

BURUNDI ENTERPRISE NETWORK

POUR UNE POLITIQUE DE CREATION D'EMPLOIS DANS LE CADRE D'UNE ECONOMIE DYNAMIQUE ET OUVERTE

Prime Nyamoya, économiste.

I. INTRODUCTION

Organisés par le Ministère de la Planification et la Banque Mondiale, les récents travaux des Etats Généraux sur l'économie burundaise ont largement mis en évidence l'ampleur des problèmes de pauvreté aiguë couplée à une démographie galopante. La guerre civile depuis octobre 1993 a presque effacé une économie moderne exsangue, presque inexistante, soutenue à bout de bras par l'aide étrangère. En termes de classement mondial de l'Indice du Développement Humain (IDH) conçu par le PNUD, le Burundi se situe désormais dans le peloton de queue, quel que soit l'indice de performance choisi¹. La situation politique et sécuritaire du pays ne semble pas s'améliorer de sitôt à cause d'une classe politique manifestement dépourvue d'un sens de l'intérêt général minimal et de vision pour l'avenir, ce que ne manquent pas d'ailleurs de relever les observateurs étrangers².

Pourtant, le pays possède des atouts qui pourraient être exploités efficacement pour hisser le Burundi au niveau des nations prospères d'Afrique : une terre arrosée en grande partie de l'année, un climat caractéristique de la région des Grands Lacs qui se classe parmi les meilleurs du monde, un sous-sol relativement riche en minerais (or, nickel associé, groupe des platinoïdes, palladium, ...), et surtout une population nombreuse et industrielle qui ne demande qu'à travailler pour autant que l'occasion lui en soit donnée³.

Il y a également, en terme de géographie, la taille relativement modeste du pays, qui loin d'être un inconvénient, constitue un avantage dans la mesure où les infrastructures économiques et sociales peuvent y être réalisées dans un laps de temps relativement court par rapport aux grands voisins que sont la République Démocratique du Congo et la Tanzanie. Le Rwanda et le Burundi, longtemps considérés comme des pays sans importance géo-stratégique, se révèlent aujourd'hui des acteurs-clés dans le développement économique de la région des Grands Lacs⁴. L'implication récente du Rwanda dans le conflit congolais, et dans une moindre mesure, celle du Burundi, a suffisamment démontré le caractère infondé de ce postulat longtemps accrédité par la Belgique et l'Occident en général.

¹ PNUD, **Indice de Développement Humain**, New-York, 2003

² The Economist, "**Burundi broken cease-fire. Living in fear**", 19-25 July 2003. "*The conflict has since then morphed into a struggle of power, and so far control over Burundi ridiculously meagre resources*"

³ William Easterly, Ross Levine : **Tropics, germs, and crops : how endowments influence economic development**, Journal of Monetary Economics, July 2003 "*Burundi today has a per capita of \$200, which is one-third lower than 4 decades ago. Burundi is poor despite a lush agricultural endowment that has three growing seasons, abundant rain fall, fertile volcanic soils, and suitability for cash crops such as coffee, tea, cotton, bananas, palm oil and rice*".

⁴ Prime Nyamoya, **Dimension géo-politique du Rwanda et du Burundi dans l'équilibre régional des Grands Lacs**, document non publié, septembre 1995.

Cet essai a pour but de montrer qu'une politique volontariste de création d'emplois au Burundi et dans la région des Grands Lacs est, sur le plan économique, l'unique voie de ramener une croissance à long terme, et sur le plan politique, d'assurer une paix durable.

II. AIDE ETRANGERE COMME INSTRUMENT DE CREATION D'EMPLOIS

Depuis l'indépendance du Burundi en 1962, l'aide étrangère sous forme bilatérale et multilatérale a joué un rôle prépondérant dans la croissance économique et le développement des infrastructures.

Jusqu'en octobre 1993, la gestion économique était considérée comme étant relativement satisfaisante avec des taux de croissance annuels oscillant autour de 5% du PIB. Cette situation masquait cependant des problèmes réels comme le faible taux d'épargne intérieure compensée par une assistance financière internationale. La guerre civile, qui a eu pour effet de réduire le montant de l'aide destinée au développement économique et social, désormais orientée vers l'humanitaire et les actions d'urgence, a eu pour conséquence une diminution du PIB d'au moins un tiers⁵.

