pour couvrir ceux qui n'ont pas assez de garanties à offrir à leurs banquiers et qui demandent de petits crédits.

Le cadre institutionnel et les moyens financiers mis à la disposition de ce fonds n'ayant toutefois pas permis de satisfaire à toutes les demandes, il est actuellement question de le restructurer en vue de le rendre apte à couvrir toutes les demandes de couverture des secteurs prioritaires de l'économie dont les promoteurs ne disposent pas de sûretés réelles suffisantes.

c) de la durée des remboursements

Bien qu'elle demande aux banques de rester dans la marge du potentiel des engagements à moyen et long terme (les banques se doivent d'accorder des prêts à moyens et long terme en fonction de leurs

dépôts à terme), la Banque Nationale du Rwanda ne réglemente pas explicitement la durée des remboursements que les banquiers doivent donner à leurs clients.

La durée des termes devrait être nuancée, les crédits à court terme devraient pouvoir être remboursés en trois ans et les crédits à moyens et long terme devraient aller jusqu'à 15 ans, voire plus, de sorte que les remboursements puissent correspondre aux revenus à la disposition du client.

#### La politique de refinancement de la Banque Centrale

Intervenant comme banquier des banques primaires et comme prêteur de dernier ressort, la Banque Nationale du Rwanda a défini sa politique de refinancement des banques qui en font la demande.

Avant la formulation d'une politique ad hoc de refinancement, la Banque Nationale du Rwanda refinançait des opérations de campagne de commercialisation du café et du thé. Ces refinancements se réalisaient conformément aux instructions qu'elle publiait chaque année.

La politique de refinancement fixe les taux et réglemente les modalités du recours des banques. Elle étend les refinancements aux crédits commerciaux, aux crédits de campagne des produits agricoles, aux prêts aux investissements prioritaires à moyen terme ainsi qu'aux avances garanties et aux bons d'Etat.

Les taux de refinancement laissent aux banques une marge de 2 à 3 % pour les projets prioritaires selon que les taux appliqués par les banques sont soit supérieurs, soit inférieurs ou égaux à 8 %. Cette marge est plus réduite pour les financements non prioritaires et est même pénalisatrice pour les bons d'Etat.

Le recours aux refinancements de la Banque Nationale du Rwanda est donc une ressource accessoire pour les Banques, mais qui pourrait être intéressante si les banques accordaient des financements aux secteurs prioritaires de l'économie et se refinançaient à la Banque Nationale du Rwanda pour disposer de liquidité qu'elles utiliseraient pour financer de nouveaux projets prioritaires.

#### 5.2 Impact sur les entreprises:

##### Attitude des entreprises vis-a-vis de l'application de la politique des plafonds

En général, les entreprises ne comprennent pas pourquoi la Banque Nationale du Rwanda impose des plafonds aux banques commerciales.

Elles en ressentent plutôt des effets du fait que lorsqu'elles sollicitent du crédit, les banques leur répondent que le plafond fixé par la Banque Nationale du Rwanda est dépassé et qu'elles doivent attendre la période ultérieure pour être servies.

qui ont le plus de besoin pour leur développement.

Par ailleurs, certaines entreprises ayant pu obtenir un crédit de trésorerie plafonné remboursable en principe à un an, s'arrangent en fin de période pour payer les intérêts dus mais sollicitent une prorogation du crédit. Cette pratique empêche les banques d'accorder de nouveaux crédits aux entreprises emprunteuses, surtout lorsqu'en raison d'une mauvaise conjoncture extérieure, la Banque Centrale gèle la majorité des plafonds.

Ainsi, si les objectifs de la politique des fonds est de contrôler la croissance harmonieuse de la masse monétaire, sa mise en oeuvre aboutit à faire profiter quelques entreprises de la manne des prêts bancaires tandis que d'autres emprunteurs potentiels ne peuvent être servis. Ce phénomène introduit une distorsion additionnelle dans la croissance des entreprises.

Les entreprises qui ne parviennent pas à obtenir les crédits plafonnés devraient solliciter des prêts susceptibles d'être placés hors plafond. Non seulement les banques ne les encouragent pas parce que les taux appliqués sont moins rémunérateurs, mais de plus, ces crédits sont destinés à financer des investissements à long terme alors que les dirigeants d'entreprises cherchent, souvent, à effectuer des investissements rentables à courts terme.

Attitude des entreprises face aux taux débiteurs imposés par les banquiers.

L'autorité monétaire a fixé des taux plus bas pour les secteurs prioritaires et des taux pénalisateurs pour les secteurs spéculatifs dans le but d'orienter les investissements.

En théorie, devant l'offre insuffisante des capitaux alloués aux secteurs spéculatifs (résultant de la limitation des plafonds et du déplafonnement des prêts aux secteurs prioritaires), les entreprises devraient investir dans les secteurs où les taux sont plus bas.

En réalité, les entreprises s'empressent à demander des prêts qu'elles croient pouvoir rentabiliser à très court terme, prêts que les banques accordent facilement car plus rémunérateurs pour elles. Le peu d'importance accordé, lors de la signature du contrat, aux taux d'intérêts, entraîne à l'échéance la multiplication des moratoires.

Dans ces conditions, la différenciation des taux et la pénalisation des secteurs spéculatifs incitent les entreprises à devenir des mauvais débiteurs car à tout dépassement de délai, il est appliqué un intérêt moratoire plus pénalisateur (4 %).

Les entreprises e... elle incite les banques à n'accorder du crédit  
duira un élément... à renforcer les garanties exigées.  
leurs services d... à alourdir les conditions qu'elles doivent remplir  
tions d'accès aux... la politique des plafonds

Les entreprises se... et négligent les in... blés à longue éch... rentabilité préala... fournisseurs de te... ral une assistance

Cependant, depuis

PERSPECTIVES

Eu égard à la dépression du marché mondial du thé, la seule stratégie à moyen terme envisageable pour l'OCIR-THE serait une stratégie visant à une amélioration des rendements dans certaines plantations afin de réduire les coûts de production. Ceci s'applique également à l'usinage où OCIR-THE espère pouvoir atteindre un gain de productivité de 20 % d'ici 1993.

Pratiquement tous les efforts préconisés d'ici 1993, ont trait à l'amélioration des résultats opérationnels par une expansion de production (extension des plantations de 1200 hectares en cours), afin d'améliorer le taux d'opération faible de certaines usines.

Or le stock du produit (en mois de ventes) n'a cessé de s'accroître depuis 1985, passant de 2,3 à 5,4 en 1987. Le choix d'une expansion de la production comme meilleure voie de réforme peut être posé. Il semble qu'une étude du marché du thé, avec estimations des prix de vente et de quantités vendables s'impose avant de s'engager dans des mesures visant à augmenter la production.

Efficacité économique des usines à thé

Le ration DRC pour des produits d'exportation tel que le thé rwandais peut être défini comme étant le rapport entre les coûts nets en ressources intérieures et le bénéfice en devises apporté par l'activité. Le bénéfice est équivalent au prix de vente à l'exportation moins les dépenses en devises nécessitées par la production locale.

Un DRC qui se situe entre 0 et 1 est considéré comme efficace. alors qu'un DRC plus grand que 1 dénote une activité inefficace.

Il est évident que le ratio dépend fortement du prix à l'exploitation. Etant donné que le prix du thé est déterminé par les forces de l'offre et de la demande sur le marché mondial, et que ce prix est sujet à des fluctuations substantielles et rapides, le DRC peut donner des résultats très variables sur une courte période de temps.

C'est pour cette raison que le critère n'a pas d'application particulière dans le cas d'OCIR-THE.

D'autres critères ont été proposés pour mesurer l'efficacité. La plupart des mesures s'appliquent à des activités d'import-substitution, et sont moins applicables dans le cas d'OCIR-THE. Néanmoins, un exemple démontre de nouveau la sensibilité des critères employés au prix de vente à l'exportation.

Ce critère permet de lier le taux de change à la détermination de la compétitivité internationale ;

	<u>FRW/KG</u> 1986
Prix à l'exportation	162,2
- coûts en devise	45,67
	-----
= valeur ajoutée	116,53
Valeur ajoutée en DTS	1,13
	-----
Prix au producteur	62,09
+ autres coûts intérieurs	49,47
	-----
= coût intérieur total	121,56
	-----

Taux de change minimum théorique =

$$\frac{\text{coût intérieur total}}{\text{valeur ajoutée en DTS}} = \frac{121,56}{1,13} = 107,57$$

Cette détermination montre que pendant 1986 le thé ne peut pas être considéré comme compétitif à l'échelle internationale vu le taux de change du FRW par rapport au DTS.

Il est évident que plus le prix à l'exportation baisse, plus le taux de change minimum théorique augmente. Alors que cette approche permet donc de dégager un taux de change théorique, il ne faut pas oublier que cette détermination ne s'applique qu'à un seul article et à un seul prix. Il est, cependant clair que, d'une façon générale, on ne peut pas considérer le thé comme compétitif au taux de change et aux prix de revient et de vente actuels.

Une rédaction du coût intérieur total s'avère difficile étant donné les rigidités introduites dans l'économie rwandaise par le système des contrôles multiples de l'économie.

La part des coûts intérieurs qui est peut être la plus difficile à changer est le prix garanti au producteur. En effet, ce prix constitue non seulement le prix d'un intrant dans le processus de production du thé, mais également un revenu garanti par la société à un secteur particulier de l'économie, à savoir l'agriculture.

