UNIVERSITÉ DU BURUNDI
GRENIER DU SAVOIR DU BURUNDI
Dépôt institutionnel officiel
https://repository.ub.edu.bi

Commerce et développement : quelle politique pour l'Etat par rapport au secteur commercial ?, pp. 55-133,

TAILLEFER, Bernard

1983-06
UB, Cahiers du CURDES
https://repository.ub.edu.bi/handle/123456789/546

TAILLEFER Bernard, Commerce et développement : quelle politique pour l'Etat par rapport au secteur commercial ?, pp. 55-133, Cahiers du CURDES n° 2, Juin 1983.

Document téléchargé depuis le **Grenier du Savoir du Burundi** — https://repository.ub.edu.bi

COMMERCE ET DEVELOPPEMENT : QUELLE POLITIQUE POUR L'ETAT PAR RAPPORT AU SECTEUR COMMERCIAL ?

Par Bernard TAILLEFER

Dans la plupart des pays du Tiers Monde, le secteur commercial est hypertrophié. Au Burundi, son activité représente officiellement 6,5% du Produit Intérieur Brut au coût des facteurs[1] mais ce chiffre est fortement sous-estimé vu que toutes les activités de commerce pratiquées dans le secteur non structuré ne sont pas comptabilisées. Comme dans les autres pays du Tiers Monde, le secteur commercial est composé de plusieurs catégories : un secteur d'import-export dominé par les commerçants étrangers (comptoirs commerciaux belges hérités de la période de tutelle ou sociétés aux mains de commerçants grecs ou pakistanais) mais aux quels se sont adjoints depuis peu un certain nombre de commerçants nationaux ; un secteur de commerçants détaillants en plein développement dans les quartiers périphériques de Bujumbura mais en profonde régression à l'intérieur du pays ; une frange de petits marchands ambulants, conséquence du chômage déguisé qui sévit dans le pays.

Les commerçants jouent une influence déterminante pour le développement économique. Cette influence peut avoir des effets strictement contradictoires comme nous le montrerons plus loin en donnant quelques éléments d'analyse sur le rôle du secteur commercial au Burundi. La fonction essentielle du secteur commercial dans un développement économique conçu comme la croissance pour la satisfaction des besoins de base des populations devrait être l'approvisionnement des populations en bien essentiels à des prix abordables et la mise à disposition du pays des biens d'équipement nécessaires à la réalisation des projets d'investissements.

---

1) République du Burundi, Ministère du Plan. *L'économie burundaise en 1981*, Tableau 1.

Mais, du fait du caractère extraverti de l'économie des pays en voie de développement née de la dépendance vis à vis des puissances occidentales, le commerce joue un grand rôle dans l'activité nationale et est par conséquent la source la plus considérable de bénéfices et donc de surplus éventuellement disponible pour l'accroissement des activités productrices nationales, que nous appelerons dans la suite du texte accumulation.

Du fait de la baisse importante des cours du café depuis 1980 par rapport aux années antérieures et alors que l'indice des prix à l'importation a connu une relative stabilité depuis 1980 comme le montre le tableau 1, le Burundi connaît une détérioration importante des termes de l'échange, une baisse importante des réserves en devises ...
Par ailleurs la conjoncture économique internationale ne pousse pas les traditionnels donateurs d'aide à accroître leurs efforts en faveur des pays en voie de développement. Compte tenu de ce contexte, et si le Burundi veut poursuivre son effort de développement économique il est peut être utile de s'interroger sur les mesures que veut ou pourrait prendre l'Etat pour contribuer à un meilleur approvisionnement des populations sans dilapider les réserves de devises et trouver des ressources internes de financement pour accroître sa capacité productive.

Tableau 1 : Indice des prix à l'importation et l'exportation (1976-1981) (1970 = 100).

	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Indice des prix à l'exportation	227,8	435,6	237,0	318,5	329,6	224,5
Indice des prix à l'importation	190,3	205,0	248,1	331,2	408,0	420,2
Termes de l'échange	119,7	212,5	95,5	96,2	80,8	53,4

Source : République du Burundi, Ministère du Plan, *L'économie burundaise en 1981,* Tableau 15.

Tel est donc l'objet de cet article : réfléchir sur les possibilités d'intervention de l'Etat à l'égard du secteur commercial afin d'assurer un meilleur approvisionnement des populations et orienter le surplus drainé par le secteur commercial vers le financement des investissements productifs.

