



La réforme économique ougandaise de mai 1987

A PRÈS huit années de dictature (1971-1979), suivies de six années de guerre civile (1979-1986), l'Ouganda semble lentement émerger de sa situation de crise permanente. L'économie a bien sûr fait les frais de ces années de violence. Une inflation qui a atteint jusqu'à 500 % par an, une industrie qui fonctionne à moins de 10 % des capacités installées, mais toujours cependant une agriculture incroyable qui soutient l'ensemble et a permis au pays de ne pas chuter au-dessous d'un seuil minimum. En mai de cette année, le président Yoweri Museveni a lancé un train de réformes économiques destinées à redresser la situation, et notamment à préparer le terrain d'une réconciliation avec les grandes instances financières internationales. Pour lui qui avait la réputation d'être « gauchiste », il s'agit un peu d'aller à Canossa, et ces décisions lui ont valu de vives critiques sur la gauche de son propre mouvement, le NRM (*National Resistance Movement*). Voici l'essentiel de ces mesures, extraites de l'hebdomadaire Ougandais *Weekly Topic*, traduites et commentées. Le texte est celui du discours-programme prononcé par le président Museveni, le 15 mai 1987, lors de la session spéciale du Conseil national de résistance.

« Lorsque nous avons pris le pouvoir il y a environ seize mois (...) la production était à son niveau le plus bas dans presque tous les secteurs. Les intrants agricoles tels que houes, tracteurs et charrues étaient très difficiles à obtenir, engrais et semences étaient introuvables, l'industrie manquait de matières premières et de pièces de rechange, pour ne rien dire de l'état des équipements eux-mêmes. Les routes étaient en triste état et le manque de véhicules paralysait les transports. L'électricité tombait sans cesse en panne ou bien même n'était plus du tout disponible dans certaines zones. Des régions, comme le triangle du Luwero ou la province du Nil occidental, autrefois parmi les plus riches du pays, étaient devenues de véritables déserts, les habitants ayant soit été tués, soit forcés de s'enfuir à la suite des répressions des régimes d'Amin, d'Obote et d'Okello.

« Ce triste état de choses se trouvait aggravé par une lourde dette extérieure contractée sous Obote et qui n'avait servi qu'à des importations de produits de luxe ou à la fuite des capitaux. L'accroissement colossal de la masse monétaire qui ne cessait de s'enfler depuis 1971 n'améliorait pas les choses non plus. C'est pourquoi la période qui vient de s'écouler nous a lancé un véritable défi. »

« Ce préambule n'a rien d'exagéré. Le shilling ougandais, qui était à sept pour un dollar au moment de la chute d'Idi Amin, sera à 1 300 pour un dollar lors du coup d'état militaire renversant Obote en juillet 1985. Avec leurs salaires respectifs, un ouvrier pouvait manger trois jours par mois et un haut fonctionnaire faire un plein d'essence. La consommation d'énergie décline de 5,8 % par an. Les difficultés de la vie urbaine « fixent » les gens à la campagne : alors que la croissance démographique est de 2,8 % pour la période 1972-1983, celle des villes n'est que de 0,3 %, c'est-à-dire qu'en fait la population abandonne les villes pour retourner à la campagne.

« Nous allons mobiliser nos ressources dans certains domaines précis et nous concentrer notamment sur les huit points suivants :

- acquisition d'équipements agricoles et de médicaments vétérinaires ;*
- réparation des routes nationales et des principales routes secondaires ;*
- achat de véhicules commerciaux, de pièces de rechange, de camions et de wagons de chemin de fer ;*
- acquisition immédiate de pièces de rechange et de matières premières pour permettre aux industries sous-employées de redémarrer ;*
- réhabilitation des services publics, particulièrement de l'électricité et de l'eau ;*
- priorité aux industries produisant des produits de première nécessité ;*
- fourniture de produits essentiels, surtout dans les domaines de l'enseignement et de la santé publique ;*
- réhabilitation de nos entreprises de travaux publics.*

Il n'y a évidemment rien à redire à cette liste de priorités, mais on peut cependant remarquer qu'elle s'apparente plus à une liste d'achats pour une sorte de gigantesque programme charitable qu'à une programmation économique. Il n'est néanmoins pas mauvais de rappeler certaines choses essentielles dans un pays où, sous la gestion d'un Président (Obote) qui s'était lui-même proclamé « le meilleur élève du FMI », on trouvait en abondance du whisky écossais, des parfums français et des pâtes alimentaires italiennes, alors que le prix des pièces automobiles empêchait les entreprises d'autocars de continuer à opérer.