La plupart des pays qui ont introduit des programmes de stabilisation des prix aux producteurs (fonds de stabilisation ou d'égalisation, agences de commercialisation, "marketing boards" sous une forme ou une autre) ont ainsi trouvé que:

- i) le producteur faisant face maintenant à une courbe de la demande parfaitement élastique trouve qu'il est dans son inté-

rêt de produire le plus possible. Son revenu est une fonction directe de la quantité produite, et il n'est pas difficile alors de voir la raison des surplus chroniques de produits agricoles de certains pays, voire même de régions si un nombre de pays adopte des programmes similaires. Le problème agricole du Marché Commun Européen s'explique de cette façon.

- ii) des programmes de stabilisation de prix ne peuvent connaître un certain succès que si les fluctuations du secteur agricole ne se superposent pas à d'autres fluctuations cycliques, les renforçant et les agrandissant. Or pour une économie agricole, telle que celle du Rwanda, les fluctuations dans la demande des principaux produits d'exportation, café et thé sont la raison principale de ces fluctuations cycliques posant des problèmes au niveau des finances publiques, de la balance des paiements internationaux, du niveau général des prix etc.

Ainsi une baisse des prix mondiaux du thé entraînera non seulement des pertes de revenus pour OCIR-THE, mais également des pressions sur le budget, avec des baisses de recettes budgétaires et dans le cas où un fonds d'égalisation des prix exige, des subventions dont l'ampleur ne fait qu'ajouter aux pressions budgétaires.

Ceci est tout à fait clair quand on examine les dotations récentes pour subvention sous le fonds d'égalisation OCIR-CAFE.

- iii) Un fonds de stabilisation peut très bien fonctionner si les fluctuations cycliques sont d'une amplitude à peu près égale à travers les cycles successifs.

Il constitue une charge insupportable pour le trésor si le produit ou l'industrie fait face à un déclin à long terme, soit pour des raisons de changements de préférences des consommateurs ou bien parce que la concurrence internationale s'est intensifiée, un plus grand nombre de producteurs essayant de s'accaparer une part d'un marché qui ne croît pas assez rapidement.

Actuellement, on ne peut attribuer, avec certitude, la baisse des cours du thé à un phénomène conjoncturel ou structurel. Néanmoins, une indication sur la nature de la récession de l'industrie est requise, si l'établissement d'un fonds d'égalisation sur une base solide doit être considéré.

Deux autres effets d'une politique de stabilisation des revenus des producteurs doivent être mentionnés ici :

- a) des programmes de stabilisation empêchent les ajustements nécessaires du "mix" des biens à produire.

En d'autres mots, les producteurs préfèrent garder des produits qui leur donnent une certaine garantie de revenu, et ce, même

si la composition de la demande change et que, par conséquent, ils devraient produire autre chose.

- b) les programmes de stabilisation ou égalisation pour un produit amènent très souvent les cultivateurs à abandonner toute autre culture.

### CONCLUSIONS

La combinaison prix mondiaux du thé - coût intérieur de production - taux de change font de l'opération d'OCIR-THE une opération économique inefficace.

OCIR-THE aurait cessé ses opérations depuis longtemps sans le recours aux ressources d'Etat qui semble avoir soutenu l'entreprise sans poser trop de questions sur ses efforts de rationalisation de ses opérations et l'amélioration de la structure de ses coûts d'opération.

Parmi les questions que l'on doit se poser au sujet d'OCIR-THE figurent les suivantes :

- i) est-ce que l'OCIR-THE est structuré d'une façon efficace ?  
Où est-ce que l'on pourrait s'attendre à des améliorations de productivité si les opérations de transformations étaient séparées de celles de plantation et même de commercialisation ?
- ii) le prix de 15 FRW/kg de feuilles vertes est-il optimum ?
- iii) est-il possible d'envisager un plan stratégique cohérent à 5 ans sans obtenir d'abord des réponses aux questions précitées ?

### RECOMMANDATIONS

Une étude financée dans le cadre des études sur les entreprises publiques par le FED et exécutée par un bureau d'études et/ou la CCO, doit donner une évaluation détaillée de l'OCIR-THE. Entre temps, vu la nature pressante des problèmes auxquels fait face OCIR-THE, on devrait sans tarder:

- 1) procéder à une analyse du marché mondial du thé pour la production d'OCIR-THE et essayer de dégager des projections à court et moyen terme pour les ventes potentielles. Dégager une politique commerciale à partir de ces projections;
- 2) faire des efforts visant à réduire les coûts intérieurs de production et à améliorer la productivité. Considérer des mesures qui n'auraient pas nécessairement l'effet d'aug-

menter la production d'OCIR-THE, mais qui seraient de nature à rationaliser le réseau d'usines implantées;

- 3) prendre la décision de remettre l'établissement d'un fonds d'égalisation jusqu'au moment où le diagnostic détaillé de l'étude financée par le FED sera disponible, afin de pouvoir intégrer les réformes éventuelles préconisées par l'étude avec le fonds d'égalisation à créer.

C) Secteur Transports en Commun - (ONATRACOM)

L'ONATRACOM est l'entreprise publique établie pour assurer:(6)

- a) le transport urbain, suburbain et interurbain
- b) le transport par bateau sur le lac Kivu
- c) la réparation des véhicules de l'Etat dans son garage
- d) la gestion de la gare routière.

Pour assurer ses missions, l'ONATRACOM disposait en 1988 d'un parc de 128 autobus, dont 102 en exportation. En 1989, un don japonais de 65 véhicules va porter ces chiffres à 193 et 167 respectivement.

Le transport lacustre est assuré par deux bateaux acquis en 1976.

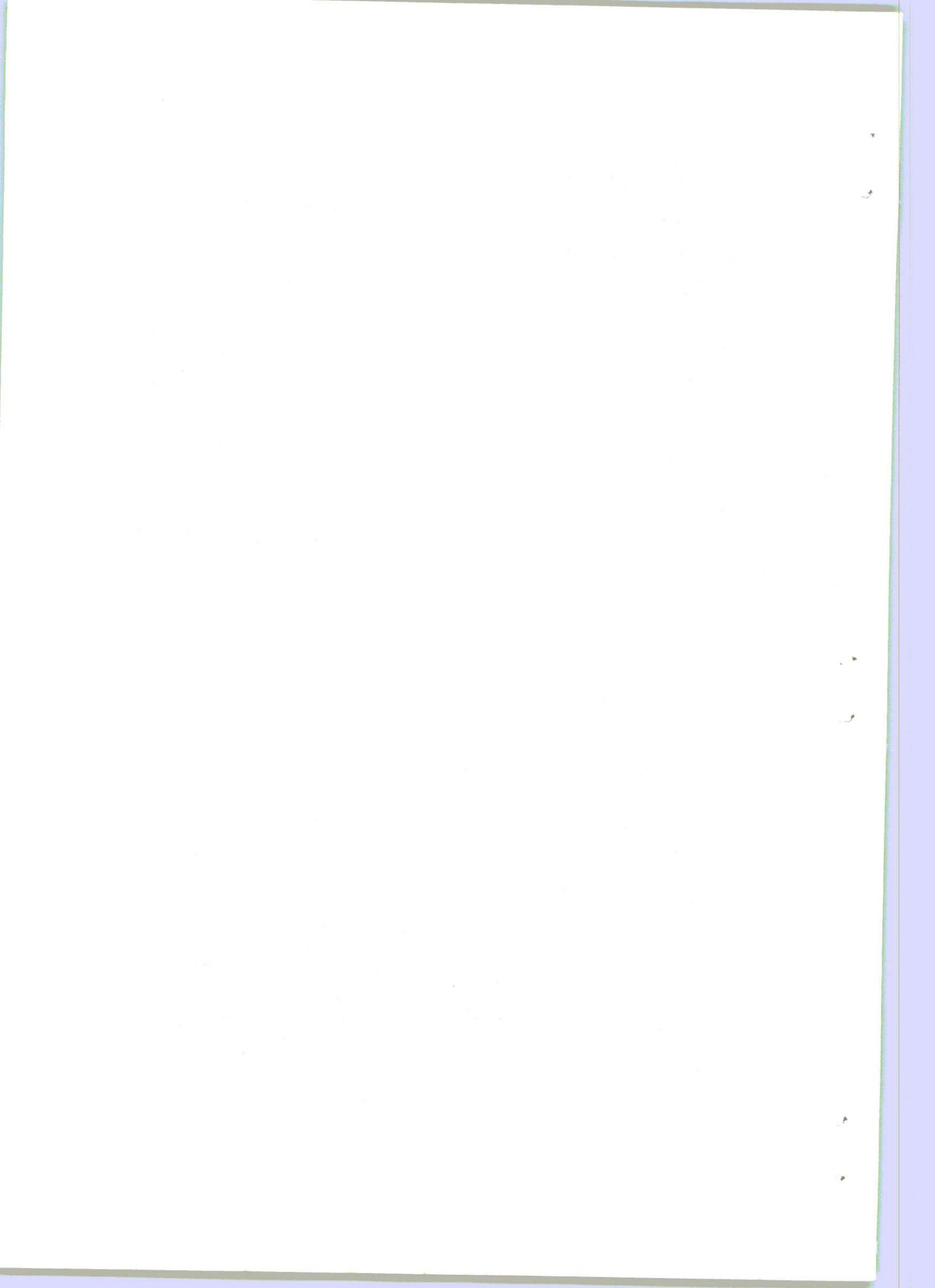
L'ONATRACOM est une entreprise structurellement déficitaire, dont la survie a été assurée en large partie grâce aux aides extérieures sous forme de renouvellement et d'extension de son matériel roulant.