Nous présenterons d'abord le rôle du secteur commercial au Burundi en nous référant aux études existantes. Nous nous interrogerons ensuite sur les possibilités d'intervention de l'Etat, telles qu'elles sont définies par la Banque Mondiale dans le rapport sur le *développement accéléré de l'Afrique au Sud du Sahara*[1] et par le Comité Central de l'UPRONA. Nous ferons enfin la critique de ces politiques proposées, critique faite au nom d'une conception du développement conçu comme la croissance pour la satisfaction des besoins de base des populations.

Cet article se veut tout une contribution au débat. Les analyses proposées ici n'ont pas la prétention de résoudre les problèmes soulevés et ne pourront être corroborées que le jour où une étude globale du secteur commercial burundais aura été faite. Nous reconnaissons d'autres limites à notre étude : le Burundi étant un pays enclavé, il est souvent difficile de faire la part des responsabilités entre les transporteurs, les systèmes de communication des pays voisins et le secteur commercial burundais lorsqu'il s'agit d'analyser des pénuries. Mais ayant participé à d'autres travaux sur le thème de l'enclavement[2] il nous a paru bon ici, de nous intéresser particulièrement au comportement du secteur commercial burundais, aux causes *internes* des difficultés qui proviennent de la place des pays du Tiers Monde dans la Division Internationale du Travail.

Enfin nous reconnaissons que le sujet que nous prétendons traiter est particulièrement ardu : Encore plus ardue et épineuse la tâche du gouvernement qui a bien conscience que les commerçants ne sont pas toujours les partenaires idéaux mais ils restent les partenaires indispensables : le café, la bière Primus, sources de revenus importants pour l'Etat, ne seront pas commercialisés sans le concours actif des commerçants.

---

1) Banque Mondiale, *Le développement accéléré en Afrique au Sud du Sahara,* Washington : Banque Mondiale, Octobre 1981, 223 p.

2) Université du Burundi, F.S.E.A., *Enclavement et sous-développement au Burundi,* Bujumbura, F.S.E.A., Mars 1983, 448 p.

Les limites de ce travail incitent donc l'auteur à faire appel aux critiques qui seront les bienvenues.

1. Le rôle du secteur commercial au Burundi.

Dans la réalité des pays sous-développés, les deux fonctions du secteur commercial - approvisionnement des populations et contributions à l'investissement productif - sont diversement remplies.

En matière d'approvisionnement, les commerçants peuvent[1] :

- se livrer à l'importation des produits essentiels à la satisfaction des besoins fondamentaux des populations comme se livrer à l'importation de produits qui se substituent aux productions nationales potentielles. Ils peuvent également se spécialiser dans l'importation de produits de luxe tout à fait inutiles aux populations rurales et qui ne sont que la contrepartie d'une hémorragie des ressources nationales en devises.
- se livrer régulièrement à leur mission d'approvisionnement en assurant une continuité dans l'importation ou la distribution de tel ou tel produit ou au contraire se livrer à un jeu de spéculation, fréquement pratiqué dans les pays du Tiers Monde, sur les produits de première nécessité notamment. Dans un pays enclavé, la discontinuité dans l'approvisionnement a des répercussions redoutables car les solutions alternatives sont longues à trouver.
- rechercher les sources d'approvisionnement les plus satisfaisantes quant au rapport qualité - prix des produits importés, contribuant ainsi à une utilisation optimale des rares devises du pays ou au contraire se livrer à des achats exclusifs auprès de leurs maison-mères ou auprès d'établissements tenus à l'étranger par des compatriotes, parents ou amis, qui n'hésiteront pas à pratiquer le jeu des surfacturations.

---

1) Je reprends ici en la modifiant une analyse parue dans B.I.T., P.E.C.T.A., C.E.A.O. *Evaluation du niveau de satisfaction des besoins de base dans les pays de la C.E.A.O.. Rapport de synthèse.* (version provisoire) 6 volumes, pagination séparée, voir chapitre III,p. 265.

- se concentrer dans la satisfaction des besoins essentiels de l'ensemble de la population y compris celle qui habite les coins les plus reculés du pays ou se concentrer dans la mise à disposition de biens pour la seule population de la capitale : Ecouler en la valorisant la production des paysans pour faciliter l'approvisionnement des centres urbains ou assurer ce rôle en ponctionnant les pays sans les rémunérer à un prix correspondant au coût de leur force de travail et en faisant subir aux citadins des prix exorbitants.

De la manière dont ces quatre sous-fonctions (accorder ou non la priorité aux biens essentiels : assurer ou non une continuité dans l'approvisionnement ; rechercher ou non les meilleures sources ; satisfaire autant ou non la consommation de la campagne que celle de la ville et écouler la production rurale à un juste prix ou à un prix exorbitant pour les citadins sans avantages pour les paysans), sont remplies, dépendra la nature du développement économique effectivement mis en oeuvre dans le pays.