« Les éléments principaux de la réforme monétaire sont les suivants :

1. Introduction d'une nouvelle unité monétaire d'une valeur plus élevée pour remplacer l'ancienne qui ne vaut pratiquement plus rien. Cela évitera au public d'avoir à transporter d'énormes liasses de billets pour les transactions économiques les plus simples. Un nouveau shilling vaudra 100 anciens shillings...

2. Le second point de la réforme consiste en une réduction du volume total des liquidités en circulation dans l'économie. Si l'on inclut l'argent liquide,

les dépôts de comptes courants et l'épargne, la masse monétaire est d'environ 650 milliards de shillings. Le taux d'accroissement de la masse monétaire, dû aux emprunts de l'État auprès de la Banque centrale, a été absolument phénoménal depuis le début des années soixante-dix. »

La masse monétaire a décuplé pendant les dix dernières années, tandis que la production ne cessait de diminuer. La ponction effectuée selon le point 2 ci-dessus s'est élevée à 30 %. En d'autres termes, lors de l'échange des billets, pour 100 000 anciens shillings on recevait non pas 1 000, mais 700 nouveaux shillings. De même, tous les comptes bancaires étaient ponctionnés de 30 %.

« Pour consolider ces mesures anti-inflationnistes, le Gouvernement est décidé à poursuivre dorénavant une politique fiscale et monétaire très serrée. Le Gouvernement... entend renforcer ses ressources fiscales en revoyant l'assiette des impôts et en réformant l'administration chargée de les recouvrer. Le Trésor va également établir un contrôle très strict des dépenses pour éviter le retour à des pratiques de financement par le déficit. Notre intention est d'éponger progressivement une partie de la dette publique. »

Le budget 1987/1988, présenté le 23 juillet dernier par le ministre des Finances, Crispus Kiyonga, prévoit 53,2 milliards de nouveaux shillings de dépense (886,7 millions de \$) pour 44,7 milliards de nouveaux shillings de rentrées (745 millions de \$) ce qui laisse quand même \$ 141,7 de déficit dans le meilleur des cas. En effet, si les instructions du ministre des Finances aux divers services sur le non-dépassement des budgets sont absolument draconiennes, il y a deux facteurs qui pourraient compromettre ce retour à l'orthodoxie budgétaire : d'une part la guerre dans le Nord, qui se poursuit régulièrement et qui pourrait amener le ministère de la Défense à dépasser ses prévisions ; d'autre part la base économique des impôts qui reste très incertaine. Par souci d'aider les couches les plus défavorisées, le gouvernement a, en effet, supprimé les impôts indirects sur toute une série de produits de première nécessité (sucre, savon, essence, etc.) ce qui restreint ses revenus, tandis que la décision de relancer la perception des taxes commerciales et de l'impôt sur le revenu (qui n'étaient pratiquement plus perçus depuis des années) va s'avérer très difficile, étant donné l'état de désorganisation du fisc. De plus, la décision de soumettre à l'impôt les organisations para-étatiques (Uganda Airlines, Uganda Railways, UP and T, Uganda Commercial Bank) qui n'y étaient pas soumises jusqu'à présent, risque de ne pas faire grande différence d'un strict point de vue financier, ces organismes étant tous eux-mêmes en déficit.

« Pour assurer un soutien solide à ce train de réformes (...) tant intérieurement qu'extérieurement (...) le Gouvernement a mené une série de consultations avec la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. Un accord a été conclu avec ces deux institutions en ce qui concerne l'essentiel des choix macro-économiques à moyen terme. Suite à cet accord, le Fonds va nous fournir un prêt de 24 millions de \$ au titre du Fonds d'ajustement structurel ; à ce prêt immédiat viendront s'ajouter 32 millions de \$ pendant les deux prochains