Les résultats financier de l'ONATRACOM pendant la période 1985-1987 se présentent comme suit :

	: 1985	:	1986	:	1987	:
	:: Million de FRW					
Produits	: 329,3	:	364,0	:	429,2	:
charges	: 333,2	:	361,2	:	414,8	:
Résultat brut	: (8,9)	:	2,8	:	24,3	:
- amortissements	: 104,2	:	70,3	:	88,9	:
Résultat d'exploita- tion	: (113,1)	:	(67,5)	:	(64,6)	:
+ amortissement	: 77,6	:	47,5	:	47,8	:
subvention équipement:	:	:	:	:	:	:
Résultat net	: ( 35,5)	:	( 20,0)	:	( 16,8)	:

Alors que ces résultat semblent indiquer une amélioration de l'efficacité des opérations de l'entreprise, il faut noter que cette amélioration est due à un majeure partie de l'amortissement des subventions d'équipement.

(6) Loi du 10/78 du 8 mai 1978



En effet, une étude récente menée par ONATRACOM avec le concours de la CCO a montré que 34 des 73 lignes de l'entreprise ne parviennent même pas à couvrir les coûts variables d'exportation. Sur la base des coûts totaux, seulement deux lignes présentent une marge positive. Les pertes moyennes se chiffrent à près de 1,8 millions de FRW par ligne.

L'étude finalement arrive à la conclusion que toutes les activités d'ONATRACOM sont déficitaires à l'exception de la gare routière.

Les déficits chroniques de l'ONATRACOM ont nécessité des subvention/transferts importants du trésor et autres, et ONATRACOM a aujourd'hui un niveau d'endettement qui est impossible à supporter à son niveau d'opération;

	: 1983	: 1984	: 1985	: 1986	: 1987	:
	Millions de FRW					
Dette à long terme	: 811,0	: 811,0	: 555,8	: 555,8	: 511,9	:
Dette à court terme	: 82,1	: 87,7	: 222,2	: 241,6	: 264,3	:
Dette totale	: 893,1	: 898,4	: 778,0	: 797,4	: 775,2	:

Si on compare le niveau de cette dette au capital de l'entreprise, on arrive à un ratio Dette/Capital Social 27,5.

Le support financier qu'ONATRACOM a reçu du secteur public à travers les années se chiffre comme suit :

	: 1983	: 1984	: 1985	: 1986	: 1987	: 1988	: Total	:
	Millions de FRW							
Subvention du budget ordinaire:	21,0	:	:	40,0	:	35,0	96,0	:
Avance du trésor	33,0	:	:	:	:	(6,0)	27,0	:
Total	54,0	:	:	40,0	:	29,0	123,0	:

En plus des subventions, l'office accuse des arriérés vis-a-vis d'autres organismes d'Etat, notamment la Caisse Sociale :

	Millions FRW
Caisse Sociale : Cotisations arriérés 1983-86	17,3
Cotisations déclarées non payées 1987-88	0,8
Cotisation estimées sans déclaration 1988	2,3
Majorations de retard taxées jusqu'en 1988	106,8
Dette totale au 31/12/88	124,8
<u>ELECTROGAZ</u>	6,1
<u>PETROWANDA</u>	21,6
<u>P.T.T.</u>	0,9
DETTE TOTALE	152,0

Il est difficile de prévoir que l'ONATRACOM, tel que structuré et opéré en ce moment, puisse améliorer ses résultats opérationnels d'une façon satisfaisante sans un changement important dans ses opérations et ses missions.

En effet, l'entreprise créée pour la prestation d'un service social semble avoir des difficultés à faire accepter son service par le consommateur qui, apparemment, préfère le service du secteur privé au moins dans les transports en commun.

Un examen des difficultés rencontrés par l'ONATRACOM dans ces opérations va illustrer ce point.

ONATRACOM n'a qu'une petite part du marché de transport intérieur des passagers, à savoir autour de 16 pour-cent. Or ceci malgré des tarifs qui sont au-dessous les prix maxima permis (Tableau VIII) que le secteur privé a adopté.

TABLEAU VII  
T A R I F S

	ONATRACOM	Secteur Privé / maximum permis
Réseau urbain	:-tarif ordinaire: : 20 FRW par passager :-tarif spécial ] : aux agents de ]:10 FRW: : l'Etat (heure ]quel : de pointe ]que : : soit le: : : trajet :	: : 20 FRW par passager : : : : : : :
Réseau suburbain (KIGALI)	2,5 FRW/km	3 FRW /km
Réseau interurbain: bitumé	2,5 FRW/km	3 FRW /km
Réseau interurbain: non bitumé et réseau rurale	2,5 FRW/km	

Malgré ces tarifs plus bas que ceux du secteur privé, les autobus de l'ONATRACOM accusent un taux moyen d'occupation de l'ordre de 33 % seulement sur le réseau interurbain et 20 % sur le réseau suburbain.

Le taux est encore plus faible sur le réseau urbain en dehors des heures de pointe, phénomène qui peut être expliqué par le fait que les autobus sont liés à un horaire et à arrêts fixes, alors que les voyageurs préfèrent la flexibilité donnée par les minibus privés non sujets à ces contraintes.

Cette concurrence du secteur privé à l'ONATRACOM a lieu dans le transport urbain et suburbain de Kigali ainsi que dans le transport interurbain le long du réseau bitumé. Sur le réseau interurbain non bitumé et en milieu rural, l'ONATRACOM occupe une position de quasi-monopole.

Les résultats des opérations de transports par bateau et des opérations du garage essence sont déficitaires. En l'état actuel de disponibilité des données, il est difficile de se prononcer sur les causes de ces résultats négatifs.

Quant au garage, les tarifs pratiqués ainsi que l'importance des créances irrécouvrables et largement imputables à l'Etat semblent être les causes des déficits encourus en 1986 et 1987.

Evaluation économique de l'ONATRACOM.

L'ONATRACOM ne joue aujourd'hui aucun rôle majeur en dehors des activités de désenclavement des zones les moins nées en réseau routier.

- a) Dans les activités transports en commun, suburbain et interurbain bitumé, la part du marché occupé par l'ONATRACOM est faible et les taux d'occupation des véhicules très bas.

Il est clair que, à part la circulation aux heures de pointe à Kigali, la cessation des opérations de l'ONATRACOM ne se ferait guère sentir. Des efforts pour rendre l'entreprise compétitive avec le secteur privé devraient seulement être considérés après une détermination précise et une redéfinition concise des missions de l'ONATRACOM.

- b) L'Etat rwandais a supporté et continue à supporter une entreprise dont le rôle n'est plus évident actuellement. Parmi les mesures de support qui ont permis à l'ONATRACOM de survivre il faut mentionner de nouveau :

- (a) subventions, avances, non-paiement de dettes envers l'Etat;
- (b) remboursements du prêt japonais par l'Etat ;
- (c) exonération des droits à l'importation des pièces détachées.

RECOMMANDATIONS

1. Redéfinir les missions de l'ONATRACOM
2. Prendre des mesures requises pour désengager l'ONATRACOM du secteur des transports urbains, suburbains sur routes bitumées, à l'exception d'un service limité aux heures de pointe à Kigali.  
Assumer les déficits liés à sa mission de pouvoir au service sur routes non bitumées.
3. Eliminer sans tarder le tarif spécial aux agents de l'Etat sur le réseau urbain de Kigali. Ce tarif n'a pas de contrepartie dans les autres centres urbains du pays, et il est donc discriminatoire.

D) Le Tourisme (ORTPN)

L'ORTPN a pour objet la promotion du tourisme, d'assurer la protection de la nature, d'assurer la gestion des meubles et immeubles affectés à son objet. La tutelle est exercée par le Président de la République.

L'ORTPN (Office Rwandaise du Tourisme et des Parcs Nationaux) gère lui-même une partie de ses établissements, alors que d'autres sont confiés à la CRHT (Compagnie Rwandaise d'Hôtellerie et du Tourisme) ou au Méridien. Parmi les établissements gérés par l'ORTPN figurent:

VILLAGE URUGWIRO  
HOTEL KIYOVU  
CAFE IMPALA  
GUEST HOUSE KIBUYE  
HOTEL REGINA  
GITE TOUR. KINIGI  
MOTEL MONT HUYE  
VILLAGE VACANCES ITUZE

La CRHT gère

L'HOTEL DES DIPLOMATES  
L'HOTEL AKAGERA  
LE GUEST HOUSE GABIRO

L'HOTEL IZUBA à Gisenyi est sous gestion de Méridien.

Les parcs nationaux sont gérés directement par l'ORTPN.

A l'instar des autres entreprises publiques telles que l'ONATRACOM, OCIR-THE ect, l'ORTPN a été chroniquement déficitaire depuis sa création. Non seulement les établissements gérés directement par l'ORTPN, mais aussi ceux confiés à CRHT et au Méridien ont été déficitaires.

ORTPN

(Millions de FRW)

	1983	1984	1985	1986	1987
: Résultats nets:	-212	-172	-280	-182	-97

La plupart de ces déficits sont générés par les hôtels gérés par la CRHT, le Village URUGWIRO et l'Hôtel Méridien IZUBA (plus de 80 pour-cent).