Il n'est pas dans la fonction première du secteur commercial de contribuer à l'accroissement du potentiel productif national. Néanmoins, si on admet que la *colonisation* a orienté l'économie des dépendances d'outre mer vers la fourniture de matières premières pour l'Europe et en a fait un débouché pour les produits européens, on doit reconnaître que, dans les économies africaines actuelles, le secteur commercial, hypertrophié, représente une part importante de l'activité économique et est le lieu de drainage principal du surplus créé dans le pays, dans le domaine agricole essentiellement.

Dans cette situation que fait le secteur commercial du surplus ainsi récupéré ? Le réinvestit-il dans la production nationale ? Ou bien faut-il inclure les commerçants comme le fait Baran "dans les forces puissantes qui veulent à tout prix empêcher la sortie des capitaux de la sphère de la circulation vers la sphère de la production"[1].

---

1) P. BARAN, *Economie Politique de la croissance*, Paris : Maspéro, 1968, p. 216.

Et la sphère de la circulation laisse beaucoup d'opportunités aux commerçants pour utiliser les revenus : transfert de bénéfices à l'étranger par voies détournées, commerce parallèle de devises, opérations spéculatives sur les biens précieux produits en Afrique (or, diamants, pierres précieuses, ivoire), investissements dans l'immobilier, les transports ...

Nous allons maintenant tenter d'analyser ce qu'il en est de l'attitude du secteur commercial au Burundi par rapport aux deux fonctions précisées plus haut. Nous le ferons après avoir présenté quelques statistiques concernant le commerce burundais. Les données seront partielles, le secteur commercial du Burundi n'ayant jamais fait l'objet d'une étude globale.

1.1. Le secteur commercial au Burundi.

Il n'existe pas de statistiques globales concernant le nombre de commerçants installés au Burundi, d'autant que ce secteur est en perpétuel mouvement. Le commerce est le lieu privilégié d'ascension sociale pour quiconque n'a pas poussé les études trop loin. Ce cheminement se fait de la colline au centre de négoce puis à la capitale, ou de la colline au quartier périphérique de la capitale. On dispose de données partielles.

Une enquête faite par le Ministère de l'Economie et des Finances en 1977 avait dénombré 180 entreprises d'import-export[1]. En fait ce nombre de 180 rassemble les sociétés commerciales importatrices, les entreprises industrielles qui importent des matières premières et divers autres importateurs (ambassades, ministères ...). Une étude faite en 1981 par la C.N.U.C.E.D. sur les capacités de stockage des importateurs[2] recense 181 importateurs effectifs dont 118 sociétés commerciales[3].

---

1) Cité par L. REVECO, *L'organisation et le contrôle du commerce intérieur en République du Burundi*, Bujumbura : C.N.U.C.E.D., août-novembre 1979 (s.p. annexe 2 tableau 3).

2) P.N.U.D./C.N.U.C.E.D., *Capacité de stockage des principaux importateurs burundais* (Etude réalisée par N. NTIBARIKURE-LOMBARDI et L. ANNAT), Bujumbura, 15 octobre 1981, s.p.

3) Le chiffre de 118 sociétés commerciales a été calculé par nous-mêmes à partir de la liste donnée dans l'étude. Nous n'avons retenu dans ce décompte que les sociétés qui se livraient uniquement à des activités commerciales ; en ont été exclues les entreprises qui, ayant une activité industrielle, peuvent avoir un département commercial.

Si on compare les études de 1977 et 1981 on constate donc que le nombre d'importateurs n'a pas augmenté, en dépit des nombreuses créations de sociétés d'import-export enregistrées ces dernières années. Il faut probablement expliquer cette stagnation par un nombre de faillites équivalent au nombre de créations sur la période.

Outre les importateurs, Bujumbura comptait, en 1977, toujours d'après la première étude citée, 720 petits commerçants dans les quartiers périphériques ce qui donne un total de 838 commerçants pour la capitale si on additionne les sociétés d'import-export et les petits commerçants.

Le nombre des commerçants à l'intérieur du pays est mal connu. Néanmoins, grâce à une enquête menée par le Ministère du Commerce et de l'Industrie auprès des administrateurs communaux à la fin de l'année 1981, on dispose de quelques informations. 53 communes sur un total de 78 ont répondu à l'enquête qui portait sur les centres de commerce et les centres de négoce. Il y aurait dans ces 53 communes un total de 987 commerçants.

Ces données sont à prendre avec beaucoup de précautions. Certains administrateurs communaux n'ont recensé que les commerçants résidant dans les centres de négoce ou de commerce tandis que d'autres faisaient état de l'ensemble des commerçants résidant dans la commune. Certains administrateurs ont considéré les débitants de bière et les transporteurs comme des commerçants tandis que d'autres les ont exclus de leur dénombrement etc ...