Par ailleurs, l'impact sur l'économie des diverses ONGs implantées dans le pays a eu un caractère transitoire sans effet significatif sur le développement à long terme. Les quelques centaines d'emplois générés par leur présence ont un caractère éphémère et aléatoire, pouvant disparaître à tout moment, en fonction de l'intensité plus ou moins variable de la sécurité.

II.1. Etude de cas : fonds de démobilisation pour la région des Grands Lacs comme instrument de redistribution de revenus.

Le fonds de démobilisation pour la région des Grands Lacs doté de 500 millions de dollars, - dont 90 millions pour le Burundi -, pourrait servir d'instrument de redistribution de revenus⁶. En ce qui concerne notre pays, ces ressources pourraient être utilisées pour créer des milliers d'emplois prioritairement dans les secteurs suivants :

- Investissements des infrastructures économiques et sociales telles que la réhabilitation des routes, l'aménagement d'eau potable et l'électrification rurale.
- Investissements nouveaux dans la filière laitière et la filière viande.
- Investissements d'extension dans la filière théicole dans la région du Mugamba.
- Investissements pour la mise en place de micro-finance comme instrument de garantie des investissements futurs dans les micro-entreprises⁷.

En effet, le débat sur l'utilisation optimale de ce fonds devrait centrer la stratégie plus sur l'option de l'investissement que sur celle de la consommation. Sur le plan macro-économique, le choix délibéré de considérer ce fonds comme un investissement aurait pour effet dans le temps de distribuer des revenus en contrepartie des emplois créés.

⁵ Etats Généraux de l'économie burundaise, 23-25 août 2003, Ministère de la Planification.

⁶ Banque Mondiale. Projet en cours d'élaboration avec des financements significatifs du gouvernement hollandais qui contribuerait pour un cinquième du total de ce montant.

⁷ Pascal-Firmin Ndimira, Prime Nyamoya : **Etude pour la mise en place de micro-finance au Rwanda**. BRD et Coopération Technique Belge, Kigali, septembre 2001.

On prend l'hypothèse qu'il y aurait autour de soixante mille personnes démobilisables dans les deux prochaines années et que les fonds pour la démobilisation sont immédiatement disponibles. Sous réserve de confirmation des études de faisabilité plus fouillées, on estime que ces démobilisés pourraient travailler pendant plus de deux ans pour la réhabilitation des infrastructures routières dans les principales régions du pays en étant rémunérés deux dollars par jour. Pour les régions du Bututsi-Mugamba aux terres relativement pauvres mais qui se prêtent particulièrement bien à la culture du thé et à l'élevage, il est possible d'investir massivement dans ces créneaux, ce qui aurait, à plus ou moins long terme, des effets induits significatifs :

- création d'emplois stables et de revenus permanents pour des milliers de ménages ruraux ;
- création des pôles de développement spécialisés dans les produits de l'élevage permettant ainsi des échanges marchands avec d'autres régions du Burundi et des pays voisins;
- augmentation des exportations du thé dont les cours sont relativement stables sur le marché mondial par rapport à la volatilité de ceux du café.

Cependant, la réussite d'une politique des revenus pour les filières lait-viande repose sur l'organisation d'un marché intérieur solvable et sur une politique des prix rémunérateurs aux producteurs à l'instar des caféiculteurs et théiculteurs. Les pouvoirs publics pourraient par exemple, dans le cadre de la fourniture des produits de l'élevage aux forces armées, imposer qu'un quota significatif soit par exemple réservé à des prix convenus à l'avance afin de garantir un seuil de rentabilité minimale à l'opération. Les gestionnaires de ces entreprises auraient ainsi les coudées franches pour explorer d'autres marchés, une fois le seuil de rentabilité atteint.

On peut donc envisager deux projets d'envergure :

- Dans la région du Bututsi, une véritable industrie laitière avec en amont la création de centaines de fermettes regroupées en associations et en aval la commercialisation par l'industrie ainsi créée des produits laitiers dans le pays et la région.
- Dans la région de Mugamba, suivant le même schéma, créer un grand centre d'embouche et un abattoir moderne, avec en amont le regroupement des éleveurs en associations pour la fourniture du bétail, et en aval une boucherie moderne pour la distribution de la viande et de ses dérivés.

Si cette approche est adoptée par le gouvernement, elle pourrait rapidement avoir un effet multiplicateur sur le plan macro-économique, d'un facteur de l'ordre de 2 à 3, c'est-à-dire qu'un investissement global de 90 millions de dollars pourrait avoir à terme un effet induit sur l'économie burundaise de 180 à 270 millions de dollars suivant des estimations prudentes.