SOMMAIRE DES RESULTATS NETS

O R T P N

	HOTELS ORTPN	DEPAR- TEMENT (y compris parcs)	CRHT	MERIDIEN GISENYI	TOTAL
1984	- 46,6	- 5,3	- 46,8	- 73,2	- 171,8
1985	- 95,5	-118,2	- 44,2	- 21,8	- 279,7
1986	- 54,2	- 54,9	- 30,3	- 51,5	- 181,8
1987	- 17,8	- 14,7	- 32,3	- 32,7	- 97,4

Jusqu'ici l'ORTPN n'a pas, d'une façon générale, eu recours au trésor public pour combler ses pertes.

La raison principale des pertes chroniques de l'ORTPN semble avoir été un taux d'occupation désastreusement bas. Ainsi, le coefficient moyen des hôtels a fluctué entre 20 et 30 pour-cent pendant la période 1983 à 1987.

L'Hôtellerie

Le Rwanda dispose d'environ 800 chambres, 1.400 lits dont plus de 60 % se trouvent à Kigali. Plus de 50 % de la capacité hôtelière appartient à l'ORTPN. L'Etat intervient dans toute l'hôtellerie au niveau international que ce soit par l'intermédiaire de l'office, par ses participations dans la Soprotel ou la CHRT.

Le taux d'occupation moyen des hôtels se chiffrait à une moyenne de 22 pour-cent en 1985. Il y a des fluctuations erratiques surtout dans les hôtels de Kigali, surtout dûes à des irrégularités d'arrivage de la clientèle affaires.

Les hôtels donnés en gestion réalisent d'une façon générale, une performance insatisfaisante et une grande partie des pertes totales de l'office leur sont imputables. (Tableau VIII)

TABLEAU VIII

REPARTITION DU RESULTAT NET

	1984	1985	1986	1987
Département	2%	33%	4%	-6%
Hôtels donnés en gestion				
Hôtel Akagera	16%	28%	20%	31 %
Hôtel Diplomates	8%	-5%	12%	17%
Guest House Gabiro	6%	2%	8%	7%
Méridien Gisenyi	43%	8%	28%	34%
Hôtels gérés par l'ORTPN				
Village Urugwiro	19%	21%	19%	12%
Autres hôtels	6%	14%	9%	6%
Perte totale (.000)	(171.815)	(279.723)	(181.808)	(97.398)

Les principaux ratios de rentabilité sont tous négatifs.

Une expansion de la capacité hôtelière de luxe semble hors de question en ce moment étant donné que la demande pour cette catégorie d'établissement ne semble pas justifier leur mise en place.

Les parcs Nationaux

Le Rwanda possède deux parcs nationaux de renommée mondiale :

- a) Le parc National de l'Akagera
- b) Le parc National des Volcans

Les deux représentent des pôles potentiels d'attraction des touristes importants.

PARC NATIONAL DE L'AKAGERA

Le parc national de l'Akagera se situe dans l'une de deux zones touristiques importantes du Rwanda. Deux hôtels (Akagera et Guesi House de Gabiro), la pêcherie du Lac Ihema complètent un parc dont l'originalité au niveau régional consiste moins dans la variété de la faune que dans la diversité des paysages. La route goudronnée nord-sud, reliant Kayonza à Kagitumba, renforce son caractère de

parc se prêtant à un tourisme de type familial.

L'équilibre écologique limite les entrées à 60.000 par an et dans le contexte actuel d'irrégularité de la demande la capacité a été estimée à environ 40 000 entrées. Les périodes d'affluence étant limitées aux vacances scolaires (Noël, Pâques et les mois de juillet et août), la capacité utile, compte tenu du profil de la clientèle actuelle, est de 15 000 touristes étrangers par an, soit un potentiel inexploité d'environ 10.000 touristes étrangers.

Si l'on veut amener les entrées près de la capacité maximum théorique, d'autres avenues devraient être explorées et notamment le marché important et en forte expansion, libre de toute contrainte de temps, que constituent les personnes à la retraite.

Au delà, des travaux d'infrastructure importants devraient être entrepris et notamment la stabilisation d'environ 200 kilomètres de piste, tout en tenant compte que la topographie et la végétation du parc se prêtent mal à des visites en convois.

### PARC NATIONAL DES VOLCANS

Le parc National des Volcans (P.N.V.) abrite le produit touristique le plus original : le gorille des montagnes. Ce produit n'est pas valorisé en relation avec son potentiel. L'axe du marketing se situe globalement sur la promotion d'un produit rare que le Rwanda fait tout pour protéger.

La condition première de réalisation de cette stratégie passe par un accord avec le Zaïre visant à protéger le marché en évitant toute concurrence de prix stérile.

Il faut noter enfin que l'expansion quantitative du marché est très limitée (capacité théorique : 6 600), le nombre d'entrées pour la visite des gorilles a été 4600 en 1988. De plus, si l'on considère qu'une majorité de touristes achète un permis pour deux journées de visite, la capacité en terme d'individus est encore plus réduite.

### Les problèmes du tourisme rwandais

A l'heure actuelle, le tourisme rwandais est étudié par plusieurs ingénieurs-conseils et il ne s'agit ici que d'évoquer les problèmes sans qu'un essai ne soit fait pour leur donner des réponses définitives. (7)

- a) Il est hors de doute qu'un des obstacles majeurs à l'attraction du touriste étranger est la chéreté des logements et la restauration au Rwanda. En tant que pays enclavé, le Rwanda fournit en large partie des attractions similaires à celles des pays limitrophes :

Parcs nationaux du Kenya, de la Tanzanie etc... Or les coûts des hôtels et de séjour au Rwanda sont de 30 % à 50 % plus cher que dans ces pays. Le prix est un obstacle sérieux à la vente des attractions rwandaises aux étrangers.

Les raisons de cette non-compétitivité sont multiples, mais il ne peut y avoir de doute qu'elles sont amplifiées par un franc rwandais surévalué. Cette surévaluation occasionne des coûts en devises élevés pour l'hébergement. Une étude du DRC pourrait évaluer le degré de "protectionnisme" du secteur, mais elle ne serait pas d'utilité pratique ici, étant donné le caractère d'exportation de services de l'industrie.

- b) Comme déjà indiqué plus haut, le Rwanda ne possède pas d'attraction particulière pour le touriste étranger. Si le parc des Volcans, au potentiel limité, représente un taux original, le parc de l'Akagera doit concurrencer ceux réputés du Kenya et de Tanzanie. Ceci ne veut pas dire qu'il n'y ait pas de potentiel pour persuader des "tour-opérateurs" d'amener leur clientèle pour une tournée au Rwanda. Cependant il ne faudrait pas s'attendre à voir des initiatives pareilles remplir les hôtels rwandais du jour au lendemain.
- c) Pour les raisons précitées l'effort de commercialisation d'un produit cher et pas assez différencié de l'offre des pays concurrentiels, devra être dosé. Il en est de même d'efforts à engager pour obtenir un appui plus actif des agences de voyages.
- d) Les établissements hôteliers au Rwanda s'adressent à un marché de luxe. A part certains établissements privés (e.g. chez Lando à Kigali), le tourisme rwandais ne s'adresse pas à la clientèle de catégorie moyenne qui a néanmoins un potentiel élevé. Ainsi, des établissements genre gîtes d'étape pourraient compléter des hôtels de standing tout en étant accessible à un tourisme jeunes.
- e) Les responsables de la gestion des hôtels sont pratiquement unanimes à déplorer les lourdeurs administratives dans leur gestion. Ils déplorent en particulier les goulots d'étranglement qui semblent s'annoncer surtout avec les programmations des importations. Certains articles mineurs certes, commencent à manquer et ceci risque d'avoir des impacts malheureux sur les relations avec les clients.

---

(7) Etude belge sur les parcs nationaux, avec continuation possible de cette étude par la coopération canadienne. Une étude est en cours par un expert de l'Organisation Mondiale du Tourisme (Projet PNUD).

- f) L'ORTPN a des responsabilités majeures dans le développement du tourisme rwandais. Une avenue à explorer est la séparation des fonctions hôtels et Parcs Nationaux, afin que l'entreprise puisse mieux se concentrer sur l'un ou l'autre des objectifs qu'elle poursuit. Il semble évident qu'à court et moyen terme les besoins de financement des opérations des hôtels vont demander des efforts financiers importants. Il ne faudrait pas que ces exigences puissent remettre en cause le rôle de l'ORTPN dans la gestion des parcs nationaux.

#### RECOMMANDATIONS

1. Revoir les opérations de ORTPN à la lumière des rapports des consultants qui étudient en ce moment les opérations des hôtels ainsi que ceux des parcs nationaux.
2. Séparer l'ORTPN en deux entités opérationnelles distinctes : les hôtels et les parcs nationaux.
3. Procéder sans tarder à des révisions des tarifs des hôtels, en attendant une revue complète du secteur hôtelier.

E) La Caisse Sociale du Rwanda

La Caisse Sociale du Rwanda (CSR) fut créée en 1962.(8)  
Son statut fut modifié en 1967 et 1974 (9) quand le principe d'un système d'épargne individuelle fit place à un système basé sur les rémunérations de l'assuré.

La CSR n'est pas une entreprise publique dans le sens propre du mot. Ainsi, elle est constituée sans capital social, elle appartient à ses affiliés et l'Etat n'en assure que la gestion. Ceci veut dire, bien sûr, que légalement l'Etat est comptable vis-à-vis des affiliés.

La gestion de la CSR est assurée par un Conseil d'Administrateurs composés de 7 membres nommés par le Président de la République pour un mandat de 3 ans renouvelables. Les 7 membres du Conseil représentent le gouvernement (3 représentants), les employeurs (2 représentants) et les travailleurs (2 représentants).