La répartition par nationalité de l'ensemble des commerçants n'est, semble-t-il, pas connue. Mais selon une liste partielle des commerçants, établie pour les cinq principaux quartiers de Bujumbura par le Ministère du Commerce et de l'Industrie[1], il y aurait, sur un total de 470 commerçants, la répartition par nationalité suivante :

---

1) Cité par D. MASAMBIRO : *La contribution du secteur commercial dans le financement des investissements productifs au Burundi.* Mémoire de Licence, Bujumbura : F.S.E.A., décembre 1981, p. 14.

- Burundais	:	185
- Rwandais	:	57
- Grecs	:	47
- Indiens	:	39
- Zaroîs	:	38
- Divers	:	37
- Belges	:	34
- Pakistanais	:	27
- Français	:	6
TOTAL		470

Selon cet échantillon, le commerce de la capitale est donc dominé par les commerçants étrangers puisque les nationaux ne représentent que 39% de l'ensemble des commerçants. Précisons encore que parmi les 185 commerçants burundais, 121 d'entre eux sont installés dans les deux quartiers populaires de l'échantillon, ce qui laisse supposer qu'ils se contentent de se livrer à un petit commerce de détail. De manière générale, les commerçants non africains se concentrent dans les quartiers asiatiques, industriel et Rohero, lieux de résidence habituels des grossistes et importateurs.

Tableau 2 : La répartition des commerçants importateurs par nationalité (1981). (en nombre de commerçants).

Burundais		28
dont :	privés	24
	Etat	4
Etrangers		90
dont :	- Rwandais	9
	- Autres Africains	4
	- Belges	17
	- Autres européens et Nord Américains	14
	- Grecs	16
	- Arabes et Asiatiques	26
	- Divers	4
	T O T A L	118

Source : Calcul d'après PNUD/CNUCED : *Capacité de stockage des principaux importateurs burundais, op.cit.* et des informations du Ministère du Commerce et de l'Industrie

Tableau 3 : Répartition des commerçants par nationalité et par province (1981-1982).

Province	Nombre de communes ayant répondu	Nombre de lieux commerciaux	Total commerçants	Burundais	Rwandais	Autres Africains	Arabe	Grecs	Pakistanais	Nationalité inconnue	Belges	Indiens	Total étrangers
MURAMVYA	6/9	5 cc* 8 CN**	75	nd. (57)	-	-	-	(3)	-	15	-	-	(3)
BURURI	5/11	2 cc 9 CN	107	86	-	2	13	-	-	-	1.	5	21
BUBANZA	4/5	2 cc 10 CN	131	100	27	2	2	-	-	-	-	-	31
MUYINGA	4/11	5 cc 9 CN	244	180	23	1	25	4	11	-	-	-	64
BUJUMBURA	5/8	5 cc 8 CN	112	(20) nd.	(2)	(5)	(3)	-	(4)	77	-	-	15
RUYIGI	6/10	2 cc 9 CN	37	28	1	1	6	-	-	1	-	-	8
NGOZI	10/15	3 cc 8 CN	127	93	21	-	3	8	2	-	-	-	34
GITEGA	8/11	3 cc 4 CN	164	(89) nd.	-	-	-	-	-	75	-	-	-
	53/80	28 cc 52 CN	997	653	74	12	52	15	17	168	1	5	176

Source : D'après une enquête menée par le Ministère du Commerce et de l'Industrie auprès des administrateurs des communes.

* cc = Centre de Commerce.

** CN = Centre de Négoce.

A partir de l'étude 1981 de la C.N.U.C.E.D., nous avons réparti les commerçants importateurs par nationalité. Les commerçants nationaux ne représentent que 23,7% de l'ensemble des commerçants importateurs.

L'enquête menée par le Ministère du Commerce auprès des administrateurs communaux donnent également des indications concernant la nationalité des commerçants de l'intérieur. Les résultats sont consignés dans le tableau 3. Il apparaît que les commerçants burundais sont nettement plus nombreux que les commerçants étrangers, ce qui ne veut pas dire qu'ils assurent l'essentiel du commerce de l'intérieur du pays. Pour poser une telle affirmation il faudrait avoir des indications précises concernant le chiffre d'affaires des différentes catégories de commerçants classés par nationalité. Les administrateurs ne donnent aucune information à ce niveau mais font état à plusieurs reprises de commerçants nationaux qui se font amener leurs marchandises par les commerçants étrangers disposant de véhicules, ou font encore mention de commerçants nationaux qui payent un loyer pour leur magasin qui appartient à des commerçants étrangers partis vers la capitale ou vers des centres commerciaux plus importants. Ils mentionnent encore la présence de commerçants nationaux "qui se déplacent à vélo".