nes années. Par ailleurs, le Fonds nous fournira 20 millions de \$ au titre du Fonds de financement compensatoire. Contrairement aux pratiques du passé, nous avons décidé de ne pas avoir recours à ces accords de stand-by pour le moment. Ce choix est dû au fait que les deux autres procédures mentionnées ci-dessus sont soumises à des conditions moins draconiennes et présentent de plus longues périodes de remboursement et des taux d'intérêt plus bas... Par ailleurs, la Banque mondiale va aussi mettre à notre disposition environ 100 millions de \$ au titre des Crédits de reconstruction économique. En accord avec la Banque mondiale, le gouvernement va organiser une rencontre du Groupe consultatif (sur l'Ouganda) au début du mois prochain, et nous espérons que cette rencontre sera l'occasion pour un certain nombre de donateurs d'apporter leur soutien à notre Programme de redressement (...). Afin de pouvoir effectuer le volume d'importations nécessaire pour notre politique de redressement, il nous faudrait disposer de 304 millions de \$ de plus que nous ne disposons, après avoir fait entrer en ligne de compte nos propres ressources. Avec les 100 millions de \$ de la Banque mondiale et les 100 millions de \$ que nous pourrions économiser si l'on procédait au rééchelonnement de la dette, il resterait un trou de 104 millions de \$ à financer par d'éventuels donateurs. En résumé, nous pouvons dire que la coopération avec le Fonds monétaire international et la Banque mondiale va avoir un certain nombre d'avantages. Elle va permettre un flux de financement étranger pour contribuer à notre programme de redressement et ces ressources vont être utilisées de manière systématique pour développer la production. Ceci est en contraste avec les pratiques de l'époque précédente, lorsque des prêts énormes ont été contractés pour importer des produits de luxe ou exporter des capitaux. »

La réunion du Groupe consultatif sur l'Ouganda à Paris les 11 et 12 juin derniers a permis de dépasser les objectifs financiers définis par le président Museveni, puisque les engagements de crédit ont été de 310 millions de \$. La volonté politique explicite du gouvernement de la NRM d'utiliser ces prêts de manière productive est évidente, et cela fait certes une grande différence avec le régime précédent, mais il reste à voir si le gouvernement sera capable de lutter efficacement contre le « Magendo », cette économie parallèle qui a presque remplacé l'économie officielle et qui se nourrit de l'inflation (300 % par an à l'heure actuelle, d'après les estimations de la Banque d'Ouganda) et du niveau ridicule-ment bas des salaires de la fonction publique (malgré les deux dernières augmentations de 100 % en mai et de 50 % de plus en juillet). La réforme monétaire a eu un effet déflationniste évident, et le taux d'inflation est aujourd'hui en recul. Malheureusement, l'effet déflationniste s'est fait sentir globalement, tant sur l'économie officielle que sur l'économie parallèle. Ceci entraîne bien sûr une économie de devises (les commerçants Magendo qui achetaient à Dubai manquent de clients) mais freine aussi le redémarrage industriel (Bata Uganda, l'une des premières usines à « repar-tir » n'arrive pas à écouler ses stocks, faute de clients étant donné les prix que la dévaluation et la réforme financière l'obligent à pratiquer).

« Pour inciter plus directement les producteurs, les prix payés aux cultivateurs pour le café, le coton, le tabac et le thé seront désormais de trois à cinq fois plus élevés (suivent les tarifs des augmentations) :

- le café robusta passe de 8,5 à 24 shillings par kilo. L'arabica de 15,5 à 40 shillings.
- Le coton-graine passe de 4 à 19 shillings par kilo.
- Le tabac (séchage naturel) de 10 à 38 shillings par kilo ; le tabac séché au feu de 7 à 25 shillings.
- Le thé passe de 1,4 à 5 shillings.

Ces augmentations ont eu un effet certain ; mais ce qui est plus important, c'est que le *Coffee Marketing Board* (CMB), organisme para-étatique qui a le monopole de la commercialisation du café, a décidé désormais de payer comptant. La lenteur des paiements du CMB faisait que celui-ci devait en 1986 plusieurs dizaines de millions de dollars aux coopératives de producteurs. Le café représente à lui seul 97 % des rentrées en devises de l'Ouganda, une situation particulièrement tragique, alors que les cours du café ne cessent de baisser depuis près de deux ans. L'objectif de 3 millions de sacs de café (1 sac = 60 kg) ne sera sans doute pas atteint cette année, non pas faute de production, mais par défaut de mécanismes de financement des récoltes (la direction des coopératives de la province de Masaka, l'une des régions les plus productives, a détourné à elle seule 6 millions de \$ l'an passé, laissant les producteurs avec leur café sur les bras). Il y a d'ailleurs en Ouganda à l'heure actuelle un problème de liquidités (malgré l'inflation : les liquidités sont entre les mains des particuliers, tandis que l'État et le système bancaire en manquent) et le *Produce Marketing Board* (PMB), autre organisme para-étatique chargé de la commercialisation des récoltes vivrières exportables (haricots, maïs, etc., mais pas la banane matoke réservée au marché intérieur), doit 4,5 millions de \$ à ses producteurs. Assurer le financement sans recourir à un financement déficitaire — et donc inflationniste — est très délicat. La question se pose d'urgence car l'Ouganda a signé depuis un an pour près de 80 millions de \$ de contrats de troc (surtout avec la Libye et la Yougoslavie) et qu'il doit payer ses producteurs pour pouvoir les honorer. C'est un des points sur lesquels les ajustements conjoncturels du FMI peuvent faire une grande différence.