Depuis sa création la CSR a vu le nombre des assurés s'accroître de quarante quatre mille en 1963 à plus de deux cent quatre vingt mille à la fin de 1986. Le tableau n° IX donne l'évolution des recettes et des prestations depuis 1980.

TABLEAU IX  
RECETTES ET PRESTATIONS DE LA CSR  
(EN MILLION DE FRW)

Années	Recettes totales	Prestations versées aux assurés sociaux	Ecart Positifs
1980	668,54	76,24	592,30
1981	926,10	96,76	829,34
1982	938,49	168,64	769,85
1983	1.045,24	225,97	819,27
1984	1.238,23	225,72	982,51
1985	1.199,37	314,32	885,05
1986	1.409,01	380,65	1.028,36
1987	1.393,12	436,68	956,44
<b>TOTAL</b>	<b>8.818,10</b>	<b>1.954,98</b>	<b>6.863,12</b>

(8) La loi du 15 novembre 1962 sur la sécurité sociale.  
(9) Loi du 28 février 1967 et Décret-loi du 22 août 1974.

A première vue, les chiffres semblent indiquer que les prestations ont commencé à s'accélérer à un rythme supérieur à celui des cotisations (18 pour-cent en moyenne pour les prestations payées pendant 1983 à 1987 alors que les recettes encaissées n'ont augmenté que de 10 pour-cent).

Afin de confirmer ou infirmer cette tendance, il faudrait être en mesure d'évaluer l'évasion des cotisations. Les arriérés connaissent une croissance constante. L'enregistrement des intérêts et pénalités, ces dernières années, en est la cause principale. Le tableau n° X montre l'accroissement de ces arriérés depuis 1985.

TABLEAU X

ARRIERES DE COTISATIONS ET MAJORATIONS DE RETARD A RECUPERER  
EN MILLION DE FRW

	1983	1984	1985	1986	1987
SECTEUR PUBLIC					
- Ministères	360	650	1,053	1,318	2,636
- Communes	237	316	326	516	1,653
- Ets Publics	2	149	362	467	642
- Régies	120	184	364	333	341
	-	-	-	-	-
SECTEUR PRIVE	121	137	361	445	535
TOTAL	484	788	1,415	1,764	3,171

Il faut noter que les recettes ont été affectées par la faillite de certaines sociétés dont la SOMIRWA et la diminution du taux de cotisation en 1987.

Il faut également signaler que l'employeur qui ne fait pas ses déclarations ou qui ne les transmet pas à la CSR est redevable du montant de la cotisation majorée d'un intérêt de 1,5 pour-cent par mois. A ce taux, il ne semble pas que l'on puisse parler de financement des particuliers et sociétés, mais plutôt de mauvaises créances. Il est donc fort douteux que les intérêts qui découlent de ces arriérés puissent être recouverts.

Les arriérés à récupérer représentent 30 pour-cent de l'actif net comptabilisé de la CSR. L'Etat et les entreprises publiques comptent pour 84 pour-cent de ces arriérés.

La CSR a réalisé des bénéfices jusqu'ici :

RESULTAT NET (EN MILLION DE FRW)

1983	1984	1985	1986	1987
1,056	1,297	1,293	1,526	1,595

La CSR est limitée à faire des placements en: (0)

- bons du trésor
- bons de développement
- bons de caisse garantis par l'Etat
- obligations émises par l'Etat ou obligations émises par les établissements publics
- investissement immobiliers au Rwanda
- prêts aux Etablissements Publics.

Tout au long de la décennie des années quatre-vingts, les bons de développement ont été la plus grande utilisation de ressources (tableau n° XI)

TABLEAU XI

EMISSION DE BONS DE DEVELOPPEMENT

Année	Budget de développement	Souscription de la CSR au budget de développement	% de participation
1980	2.213.482.000	500.000.000	22,6
1981	2.968.000.000	1.040.000.000	35
1982	3.554.000.000	1.350.000.000	38
1983	3.650.000.000	950.000.000	26,3
1984	3.424.500.000	1.000.000.000	29,2
1985	3.593.500.000	1.340.000.000	37,3
1986	3.635.000.000	1.350.000.000	37,1
1987	3.865.000.000	1.500.000.000	38,8
TOTAUX	26.903.482.000	9.030.000.000	33,56

A la fin de 1988, le total des bons de développement détenus par la CSR se chiffre à 9,755 millions de FRW (tableau n° XII).

TABLEAU XII

Année	Emprunts d'Etat sous forme de Bons de Développement		
	Report	Souscription	Remboursement
En millions de FRW			
1979	1.189	-	165
1980	1.189	500	-
1981	1.689	1.040	204
1982	2.525	1.350	480
1983	3.570	950	1.440
1984	4.620	1.000	30
1985	5.590	1.040	-
1986	6.930	1.350	175
1987	8.105	1.500	900
1988	8.705	1.250	200

Ces emprunts sont à un taux de 7 % par an.

Pendant la même période de temps, les emprunts sous forme de bons de trésor ont évolué comme suit (tableau n° XIII) :

TABLEAU XIII

Emprunts sous forme de Bons de Trésor

Année	Reconduc- tion	Report	Souscription	Remboursement
1989	-	-	400.000.000	-
1980	-	400.000.000	-	213.556.884
1981	-	186.443.116	-	186.443.116
1982	-	-	423.822.741	-
1983	-	423.822.741	-	-
1984	-	423.822.741	-	-
1985	-	423.822.741	-	200.000.000
1986	-	223.822.741	-	-
1987	-	223.822.741	-	-
1988	-	223.822.741	400.000.000	-

Les 623.822.741 FRW de bons détenus par CSR sont émis aux taux d'intérêt suivants :

200.000.000 au taux de 5.25 % par an  
200.000.000 au taux de 5.50 % par an  
223.822.741 au taux de 5.75 % par an

A part les bons de développement et les bons de trésor, les actifs de la CSR comprennent (au 31/12/88):

a) des bons de caisse comme suit :

AIR RWANDA	200,000,000 FRW	au taux de 5 %
ORINFOR	12,000,000 FRW	au taux de 9 %
BUNEP	4,400,000 FRW	au taux de 9 %
BCR	300,000,000 FRW	au taux de 6,6 %
Hôtel Mille Collines	50,000,000 FRW	au taux de 7,5%

b) des participations comme suit :

Banque de Kigali	12,250,000 FRW
BRD	36,008,000 FRW
AIR RWANDA	8,000,000 FRW
SONARWA	24,999,000 FRW
STIR	10,000,000 FRW
CRHT	100,000,000 FRW
-----	
TOTAL	191,257,000 FRW

Malgré ces activités, on ne peut pas dire que la CSR souffre d'une pénurie de fonds. Au contraire, une analyse sommaire de la situation financière de la CSR sur la période 1983-1987 montre un excédent de liquidité et il faut se demander la cause de cette situation (tableau XIII).

La mission de la CSR est de servir les assurés sociaux et de veiller à la survie à long terme du régime de sécurité sociale et non de financer le budget général de l'Etat. En ce sens, il faut examiner les opérations de placements de la CSR et se demander si les placements effectués sont les meilleurs possibles pour réaliser ses objectifs.

A la fin de 1988 la majorité des placements était constituée de bons de développement :

1) bons de développements	78.92 %
2) bons de trésor	5.05 %
3) bons de caisse	4.58 %
4) immobiliers	9.91 %
5) participations	1.54 %

La sécurité des bons de développement ne fait aucun doute, et ce placement offre probablement aussi le meilleur rendement, étant donné l'excès de liquidité qui semble avoir prévalu récemment sur les marchés financiers.

Il reste cependant une question de base à laquelle une réponse s'impose : est-ce que le budget de développement finance des projets économiquement rentables ? En effet, si les projets inscrits au budget ne sont pas rentables, ils auront un impact négatif à travers leur vie sur les recettes de l'Etat tout en exerçant des pressions sur les dépenses au niveau du service de sa dette.

TABLEAU XIV

EMPLOIS DE FONDS ET RESSOURCES DE LA CSR  
(EN MILLIONS DE FRW)

	1983	1984	1985	1986	1987
EMPLOIS					
Valeurs immobilisées	5.919,6	7.098,6	8.596,0	9.796,5	10.490,8
1. dont bons de développement					
2. Valeurs réalisables	285,3	319,8	382,4	449,2	627,9
3. Valeurs disponibles	615,2	738,7	539,7	827,1	1.701,0
2+3: Actif circulant	900,5	1.058,5	922,1	1.276,3	2.328,9
TOTAL Emplois (1)+(2)+(3)	6.820,1	8.157,1	9.518,1	11.072,8	12.819,7
RESSOURCES					
4. Capitaux permanents	6.747,2	8.083,9	9.421,8	10.987,1	12.662,5
Réserves	5.592,6	6.648,4	7.945,7	9.238,6	10.764,2
- Résultats de l'exercice	1.055,9	1.297,3	1.292,9	1.525,6	1.595,2
- Provisions pour créances douteuses	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
- Amortissements cumulés	97,3	136,9	181,9	221,6	286,7
- Dettes à long terme	-	-	-	-	15,0
5. Capitaux étrangers à C.T.	72,9	73,2	96,3	85,5	157,2
TOTAL Ressources (4) + (5)	6.820,1	8.157,1	9.518,1	11.072,6	12.819,7

Malheureusement, il n'y a guère en ce moment un pays qui a un PIP efficace dans le sens où seuls les projets économiquement rentables sont retenus après une évaluation économique serrée, et le Rwanda ne semble pas être une exception à la règle.