Le secteur commercial du Burundi apparaît donc comme principalement concentré dans la capitale. A Bujumbura, le commerce d'import-export est dominé par les étrangers tandis que les commerçants burundais se cantonnent davantage dans le commerce de détail pratiqué dans les quartiers. A l'intérieur du pays, les commerçants nationaux sont majoritaires mais disposent de moins de moyens, que les commerçants étrangers.

Voyons donc maintenant comment se comporte cette catégorie socioprofessionnelle dans l'exercice des deux fonctions que nous avons définies précédemment : approvisionnement des populations et contribution au financement de l'investissement productif.

1.2. Le secteur commercial et la fonction approvisionnement.

Nous étudierons ici le comportement des commerçants par rapport aux quatre sous-fonctions définies précédemment.

1.2.1. Priorité aux biens essentiels ?

S'interroger sur cette question permet de voir, en période de baisse relative des devises procurées par les exportations, si les réserves monétaires sont utilisées prioritairement pour l'investissement productif ou si au contraire elles sont dilapidées en consommation de luxe. Pour étudier ce problème nous observerons d'abord la part des biens de consommation courante dans le total des importations, puis nous tenterons d'analyser ce qui peut être considéré comme des consommations de luxe. Par consommation de luxe, nous entendons ici les consommations importées qui ne sont pas achetées par les populations rurales mais le sont par les couches dirigeantes du pays ou les expatriés. Ainsi en Europe la viande importée ne serait jamais considérée comme une consommation de luxe ; au Burundi, ces importations ne sont jamais achetées par les populations rurales. De même les huiles végétales importées comprennent essentiellement les huiles d'olive, de maïs, d'arachide et entrent exclusivement dans la consommation des expatriés alors que la majorité de la population consomme de l'huile de palme produite localement ou importée clandestinement des pays voisins.

Les statistiques dont nous avons pu disposer ne font pas ressortir d'une manière suffisamment détaillée la nature des importations, notamment en ce qui concerne les importations de biens de consommation courante. On observe cependant sur le tableau 4 que la part relative des biens de consommation dans le total des importations a diminué très nettement au profit des importations de biens de production dont la part croissante s'explique par l'évolution des prix des produits pétroliers. De 1971 à 1980 la part relative des importations de biens de consommation durables et de textiles notamment a décru fortement. Enfin sur la période 1971-1980 les importations de biens de consommation ont été multipliées par 4,6 en valeur alors que les importations totales étaient multipliées par 5,8.

Tableau 4 : Structure des importations burundaises (en M F.Bu.) 1971, 1976, 1980.

	1971		1976		1980		1980/1971 Importations multipliées par :	1980/1976 Importations multipliées par :
BIENS DE PRODUCTION	708,4	27,1	1463,4	29,1	5813,9	38,3	8,2	3,9
BIENS D'EQUIPEMENT	549,3	20,9	1509,2	30,0	2954,1	19,6	5,4	1,9
BIENS DE CONSOMMATION	1361,2	52	2054,5	40,9	6341,0	41,9	4,6	3,1
. durables								
- textiles	536,6	20,5	548,6	10,9	1932,8	12,8	3,6	3,5
- véhicules	144,7	5,5	225,7	4,5	636,4	4,2	4,4	2,8
- autres	205,6	7,8	500,4	9,9	1311,3	8,7	6,4	2,6
. non durables								
- alimentation	302,3	11,5	525,9	10,5	1581,4	10,5	5,2	3
- produits pharmaceutiques	64,5	2,4	108,6	2,2	349,7	2,3	5,4	3,2
- autres	107,5	4,1	145,3	2,9	529,4	3,5	4,9	3,6
T O T A L	2618,9	100	5027,1	100	15109,0	100	5,8	3,0

Source : B.R.B. *Rapports annuels 1975,* p. 157 ; *1976,* p. 188 ; *1980,* p. 226.

Sur la période 1976-1980, les importations de biens de consommation ont été multipliées par 3,1 en valeur, que les importations totales ont été multipliées par 3.

Les importations de biens de consommation courante ne concernant pas les populations rurales ont été multipliées par 2,5 entre 1976 et 1980 ; elles se sont donc accrues moins rapidement que les importations totales de biens de consommation. Alors qu'en 1976 la part de ces biens assimilables à des produits de luxe représentait 18,2% des importations totales de biens de consommation, en 1980 cette part est tombée à 14,5%.[1)].