L'autre option qui consisterait à distribuer des espèces aux combattants démobilisables aurait des conséquences néfastes sur l'économie. En effet, la distribution des espèces sans contrepartie d'un travail rémunéré - revenu considéré ici comme consommation transitoire puisque les fonds ne seraient distribués qu'en une seule fois et n'auraient donc aucun caractère répétitif -, engendrerait à très court terme un dopage de la consommation des biens courants

tels que les boissons alcoolisées⁸ et une pression sur la balance des paiements via les importations. Les exemples tirés des pays où cette formule a été appliquée montrent abondamment qu'une fois ces revenus rapidement épuisés, les combattants reprennent les armes, avec les conséquences néfastes que l'on sait sur la sécurité des personnes et des biens. Cette approche est donc à exclure puisqu'elle ne correspondrait pas à l'intérêt général de la communauté, ni en termes politique et sécuritaire, ni en termes macro-économiques.

II.2. Mise en place d'un fonds de promotion pour la création d'emplois et l'investissement privé⁹.

Le phénomène récent des jeunes scolarisés sans emploi pose avec acuité la question cruciale de la création d'emplois. Les gouvernements successifs depuis la crise semblent avoir perdu de vue que l'absorption sur le marché du travail des milliers de jeunes lauréats du secondaire et du supérieur sera un des grands sujets majeurs de gestion macro-économique pour les prochaines années. Cette préoccupation ne se confine d'ailleurs pas au seul Burundi mais concerne également l'ensemble des pays africains où l'on parle désormais de bombe à retardement à propos du phénomène de chômage des jeunes. En effet, selon les estimations des chercheurs, à partir de 2005, il y aura environ 25 à 30 000 lauréats par an, produits par le système scolaire et universitaire, conséquence notamment de la création récente de collèges/lycées communaux ainsi que de nouveaux établissements d'enseignement supérieur¹⁰. Comment faire pour résoudre cette énigme? La question n'est plus simplement d'ordre académique mais revêt un caractère politique et social d'urgence.

La mise en place d'un fonds de promotion pour la création d'emplois et l'investissement privé semble répondre à cette problématique fondamentale à laquelle seront confrontés désormais les gouvernements pour leur propre survie et la stabilité des institutions politiques du pays. Ce fonds devrait servir de garantie aux projets conçus par les multiples promoteurs des secteurs porteurs (primaire, secondaire et tertiaire) en privilégiant cependant les micro-entreprises ainsi que les petites et moyennes entreprises présentant les caractéristiques suivantes :

- 1) haute intensité de main d'œuvre dans le contenu du projet représentant au moins 30% des charges au niveau du compte d'exploitation ;
- 2) rentabilité élevée, susceptible d'assurer l'autofinancement futur et la pérennité du projet, estimée à 3% au moins au-dessus du taux d'intérêt débiteur auquel il serait consenti par les établissements bancaires;
- 3) privilégier en outre les projets à vocation exportatrice que ce soit au niveau régional dans le cadre du COMESA (produits de consommation de masse), ou au niveau des marchés internationaux (horticulture).

⁸ Voir l'exemple de l'Ouganda dans les années 80.

⁹ Prime Nyamoya, Jean Ndenzako, Eric Mabushi, **Chômage et Inflation**, document présenté lors des Etats Généraux de l'économie, 23-25 août 2003, Bujumbura.

Lire également l'article en annexe sur le Nigeria : **The Unemployment Bomb**", Ehe report by the Nigerian Association of Chambers of Commerce and the Manufactures Association of Nigeria, Belgolaise - Africa Reuters News 01.09.2003.

¹⁰ Ministère du Plan, Comptes nationaux 1970-2002, Bujumbura.

2.3. Financement du Fonds

Lorsqu'on observe sur une longue période l'évolution de la part des investissements privés au Burundi par rapport aux investissements publics - par ailleurs d'origine essentiellement extérieure -, on arrive aux conclusions suivantes :

- 1) la part des investissements privés par rapport aux investissements publics représente moins de 15%, la proportion revenant aux étrangers étant minime, voire presque inexistante;
- 2) l'aide extérieure a exclusivement financé depuis l'indépendance des infrastructures économiques et sociales, y compris les entreprises publiques, soit directement, soit indirectement via les divers appuis budgétaires.