#### Evaluation économique de la CSR

La CSR a joué un rôle important en tant que source de financement du budget de l'Etat, notamment dans le financement des contreparties domestiques des projets de développement. Elle a commencé également à jouer un rôle important dans le financement des déficits courants des différents budgets par l'intermédiaire des bons du trésor.

Le danger est que, fort d'une source de financement facilement accessible, le gouvernement n'en abuse et que, par conséquent, le rôle de la CSR puisse avoir un impact négatif sur une bonne et saine gestion des finances publiques.

Si le niveau actuel ne présente pas trop de risques pour les assurés sociaux, la perspective de déficits futurs surtout si les prix mondiaux du café et du thé ne reviennent pas à la hausse, peut poser des problèmes. La liquidité de la CSR va apparaître comme une planche de salut aisée, qui va obvier la nécessité de prendre les mesures requises pour un assainissement du secteur public.

Pour ces raisons, il serait bon de revoir l'énoncé de l'Arrêté présidentiel 78/09 de 1977. (Une telle révision semble déjà être en cours au sein du MINIFOP, le Ministère de tutelle de la CSR).

Il faudrait peut-être prendre ici comme modèle les fonds fiduciaires (TRUST FUNDS) de la sécurité sociale aux Etats-unis. L'usage de ces fonds pour combler des déficits budgétaires est illégal.

Une réforme dans le sens préconisé plus haut pose, bien sûr, d'autres problèmes pour les opérations de la CSR, et il faudrait revoir également le rôle de la caisse vis-à-vis du secteur privé, étant donné que les opportunités d'investissement semblent limitées.

Actuellement, la CSR ne finance que le secteur public et parapublic. Un examen des entreprises montre que ces partenaires ne sont ni les plus rentables ni les mieux gérés. Une libéralisation contrôlée des placements de la CSR pourrait remédier à la faveur dont bénéficie le secteur public.

La CSR n'est qu'une des institutions financières du Rwanda susceptibles de s'engager dans des opérations d'intermédiaire financier. Citons parmi les autres, d'abord les banques commerciales.

Ces banques semblent être surtout intéressées au financement d'activités à court terme, ou au financement d'investissement bénéficiant d'une garantie quelconque de l'Etat.

Les financements de développement sont assurés par la Banque Rwandaise de Développement et la Caisse Hypothécaire du Rwanda.

D'autres encore sont considérés comme faisant partie du système financier du Rwanda à cause de leur importance dans la mobilisation du capital et en tant que sources de financement pour le trésor : les sociétés d'assurances SONARWA et SORAS et le Fonds de Développement Commercial (FDC) logé au MININTER et investissant directement dans les administrations locales décentralisées.

Une revue d'ensemble de toutes ces institutions et de leurs opérations détaillées et du rôle que chacune joue dans le système rwandais devrait être entreprise.

Etant donné que la CSR est une institution de prévoyance sociale qui a pour but de pourvoir des pensions à ses assurés, une étude actuarielle planifiant l'évolution des cotisations et des prestations est nécessaire.

L'absence d'une telle étude rend une planification financière de la CSR impossible.

La CSR a un système de recouvrement très inefficace, tel que démontré par le montant élevé des arriérés. Le taux d'intérêt très élevé sur les cotisations non remises, permet de penser que les délinquants n'envisagent pas de régler leurs comptes.

On parle en ce moment de l'établissement d'une assurance-maladie et d'incorporer le programme dans la CSR. Sans juger de l'opportunité d'un tel programme, on doit signaler que des programmes d'assurance-maladie, sont, d'une façon générale, caractérisés par un taux de croissance des prestations très rapide.

Etant donné également qu'un programme pareil devrait se supporter lui-même (flux des cotisations = prestations), il ne faudrait pas l'incorporer dans les activités de la CSR mais établir une Caisse d'assurance-maladie séparée.

La CSR devrait opérer sur des bases actuarielles, et être une source de financement, vu la nécessité de placements de ses fonds. La caisse-maladie n'a pas ces attributs et ses principes de fonctionnement seraient complètement différents de ceux de la CSR: fournir des prestations aux assurés sur une base financière idéalement autosuffisante et courante.

#### RECOMMANDATIONS

1. Redéfinir les placements de fonds légaux de la CSR, libéralisant les investissements permis en mettant les ressources de la CSR également à la portée du secteur privé pour des investissements à long terme.

2. Procéder sans tarder au recouvrement des arriérés.
3. Entreprendre une étude actuarielle pour placer l'entreprise dans une situation de planification financière des prestations de pensions aux assurés à des dates futures. Etablir un fonds d'amortissement pour ces fins.
4. Revoir le rôle de la CSR en tant que source de financement des déficits budgétaires. S'assurer que les besoins de financement du gouvernement ne créent des problèmes futurs à la CSR, en établissant des contraintes pour l'accès du gouvernement aux ressources de la CSR.
5. Revoir le rôle de la CSR en tant que source de financement pour les projets de développement. Insister sur une planification des investissements publics sur une base glissante et refuser de participer au financement de tout projet pour lequel une étude de rentabilité économique n'a pas été complétée.
6. Considérer l'établissement d'un fonds de garantie pour les placements de la CSR.
7. Ne pas incorporer un programme d'assurance-maladie dans les attributs/activités de la CSR, mais établir une caisse maladie séparée.

#### CONCLUSION GENERALE

1. L'objet de cette partie de l'étude est d'évaluer l'impact des politiques économiques sur la performance des entreprises publiques en général et particulièrement dans cinq secteurs économiques choisis pour l'enquête, à savoir secteur électricité, eau et gaz, secteur thé, secteur transports en commun, secteur tourisme et secteur institutions financières.  
  
L'analyse sectorielle nous a inévitablement entraîné à parler des entreprises publiques qui sont chargées de ces secteurs (et qui sont l'ELECTROGAZ, l'OCIR-THE, l'ONATRACOM, l'ORTPN et la CSR) sans toutefois entrer dans les détails des problèmes de gestion financière de chacune des cinq entreprises étant donné que cet aspect relevait plutôt du groupe d'étude de restructuration des entreprises publiques, cas par cas.
2. Les recommandations relatives aux cinq entreprises oeuvrant dans chacun des secteurs économiques choisis ont été indiquées dans le présent document de l'étude. A part la CSR et l'ELECTROGAZ, les trois autres entreprises doivent leur survie à la largesse du secteur public qui a cautionné dans les faits l'inefficacité des opérations de ces entreprises; l'accès quasi automatique aux ressources financières de l'Etat a constitué en fin de compte pour ces entreprises un bailleur de fonds de dernière instance.

Même l'ELECTROGAZ a grandement bénéficié de son statut d'entreprise publique qui lui a permis d'accéder à des sources d'investissement de bailleurs de fonds auxquels n'a pas facilement accès le secteur privé.

3. Voici succinctement les remarques que nous tenons à formuler quant à l'impact sectoriel des politiques économiques :

3.1 L'impact de la politique fiscale sur les entreprises publiques n'a probablement pas été très significatif. Même si ces entreprises sont exemptées des impôts sur les revenus, ces exemptions n'ont pas de valeur réelle étant donné que la plupart des entreprises publiques sont chroniquement déficitaires.

Nous sommes d'avis que les exonérations d'impôts des entreprises publiques devraient être revues dans le sens de soumettre les entreprises publiques à caractère commercial à un même régime que celui auquel sont soumises les entreprises privées oeuvrant dans le même secteur d'activités.

Nous ne voyons pas de raisons de ne pas astreindre au régime fiscal normal les entreprises publiques et régies devant se plier aux règles du marché et dans lesquels l'Etat doit à tout prix rentabiliser ses capitaux. Dans le même ordre d'idées, les entreprises publiques engagées dans un processus industriel et/ou commercial visant à soutenir l'effort privé ou à palier aux carences éventuelles de l'initiative privée, devraient être astreintes au régime de fiscalité habituelle avec quelques mesures de faveur ponctuelles. Seules les entreprises publiques répondant à un objectif national d'ordre social et culturel ne seraient pas à astreindre à la fiscalité normale.

En outre, les exonérations de certaines institutions financières comme la BRD et la CER peuvent être remises en question si l'on veut créer un marché de capital élargi avec le concours d'opérateurs privés.

3.2. La politique du contrôle des prix est basée sur un système de marges bénéficiaires maximum autorisées aux opérateurs économiques selon leur place dans la chaîne de production-distribution (15% pour les industriels, 15 % pour les grossistes et 25 % pour les détaillants). Le système de marges bénéficiaires présente le désavantage majeur d'être discriminatoire à l'égard des entrepreneurs efficaces. Si la marge bénéficiaire ne peut être légalement supérieure à 15 %, pourquoi innover, être plus efficace et introduire des mesures visant à abaisser les coûts surtout si l'opérateur économique est en situation de (quasi) monopole ou d'oligopole ?

3.3. La politique de fixation de prix planchers pour les produits vivriers ne peut être opérationnelle en l'absence de stocks régulateurs. Les prix planchers fixés par l'Etat pour ces produits continueront donc pendant longtemps à être indicatifs et ce d'autant plus que nous sommes loin de maîtriser l'entreposage prolongé de ces produits. Les interventions de l'Office OPROVIA d'une part et de la Coopérative TRAFIPRO d'autre part restent très faibles et ne peuvent s'autofinancer que si l'écart entre les prix planchers et les prix du marché de ces produits vivriers reste très faible; autrement le coût d'opportunité devrait à la longue être assuré par l'Etat.