Les importations de viande, chocolat, cigarettes, légumes, biscuits, boissons spiritueuses ont chuté ou ont stagné en 1980 par rapport à 1976. Ont progressé plus rapidemment que les importations totales de bien de consommation : les importations de poissons (multipliées par 9 au cours de la période), d'huile végétale, de pâtes alimentaires, de préparation de légumes et fruits, de préparations alimentaires diverses, de parfumerie, d'appareil photos et d'ouvrages en cuir.

La lecture des tarifs douaniers successifs peut apporter une explication partielle à la faible croissance des importations de biens assimilables à des produits de luxe. Jusqu'au 15 juin 1977 le tarif douanier en application ne taxait pas les produits de luxe à un niveau supérieur à celui des autres produits. Dès le début de la deuxième République (décret loi n° 1/16 du 15 juin 1977), le gouvernement a taxé à 100% la plupart des produits que nous avons assimilé à des biens de luxe ; or, ce sont tous ces produits, hormis les préparations de légumes et fruits, qui ont vu leurs importations multipliées par moins de 3 en 1980 par rapport à 1976. Par contre les produits de la liste présentée dans le tableau 5 et taxés de manière plus faible ont connu une croissance des importations plus importante. Il faudra tirer les conclusions de ceci lorsque nous aborderons la réflexion sur la politique de l'Etat vis à vis du secteur commercial.

---

1) Cf. Tableau 5.

Tableau 5 : Importations de biens de consommations non consommés par les populations rurales (en Millions de francs Bu.).

Rubriques douanières	PRODUITS	1976		1980		1976/80 Importations multipliées par :
		Montant	Droit de douane	Montant	Droit de douane	
02	Viande	15,6	30 à 50%	6,6	100%	0,42
03	Poissons	5,9	60%-crustacés 85%	54	60% crustacés 150%	9
07	Légumes	9,7	20-40% Champignons, Câpres : 85%	10,8	50-100%	1,1
08	Fruits	1,3	40%	3,8	100%	2,9
1507	Huile végétale	39,8	Huile d'olive 40% Huile d'arachide 20%	189,4	Huile d'olive 85% Huile d'arachides 20%	4,7
16	Préparation viandes	32,4	45 à 50% sauf crustacés 85% caviar 85%	76	45-50% sauf crustacés 100% caviar 750%	2,3
180640	Chocolat	4,6	50%	4	100%	0,86
190310	Pâtes alimentaires	2,3	20%	13	20%	5,6
190820	biscuits	3,5	50%	3,6	100%	1,02
20	Préparations légumes fruits	2,4	50-85%	12,7	100-150%	5,3
21	Préparations alimentaires diverses	19,1	Levures: sons 20% autres : 50-65%	75,1	Levures, sons 20% autres 100%	3,9
2205	Vins	30,4	plus 15° dame jeanne 100F/1 autres 140F/1 moins de 15° dame jeanne 30F/1 autres 80F/1 mousseux 500F/1 autres 300F/1		plus 15° dame jeanne 200F/1 autres 280F/1 moins de 15° dame jeanne 60F/1 autres 150F/1 mousseux 1000F/1 autres 500F/1	2,5
2206	Vermouths	3	95-140F/1	6,1	200F/1	2,03
	boissons spiritueuses	23,3	230-600F/1	41,6	230-1000F/1	1,08

.../...

Tableau 5 : (suite)

Rubriques douanières	PRODUITS	1976		1980		1976/80 Importations multipliées par
		Montant	Droits de douane	Montant	Droits de douane	
33	Parfumerie	18,5	huiles essentielles 10% dentifrice 45% crème à raser 45% autres 100%	70,3	huiles essentielles 100% dentifrice 45% crème à raser 45% autres 100%	3,8
240220	Cigarettes	10,5	100%	21,8	150%	2,1
37	Produits photos et cuir	10,5	pour radiographie autres 35-65%	34,5	p. radiographie 5% autres 50-100%	3,3
42	Ouvrages en cuir	5,1	p.professionnels 10 p.animaux de traits 15% articles de voyage 40-65%	24,4	p.animaux de traits 15% p.professionnels 10% outils voyages 80%	4,8
90	Appareil optique photo cinéma	79,5	appareils photos non professionnels 65% flash 65% matériel médical professionnel 5-10%	165,9	appareils photos non professionnels 100% flash 100% matériel médical professionnel 5-10%	2 2,1
92	Instruments de musique et d'enregistrement	7,2	l'ensemble 35-55%	16,4	l'ensemble 35-55%	2,3
97	Jouets et articles de sport	5,1	jouets 65% sport	11,2	jouets 85% sport 30%	2,2
A-TOTAL		375		918		X 2,5
B- Total bien de consommations		2056,1		6341,2		X 3,1
% A/B		18,2		14,5		

Source : *Rapport annuel de la B.R.B.*, 1980, p. 233.