Par conséquent, les promoteurs privés n'ont pratiquement rien perçu de la part des bailleurs de fonds extérieurs. Les investissements privés ont été décevants en termes de volume et de rentabilité au Burundi comme du reste ailleurs dans la plupart des pays africains¹¹.

En général, l'aide financière accordée aux gouvernements des pays en développement a servi à renforcer les bureaucraties et les intérêts privés (*vested interests*). Si elle avait été canalisée vers le secteur privé en vue de promouvoir les exploitations, elle aurait créé des emplois, produit des effets d'entraînement sur le reste de l'économie, mis en convergence l'intérêt public avec celui du secteur privé via les impôts. En définitive, cette forme d'aide contribue à la promotion de la démocratie et de la croissance économique en conciliant l'intérêt des pays riches et des pays bénéficiaires¹².

Même en excluant les effets de la guerre civile, et en prenant pour référence la période 1970-1992, le constat est qu'effectivement les variables standard de politique macro-économique telles que le taux de change, les politiques relatives au commerce extérieur, les politiques monétaires et fiscales ont eu un impact significatif sur le comportement des investissements privés qui ont été en outre fortement influencés par l'environnement politique et l'instabilité des institutions¹³.

Il apparaît donc que si l'investissement privé au Burundi doit connaître un certain développement significatif dans la période *post-conflict*, il faut au départ un instrument économique de type keynésien, c'est-à-dire procédant d'une volonté politique évidente des pouvoirs publics de s'impliquer davantage dans le secteur privé.

¹¹ Mlambo K. and Oshikoho T.W., **Macroeconomic Factors and Investment in Africa**, Research Division, African Development Bank, in African Economic Research Consortium, Journal of African Economics, Vol.10, supplement 2, September 2001.

¹² Iqbal Qadir, "**Bottom-Up Economics**", Harvard Business Review, August 2003.

"Aid is "wished" by rich countries to achieve geopolitical ends, to support the sale of their equipment and consulting services, and to alleviate poverty. The problem is, meeting the first two wishes by aiding governments can jeopardize the third. Supporting small enterprises, however, promotes democracy and eventually help satisfy all three wishes".

¹³ William Easterly, Journal of Monetary Economics, op.cit., développe le même thème en comparant l'évolution dans le temps des institutions politiques des deux pays aussi différents comme le Canada et le Burundi.

Ce fonds drainerait des ressources provenant de diverses sources :

- 1) bailleurs de fonds traditionnels comme l'Union Européenne, la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement, la Société Financière;
- 2) une partie des ressources du fonds de promotion économique géré par la banque centrale pour le compte du Ministère des Finances conjointement avec celui du Commerce et de l'Industrie;
- 3) donations défiscalisées en déduction de l'impôt professionnel sur les revenus des sociétés (par ex. donations de 10% avant impôts sur le revenu des sociétés);
- 4) participation sous forme de capital- actions et d'emprunts des diverses institutions financières internationales et locales susceptibles d'être intéressées par le développement du secteur privé au Burundi.

Une fois mise en place, ce fonds pourrait également se voir attribuer des fonctions de guichet unique (*one stop-shop*) pour alléger les formalités administratives des promoteurs étrangers et nationaux dans le dédale de la bureaucratie, comme c'est le cas dans bon nombre de pays voisins (Uganda Investment Promotion Centre). Dans le cadre d'une politique délibérée de participation aux investissements des entreprises privées tournées vers l'exportation, notamment vers les pays membres du COMESA, ce fonds pourrait jouer un rôle de catalyseur dans l'émergence d'une classe de jeunes entrepreneurs susceptibles de créer dans le futur un véritable secteur privé dynamique.

Ce fonds s'attellerait à la poursuite des réformes du :

- système fiscal qui devrait être simplifié et modernisé pour répondre aux exigences de la situation nouvelle de post-conflit et de la décentralisation effective de l'administration du territoire, réclamée par la société civile. Il paraît par ailleurs indiqué de créer un organe autonome chargé de collecter les impôts et taxes à l'instar du *Rwanda Revenue Authority*;
- code douanier qui doit être fondamentalement modifié pour se conformer aux dispositions du Traité du COMESA notamment en ce qui concerne la mise en application du tarif zéro en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2004 pour tous les pays membres.