3.4. La politique de fixation du prix plancher pour le café pose de plus en plus un problème délicat car le Fonds d'Egalisation du café commence à peser lourdement sur le trésor public par suite de la combinaison de la chute du dollar et de la baisse des cours du café sur le marché mondial.

Les opérations de ce Fonds devraient être revues de même d'ailleurs que le principe de prix garanti au producteur. Une concertation très poussée devrait être initiée dans ce cadre par les pouvoirs publics afin d'examiner l'instauration d'un système plus souple de fonctionnement de ce fonds et de repenser même la rémunération attribuée aux différents intervenants dans la commercialisation des cultures d'exportation.

Il nous semble que le prix plancher au producteur est à maintenir mais qu'il devrait toutefois être fixé au début de chaque campagne en fonction du prix payé par le marché international.

La formule actuelle de fonctionnement du Fonds d'Egalisation devrait être revue; le Fonds commence à peser beaucoup trop lourdement sur le trésor public sans que rien ne nous permette pour le moment d'espérer un relèvement substantiel et à très court terme des cours mondiaux du café; en outre, même en période de cours élevés, la formule actuelle risque de conduire à une forme d'imposition des agriculteurs pour financer des dépenses dans d'autres secteurs au lieu de veiller à aider ce fonds à remplir ce qui devrait être son rôle principal.

3.5. le régime douanier actuel se caractérise par des taux très élevés nécessités par la protection d'industries locales peu efficaces ayant besoin de cette protection pour survivre. En outre, ils sont nécessités par l'appréciation du franc rwandais qui baisse actuellement le coût des importations.

Il est recommandé dans la présente étude :

- supprimer le système d'exonération des droits d'entrée à 100 % en instaurant une taxation minimale à chaque entrée de produits;
- instaurer une taxe forfaitaire pour les sociétés jouissant du Code d'Investissement;
- faire du tarif douanier un instrument de régulation conjoncturelle; et
- de poursuivre la politique de formation des agents et de l'augmentation de leur nombre en veillant également à leur moralisation afin de créer un esprit de conscience professionnelle et de respect de la chose publique.

3.6. Le régime du change et la politique du commerce extérieur nous ramènent à la question de l'appréciation du franc rwandais par rapport aux monnaies de nos principaux partenaires commerciaux. Il n'y aurait donc pas de problème de rattacher le franc rwandais à un étalon autre que la D.T.S. si le panier des monnaies intervenant dans le commerce extérieur rwandais s'écartait grandement du D.T.S.

Néanmoins, il nous semble impossible d'arriver à améliorer la balance commerciale d'un pays comme le Rwanda dont les recettes d'exportation peuvent fluctuer à la baisse de plus de 40 % d'une année à l'autre alors que l'ajustement monétaire qui serait nécessaire pour amener les importations à baisser dans les mêmes proportions serait trop grand pour être supportable.

Nous sommes d'avis que l'ajustement à la baisse du taux de change a moins d'effets sur les habitudes de consommation des titulaires de gros revenus que sur celles des couches pauvres de la population à cause de l'élasticité-prix plus faible pour les premiers que pour les secondes.

C'est dire que la marche vers l'équilibre doit absolument faire intervenir l'instrument des licences d'importation même conjuguée à une modification du taux de change.

3.7. Pour ce qui est de la politique monétaire et du crédit, la politique restrictive poursuivie par la B.N.R. ne semble pas avoir constitué une entrave aux besoins de financement du secteur privé. La B.N.R. est dotée de pouvoirs larges et a les moyens requis pour une gestion efficace du secteur monétaire.

Il faut qu'elle les exploite alors au maximum. C'est plutôt dans un domaine dans lequel la BNR ne dispose pas de pouvoir de décision que les problèmes vont se poser : il s'agit du financement des déficits budgétaires croissants qui ont un impact inflationniste sur l'économie.

4. Il est essentiel de mentionner que les politiques économiques sont à considérer dans leur ensemble et qu'aucune mesure proposée ne devrait être examinée isolément. Toutes les politiques économiques sont étroitement liées : l'intervention sur l'une des politiques oblige souvent sinon toujours à toucher aux autres politiques.

La constatation de la faiblesse actuelle de nos réserves en devises par exemple amène à la réduction du volume des importations, à l'instauration d'une protection tarifaire des industries locales et à un contrôle des prix plus rigoureux qui doit pouvoir faire face à des situations de monopoles ou d'oligopoles créées par le freinage de l'octroi des licences d'importation.

5. Les experts de la Banque Mondiale et ceux de la société Conseil Maheu Noiseux sont tous fermement d'avis que le problème central réside dans le taux de change actuel du franc rwandais qui se serait fortement apprécié par rapport aux monnaies de tous les partenaires commerciaux du Rwanda. Nous admettons que l'appréciation est bel et bien positive sans en connaître le taux exact mais qu'elle ne constitue pas le problème central de l'économie rwandaise.

Celle-ci connaît avant tout une situation désastreuse à cause de la conjoncture internationale et des problèmes structurels indépendants du taux de change. La question est par conséquent de savoir s'il faut opérer ou non un ajustement monétaire : faut-il dévaluer le franc rwandais ou garder le statut quo ?

Le taux d'appréciation du franc rwandais peut varier d'une méthode de calcul à une autre mais toutes les méthodes de calcul aboutissent à un taux d'appréciation positif se situant entre 15 et 50 %.

Les autorités monétaires ne peuvent pas manquer d'examiner attentivement cette situation afin de tirer des conclusions face à cette appréciation en l'intégrant aux problèmes structurels et conjoncturels.

6. En examinant ce problème, les autorités monétaires peuvent opter pour une dévaluation du franc rwandais ou continuer à gérer la situation actuelle sans faire intervenir un ajustement monétaire.

Il nous semble dans tous les cas que la dévaluation n'est pas une fin en soi; elle est un instrument de politique économique parmi tant d'autres qui ne peut cependant être envisagé séparément en dehors d'un programme d'ajustement structurel centré sur l'appareil de production.

Il s'agit de préparer au préalable un programme de relance et d'assainissement de l'économie nationale comprenant un train de mesures devant être nécessairement adoptées et mises en application avant de procéder à la dévaluation.

Celle-ci est en fait un saut dans l'inconnu puisque sa gestion efficiente suppose un ensemble de comportements politiques et économiques auxquels les services publics ainsi que les opérateurs économiques ne sont pas nécessairement habitués. Ces mesures consistent en :

- l'élaboration d'un programme de promotion des exportations puisque la dévaluation doit comporter dans ses objectifs l'encouragement des exportations ;
  - une politique d'austérité très rigoureuse au niveau des importations en les limitant au strict minimum; comme le tarif douanier ne pourrait pas suffire à lui tout seul, il serait tout aussi nécessaire de compter sur les restrictions en matière d'octroi des licences d'importation ainsi que sur les services de lutte contre la fraude;
  - la disponibilité de flux financiers externes assez importants pour la relance de l'appareil de production spécialement dans la production de biens d'exportation et d'articles de substitution aux importations;
  - une restructuration du Fonds d'Egalisation en limitant son rôle dans la gestion des fluctuations des prix du café sur le marché mondial comparées aux prix au producteur fixé en début de chaque campagne (cfr paragraphe 3.4. ci dessus);
  - exigence à imposer aux entreprises publiques de justifier d'une rentabilité économique et d'adopter des pratiques de saine gestion permettant d'évaluer également leur rentabilité financière ; et
  - l'adoption de toutes autres mesures d'austérité et de relance économique qui seraient retenues dans le cadre de l'élaboration du programme de relance et d'assainissement de l'économie nationale.
7. Au cas où la décision de dévaluation venait à être décidée par l'autorité compétente, la méthode des dévaluations légères progressives serait vraisemblablement la mieux indiquée étant donné que les premières dévaluations n'exigeraient pas des ajustements de salaires et autres revenus fixes. Dans le cas contraire, ces

ajustements ne viendraient qu'annuler les effets positifs de la dévaluation en renchérissant le coût de production des produits exportables.

8. Pour ce qui concerne la monnaie de rattachement, le maintien du DTS nous semble plus indiqué puisque :
  - la composition du DTS n'est pas très éloignée de celle d'un panier sur mesure qui tiendrait compte des monnaies intervenant le plus dans le commerce extérieur du Rwanda;
  - un panier sur mesure ("Tailor Made Basket") exigerait des calculs quotidiens des cours de change tenant compte du poids respectif des diverses monnaies composant le panier et leur comportement sur le marché des changes internationaux.
9. Il est enfin important de signaler que la situation actuelle de nos réserves monétaires ainsi que celle de nos finances publiques sont telles que toutes les mesures énoncées ci-dessus restent toujours à examiner étroitement indépendamment de toute décision ultérieure en matière d'ajustement monétaire. Toutefois, il va sans dire que les crédits extérieurs seraient difficilement négociables auprès des bailleurs de fonds internationaux habituels sans ajustement monétaire dans le sens suggéré à maintes reprises par ces bailleurs de fonds.