Nous venons de constater la faible croissance des importations de biens de luxe. Il faut maintenant examiner les importations de produits de première nécessité et stratégiques, c'est-à-dire ceux qui jouent un rôle de base dans la consommation des populations ou dans la réalisation des projets de développement.

La valeur des importations de produits de première nécessité s'est accrue plus rapidement que celle des importations totales en 1980 par rapport à 1976 (Multipliées par 3,6 contre 3,0 pour les importations totales). Mais si on exclut les produits pétroliers dont les prix se sont envolés depuis 1973, la croissance en valeur des produits de première nécessité n'est plus que de 3,1 en 1980 par rapport à 1976. Enfin si on ne tient compte que des produits de première nécessité destinés à la consommation des populations (lait en poudre, farine, sel, sucre, cahiers et carnets scolaires, tous tissus, allumettes, piles électriques, pétrole) on observe que la valeur de leurs importations était 3,7 fois plus élevée en 1980 qu'en 1976 (2825,9 M FBu contre 754,2 M FBu en 1976).

La consommation des tonnages importés en 1980 par rapport à 1976 montre que pour tous les produits à l'exception des tissus de rayonne, des pneus autos, des insecticides, du pétrole, les quantités importées ont augmenté sensiblement entre les deux années. Ce phénomène ne doit cependant pas faire perdre de vue qu'au long de la période, il y a eu, d'une année à l'autre, une forte irrégularité des tonnages importés de chaque produit[1].

Nous avons tenté d'expliquer ces irrégularités dans une autre étude qui portait sur huit produits de première nécessité et pour la période 1978-1980[2]. Certaines irrégularités proviennent de défaillances des fournisseurs comme ce fut le cas pour le ciment ou le sel à plusieurs reprises entre 1978 et 1980. D'autres variations dans les importations s'expliquent par le disfonctionnement des voies de communications utilisées pour l'acheminement des marchandises importés[2].

---

1) Cf. tableau 7.

2) B. TAILLEFER : "L'approvisionnement du Burundi en produits de première nécessité" pp. 301-326 in : F.S.E.A., *Enclavement et sous développement au Burundi*, mars 1983, 432 p.

Tableau 6 : Evolution des importations de produits de première nécessité (en millions de F.Bu) 1975-1981.

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1980/1976 multip-liées par :
Lait en poudre	34,2	75,6	59,3	84,1	132,4	125,0	142,9	1,7
Farine de froment	194,4	221,3	215,1	355,7	411,8	584,5	473,8	2,6
Malt	182,2	200	273,9	332,4	435,8	453,8	559,2	2,3
Sel	53,1	46,2	153,4	133,5	156,9	244	263	4,8
Sucre	55,0	68,6	128,7	142,6	360,3	252,8	500,5	3,7
Ciment	131,3	105,1	196,7	210,2	381,5	509,4	671,4	4,8
Cahiers, carnets scolaires	24,6	7,6	9,4	20,5	44,4	23,9	8,6	3,1
Papier pour impression	39,6	16,2	27,0	39,1	101,8	17,8	38	1,1
Papier pour duplication	13,0	2,7	9,3	15,2	2[illegible]	26,0	26,2	9,6
Sacs et sachets d'emballage	47,2	9,7	24,7	55,7	28,6	84,3	44,5	8,7
Tissus de coton	205,1	137,1	250,9	285,8	526,3	631,9	310,6	4,6
Tissus de rayonne	18,2	29,6	58,1	78,2	95,3	32,7	17,9	1,1
Tissus de fibranne	174,1	111,9	282,2	317,7	537	756,1	3,9	6,7
Fer à béton	41,4	48,0	62,3	134,5	50,6	95,6	141,9	1,9
Allumettes	5,5	12,0	17,5	36,7	49,8	33,2	9,3	2,8
Profilés	28,5	4,9	53	62,6	45,4	63	47,3	12,8
Pneus neuf P.L.	34,8	18,8	29,6	57,7	100,7	80,5	101,2	4,3
Pneus neufs autos	27,4	25,4	28	39	61,8	39,7	80,2	1,6
Tracteurs	15,5	7,5	29,6	101	42,6	19,2	25,8	2,6
Verre étiré	6,2	2,4	5,1	12,7	52,6	17,8	0,2	7,4
Insecticides	90	64,7	85,6	61,4	53,2	73,5	59,5	1,1

Tableau 6 : (suite).