Lors des journées sur les Etats Généraux de l'économie burundaise, bon nombre d'entreprises burundaises créées à l'époque où la politique d'import-substitution était en vogue ont émis de sérieuses réserves quant à l'entrée pourtant inéluctable du Burundi au sein du COMESA dont il est un des membres fondateurs. Une de leurs requêtes légitimement fondées est qu'il faut abolir toutes les taxes et droits d'entrée sur les matières premières et autres inputs ainsi que sur les équipements afin de les rendre plus compétitifs. Le Fonds, en tant qu'actionnaire et emprunteur potentiel, pourrait amener ces entreprises à rattraper rapidement le gap technologique qui caractérise les entreprises burundaises par rapport aux pays avancés du COMESA comme l'Egypte, le Kenya ou l'Ile Maurice.

On serait même tenté de mener plus loin la réflexion sur la pertinence du maintien des tarifs douaniers élevés vis-à-vis du reste du monde, en dehors de la Zone du COMESA, dans la mesure où le Burundi n'a aucun avenir ni avantage comparatif dans le développement du secteur industriel. Par conséquent, pourquoi ne pas envisager dès maintenant de faire du pays une vaste zone franche commerciale afin de profiter de sa position géographique dans la région des Grands Lacs et de ses excellentes infrastructures portuaires et aéroportuaires à Bujumbura, pour en faire véritablement une plaque tournante et un centre de distribution régional des biens. Par ailleurs, le Burundi possède des avantages comparatifs au niveau régional dans le domaine du tertiaire : télécommunications, banques et assurances *on et off-shore*, services de santé et de formation, tourisme,... pouvant générer de milliers d'emplois pour l'économie.

In fine, la question posée aux décideurs politiques burundais est la suivante : pourquoi accorder des avantages douaniers préférentiels dans le cadre du COMESA à un pays comme l'Egypte sans contrepartie évidente ? Et les refuser à la Chine dont on reconnaît cependant la contribution substantielle au niveau du développement du pays grâce à l'aide étrangère qu'elle lui a octroyée depuis l'indépendance ? D'autant plus que la Chine, de part la taille de son marché combinée à une avancée technologique inéluctable, va bientôt devenir l'usiner du monde avec des coûts de production les plus faibles par rapport à ses concurrents directs grâce à d'énormes économies d'échelle. Le Burundi devrait donc opter pour une politique économique et commerciale qui lui donnera le maximum de bien-être social en mettant en place une zone franche commerciale et industrielle qui répondent mieux à ses intérêts fondamentaux.

III. CONCLUSION.

L'objectif de cet essai a été de montrer que pour la période *post-conflict* qui s'annonce, le Burundi est parfaitement capable de générer des emplois dans le secteur productif mais dans le cadre d'une économie dynamique et ouverte. Un premier test serait d'utiliser les ressources pour les démobilisables promises par les bailleurs de fonds pour tenter de mettre en place une véritable politique de redistribution des revenus.

La création d'un fonds pour la promotion de l'emploi et de l'investissement privé est susceptible de drainer d'importantes ressources pour ensuite les injecter dans le pays. Il est évident que la gestion de ce fonds doit être protégé des interférences et pressions du monde politique en faisant appel pour sa gestion à des agences spécialisées dans l'entrepreneuriat. La pérennité du fonds reposera sur sa capacité à être financièrement viable en termes de rendement économique et financier pour continuer à attirer des investisseurs nationaux et étrangers. Ce fonds s'apparenterait aux sociétés de capital-risque qui opèrent dans les pays développés dont la stratégie consiste à fixer un objectif de rentabilité à long terme. Cette formule pourrait séduire les investisseurs institutionnels internationaux et nationaux.

Mais la véritable mesure du succès à l'avenir serait de diminuer progressivement la part de l'Etat dans le capital du fonds mais par contre augmenter graduellement celle des investisseurs privés. Les réformes macro-économiques doivent cependant être poursuivies pour continuer à créer à terme un environnement toujours favorable à l'investissement privé. Faut-il rappeler que la pauvreté d'une nation n'est pas une fatalité irréversible. La prospérité dépend pour une grande part de la qualité de la bonne gouvernance d'un leadership politique responsable, capable de fournir non seulement la sécurité des personnes et des biens ainsi que

la stabilité des institutions, mais également de prévenir et de sanctionner les dérapages en matière de gestion des biens publics¹⁴.

¹⁴ Stanley Fischer, "**Globalisation and Its Challenges**", AEA Papers and Proceedings, American Economic Review, Volume 93, number 2, May 2003 cité par The Economist, August 23, 2003.