ANNEXE

SOMMAIRE DU SYSTEME FISCAL RWANDAIS

IMPOTS ET TAXES	NATURE DE L'IMPOT OU DE LA TAXE	EXEMPTIONS ET DEDUCTIONS	T A U X																																													
IMPOTS SUR LES REVENUS																																																
1. IMPOT LOCATIF	Impot cedulaire annuel sur les revenus des biens immeubles, y compris les revenus derives de la location d'equipement et de meubles.	<p>EXEMPTIONS :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- les prefectures et communes</li> <li>- les institutions publiques</li> <li>- institutions nommees explicitement dans les lois et decrets.</li> </ul> <p>DEDUCTION</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 20% du revenu brut pour reparations et maintenance</li> <li>- 12% du montant d'hypothèque, si une partie des revenus est utilisee pour le repaiement d'une telle hypothèque.</li> </ul>	<p>TRANCHE DE REVENUS</p> <table border="0"> <tr><td>1 - 200.000</td><td>20%</td></tr> <tr><td>200.001 - 400.000</td><td>25%</td></tr> <tr><td>400.001 - 600.000</td><td>30%</td></tr> <tr><td>600.001 - 800.000</td><td>35%</td></tr> <tr><td>800.001 - 1.000.000</td><td>40%</td></tr> <tr><td>1.000.001 - 2.000.000</td><td>45%</td></tr> <tr><td>Plus de 2.000.000</td><td>50%</td></tr> </table>	1 - 200.000	20%	200.001 - 400.000	25%	400.001 - 600.000	30%	600.001 - 800.000	35%	800.001 - 1.000.000	40%	1.000.001 - 2.000.000	45%	Plus de 2.000.000	50%																															
1 - 200.000	20%																																															
200.001 - 400.000	25%																																															
400.001 - 600.000	30%																																															
600.001 - 800.000	35%																																															
800.001 - 1.000.000	40%																																															
1.000.001 - 2.000.000	45%																																															
Plus de 2.000.000	50%																																															
2. IMPOT MOBILIER	Impot cedulaire annuel sur les revenus de capitaux mobiliers: actions et obligations etc.	L'impot ne s'applique pas aux interets gagnes par des societes sur des prets aux fins d'affaires.	Taux unique de 20%																																													
3. IMPOT PROFESSIONNEL	Impot cedulaire annuel sur les profits des entreprises, les remunerations, les profits des entreprises liberales, et de tout autre revenu non imposable sous un autre impot cedulaire		<table border="0"> <tr><td colspan="2">TRANCHE DE REVENU</td><td>TAUX</td></tr> <tr><td colspan="3">A. ENTREPRISES</td></tr> <tr><td>De 1 a 250.000</td><td></td><td>20%</td></tr> <tr><td>250.000 a 400.000</td><td></td><td>25%</td></tr> <tr><td>400.000 a 700.000</td><td></td><td>35%</td></tr> <tr><td>700.001 a 1.000.000</td><td></td><td>40%</td></tr> <tr><td>1.000.001 a 2.000.000</td><td></td><td>45%</td></tr> <tr><td>Plus de 2.000.000</td><td></td><td>50%</td></tr> <tr><td colspan="3">B. INDIVIDUS</td></tr> <tr><td>De 1 a 60.000</td><td></td><td>0%</td></tr> <tr><td>60.001 a 100.000</td><td></td><td>10%</td></tr> <tr><td>100.001 a 200.000</td><td></td><td>14%</td></tr> <tr><td>200.001 a 300.000</td><td></td><td>18%</td></tr> <tr><td>300.001 a 400.000</td><td></td><td>22%</td></tr> <tr><td>400.001 a 500.000</td><td></td><td>26%</td></tr> </table>	TRANCHE DE REVENU		TAUX	A. ENTREPRISES			De 1 a 250.000		20%	250.000 a 400.000		25%	400.000 a 700.000		35%	700.001 a 1.000.000		40%	1.000.001 a 2.000.000		45%	Plus de 2.000.000		50%	B. INDIVIDUS			De 1 a 60.000		0%	60.001 a 100.000		10%	100.001 a 200.000		14%	200.001 a 300.000		18%	300.001 a 400.000		22%	400.001 a 500.000		26%
TRANCHE DE REVENU		TAUX																																														
A. ENTREPRISES																																																
De 1 a 250.000		20%																																														
250.000 a 400.000		25%																																														
400.000 a 700.000		35%																																														
700.001 a 1.000.000		40%																																														
1.000.001 a 2.000.000		45%																																														
Plus de 2.000.000		50%																																														
B. INDIVIDUS																																																
De 1 a 60.000		0%																																														
60.001 a 100.000		10%																																														
100.001 a 200.000		14%																																														
200.001 a 300.000		18%																																														
300.001 a 400.000		22%																																														
400.001 a 500.000		26%																																														



:500.001 a 600.000	30%
:600.001 a 700.000	34%
:700.001 a 800.000	37%
:800.001 a 900.000	40%
:900.001 a 1.000.000	45%
:1.000.001 a 4.000.000	50%
:4.000.001 a 6.000.000	55%
:6.000.001 a 7.000.000	60%
:7.000.001 a 8.000.000	70%
:Plus de 8.000.000	80%

1.3.1. IMPOT SUR LES BENEFICES DES SOCIETES ET ENTREPRISES PRIVEES : Profits nets realises par des activites industrielles, agricoles, d'artisanat et minières.

:Exemptions:  
: Parmi d'autres exemptions, il faut citer les exemptions accordees suivant le code des investissements.

:Deductions:  
:- contribution patronales pour des programmes d'assurance sociales.  
:- frais encourus pour realiser les benefices.

1.3.2. TAXES PROFESSIONNELLES SUR LES REMUNERATIONS : L'impôt est preleve sur toutes les remunerations des residents du Rwanda du secteur public et du secteur prive. Retenue a la source.

:Deductions des contributions aux programmes d'assurances sociales.

1.3.3. PROFITS DES PROFESSIONS LIBERALES, CHARGES, OPPORTUNITES ET AUTRES OCCUPATIONS LIBRES : L'impôt est preleve sur le revenu des professions liberales.

:Les depenses professionnelles sont deductibles pourvu qu'on peut documenter la depense sinon une deduction standard de 25% du revenu brut est permisible, jusqu'a un maximum de 300.000 FRW.

2. IMPOTS PERSONNELS : Impot indiciaire base sur :  
:a. les batiments et constructions  
:b. les terrains non batis  
:c. les bateaux et embarcations  
:d. les vehicules (cycles, cyclo-moteurs, motocyclettes, tricycles, automobiles  
:e. la superficie des concessions minières

:Exemption (generales et specifiques) nombreuses.

:a., b., c. sont generalement taxes sur une base de superficie.  
:d. la taxe varie suivant la force du moteur et le poids de l'automobile.

3. IMPOTS SUR LES BIENS ET LES SERVICES

3.1. LA PATENTE : La patente est un impot annuel paye par tous ceux qui exercent une activite lucrative au Rwanda

:Exemptions :  
:- les salaries  
:- les fermiers qui vendent leur

:Les taux sont differencies suivant l'activite economique, le district de la location de l'activite. La base



	:Elle constitue un impot minimum :etant impute sur l'impot profes- :sionnel. En cas de deficit, :aucune restitution n'est faite.	: produit directement au : consommateur :- toutes les cooperatives sont : exemptees pendant les cinq : premieres annees de leurs : operations. :- les nouvelles entreprises : pendant la premiere annee : d'activite.	:de taxation est aussi differente pour :les societes qui sont imposees trois :pourcent du capital investi d'apres :leur bilan avec un minimum qui corres- :pond au taux personnel dans la meme :categorie d'activite economique.
3.2. L'IMPOT SUR LE CHIFFRE D'AFFAIRES	:L'ICHA est un impot percu en :cascade sur les biens importes :ainsi que sur les produits :industriels produits localement.		:Taux : biens de premiere necessite : 2% : autres : 6%
B.3. DROITS D'ACCISE			
3.3.1 BIERE	:La taxe frappe la biere :brasee localement.	:Exemption : la biere exportee	:Taux : :moins de 4 - 34 FRW par bouteille de 72c :entre 4 et 6 - 44 FRW par bouteille de 72c :plus de 6 - 55 FRW par bouteille de 72c
3.3.2. LIMONADE PRODUITE AU AU RWANDA	:La taxe frappe la limonade :produite localement.	:Exemption : la limonade :exportee.	:Taux : :5 FRW par bouteille de 0,33 litre
3.3.3. CIGARETTES	:La taxe frappe les cigarettes :produites localement.	:Exemption : cigarettes :exportees.	:Taux : :1 FRW par cigarette.
-----			
4. IMPOTS SUR LE COMMERCE INTER- NATIONAL			
4.1. LES DROITS A L'IMPORTATION	:Le taux a deux colonnes est base :sur la Nomenclature CCC de :classification des biens. Les :droits sont generalement percus :sur base ad valorem avec quelques :exceptions dont les bieres, vins :et boissons alcooliques ainsi :que les produits petroliers qui :sont imposes sur une base :specifique.	:Il y a de nombreuses exemptions :dont les matieres premieres :importees exclusivement comme :intrants industriels.	:Les droits de douanes varient de 5% :jusqu'a 150% pourcent de la valeur CAP. :La taxe fiscale varie de 5 pourcent a :70 pourcent.
4.2. LES DROITS DE SORTIE	:Le tarif des droits de sortie :est generalement ad valorem. Il :est compose de droits d'expor- :tation et de taxes fiscales. La :structure des droits de sortie :est axee sur quatre regimes : :A, B, C, D.	:Parmi les exemptions figurent :le the, la farine, les extraits :de pyrethre, des graisses et :huiles, le coton, l'or, le :tabac et les objets d'art.	:Taux : :Regime A : taux unique de 30% sur les : pommes de terre, les haricots : secs, les cereales et huiles vegetale :Regime B : taux de 100% pour produits : reexportes definitivement. :Regime C : imposition specifique qui : s'applique aux produits de faune. :Regime D : imposition particuliere pour: : a. les peaux qui sont imposees a