« Afin de pouvoir payer les producteurs aux nouveaux prix indiqués ci-dessus et de parvenir à un équilibre budgétaire acceptable, le Gouvernement a décidé d'instituer un nouveau taux de change entre le shilling ougandais et le dollar US. Il sera d'un dollar pour soixante nouveaux shillings. Le Gouvernement est conscient du fait que ce nouveau taux peut rendre plus difficile les importations servant à certaines entreprises, à cause des nécessités de couverture en monnaie locale. [Note : dans le système bancaire ougandais, les importateurs doivent déposer une fraction importante de la valeur des devises nécessaires à l'importation en monnaie locale ; cette « couverture » doit être payée comptant et ne peut faire l'objet d'un crédit.] Pour répondre à ce problème, le Gouvernement va adapter les politiques de taux d'intérêts et d'obtention des crédits. Il sera par exemple possible pour les importateurs de produits de première nécessité d'obtenir des crédits qu'ils ne régleront qu'après la vente de leurs marchandises. »

Le taux choisi pour la dévaluation demeure très loin du taux du mar-

ché noir (où le dollar vaut 150 shillings, soit 2,5 fois plus qu'au taux officiel). Il constitue cependant un progrès par rapport au taux complètement irréal pratiqué depuis août 1986 (1 dollar = 13,5 shillings). On peut même dire que le nouveau taux est une approximation acceptable ; en effet, dans une économie à la fois agricole et en hyperinflation, une plus forte dévaluation ne sert à rien pour favoriser les exportations, mais augmente au contraire démesurément le volume de la monnaie nationale en circulation. Le problème vient évidemment de la sous-évaluation des importations, ce qui condamne le gouvernement à une politique de maintien des licences d'importation, source de corruption et de plus très aisée à contourner. Par ailleurs, pour les intrants importés de la vie courante (produits pétroliers, tout particulièrement) l'augmentation a été très dure et s'est répercutée sur le prix des transports et donc sur l'ensemble des prix des produits manufacturés ainsi que de la nourriture en ville. Les tentatives de contrôle des prix par le biais des Comités de défense (unités de démocratie de base mises en place par le nouveau régime) ont échoué, car les Comités ont souvent refusé d'appliquer les consignes venues d'en haut, arguant qu'il était impossible de demander aux commerçants de vendre à perte alors que leurs coûts venaient de faire un bond en avant.

*
* *

Ces diverses mesures représentent un progrès sur la voie du réalisme financier, mais en aucun cas la solution-miracle de l'imbroglio économique ougandais. Les contraintes essentielles qui s'exercent sur l'économie nationale sont au nombre de trois : baisse du prix du café en situation de mono-exportation (300 millions de \$ de revenus à peine pour 1987), une petite guerre persistante (coût : environ 100 millions de \$ par an) et une inflation qui ronge les prix et les salaires, à peine ceux-ci sont-ils ajustés. Le plan de redressement sur cinq ans est chiffré à 2 300 millions de \$, soit 450 millions par an en gros, ce qui doit être financé à 80 ou 90 % de l'extérieur. Ce qu'il y a donc à retenir, c'est l'importance politique de ces mesures. Au risque de se voir déborder sur sa gauche, Museveni a décidé de jouer le jeu du FMI. Avec des modulations importantes ; par exemple, l'éducation va non seulement continuer à être subventionnée, mais le sera plus qu'avant (à 50 % pour le primaire, à 75 % pour le secondaire et à 100 % pour le supérieur) ; les fonctionnaires vont voir leur nombre réduit, mais leurs salaires doivent augmenter. Globalement cependant, les remèdes-FMI sont là (vérité des prix du marché, dévaluation, augmentation des prix payés aux producteurs des produits de base). Le choix politique est donc fait de combiner une économie de marché avec des ambitions de politique radicale. La diversification des exportations, la relance des usines de substitution d'importation (elles existent) et surtout la fin des opérations militaires dans le Nord peuvent seules permettre à terme de dégager le volant financier nécessaire à la réussite de ce pari.

Traduit et commenté par Gérard Prunier