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1980/1976 multip-liées par :
Engrais	31,7	40,6	44,4	59,2	44,3	118,1	22,4	2,9
Piles électri-ques	6,1	16,2	17,8	28,4	54,7	88,8	128,2	5,5
Camions	250,6	263,8	141,9	386,6	562,9	366,7	391,1	1,4
A/Sous TOTAL	1709,7	1535,9	2203,5	3050,5	4354,1	4718,3	4382,8	3,1
B/IMPORTATIONS TOTALES BUR.	4855,6	5027,1	6677,5	8842,5	13720,5	15109,0	14509,4	3
% A/B	35,2%	30,5	32,9	34,5	31,7	31,2	30,2	-
Essences	138,9	220,3	294,4	334,9	616,9	1265,3	1746,3	5,7
Gas oil	70,5	109,7	134,0	191,0	375,2	746,6	964,1	6,8
Fuiel oil	9,0	17,0	26,4	12,7	58,5	89,9	161,6	5,2
Huile graissage	39,7	18,8	44,3	60,6	77,9	116,5	118,8	6,2
Pétrole	22,1	28,1	31,9	34,0	46,3	73,0	113,4	2,6
Total produits pétroliers	280,2	393,9	531,0	633,2	1174,8	2290,4	3104,2	5,8
C/TOTAL GENERAL PPN	1989,8	1929,8	2734,5	3683,7	5528,9	7008,7	7487,	3,6
% C/B	41,0	38,4	40,9	41,6	40,3	46,4	51,6	

Source : B.R.B., *Listings des importations*

Note : PPN = Produits de première nécessité.

Tableau 7 : Evolution des importations de produits de première nécessité (poids net en tonnes), 1975-1981.

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Lait en poudre	450	491	367	465	1186	664	1117
Farine de froment	5255	6801	6084	9568	10603	12891	10587
Malts	4391	5304	5886	5897	6256	6882	8661
Sucre	1020	1305	3130	4066	8317	4209	6834
Sel	7278	5253	12592	11835	13167	14370	12480
Ciments	18971	16725	23237	23705	26790	37722	42189
Cahiers carnets scolaires	161	55	79	134	303	150	60
Papiers pour impression	354	171	311	359	836	192	257
Papier pour duplication	51	5	61	83	82	69	116
Sacs et sachets d'emballage	675	226	539	629	360	1028	753
Tissus de coton	514	318	504	488	711	844	437
Tissus de rayonne	25	29	162	91	118	30	26
Tissus de fibranne	520	444	783	715	1036	1653	756
Allumettes	71	125	161	321	440	255	65
Fer à béton	1015	1185	1510	3425	945	1461	2383
Profilés	606	84	884	1061	661	838	670
Pneus neufs autos	109	101	88	104	191	96	170
Tracteurs	72	25	101	497	98	52	43
Verre étiré	151	22	116	140	590	160	2
Insecticides	1279	412	433	212	176	162	120
Engrais	1320	1672	1843	2141	1366	3586	545
Piles électriques	65	155	151	223	403		
Pneus neufs poids lourds	200	59	85	152	232	169	172

.../...

Tableau 7 : Evolution des importations de produits de première nécessité (poids net en tonnes), 1975-1981 (suite).

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Camions	906	929	439	1048	1313	893	1020
Essences	9253	11653	13104	13805	12363	16988	15652
Gas oil	5642	7092	7453	10114	11077	13559	14301
Fuel oil	1293	1809	2118	907	2767	2621	4344
Huiles de graissage	684	319	623	745	904	1101	1043
Pétrole	1646	1590	1557	1566	1142	1190	1629

Source : B.R.B., *Listings des importations.*

Néanmoins on a pu observer lors de nos enquêtes que les entreprises de construction par exemple, ou du moins les plus sérieuses d'entre elles, parvenaient à s'assurer un approvisionnement régulier en dépit des difficultés de fournisseurs ou d'acheminement[1]. La brasserie, importatrice de malt, parvient à contourner les difficultés en organisant un stock de sécurité de trois mois. Ce type de comportement est loin d'être la règle chez tous les importateurs et ils s'ensuit de fréquentes pénuries.

1.2.2. Continuité de l'approvisionnement ou organisation de la pénurie ?

L'analyse de la continuité de l'approvisionnement est importante du point de vue de la satisfaction des besoins de base des populations et de la réalisation des investissements productifs. Les ruptures dans

1) Cf. L. HAGORINKEBE : "Les problèmes associés en transport via Dar-es-Salaam-Kigoma et leurs solutions immédiats" pp.-131, B. TAILLEFER "Les importateurs parlent des voies de communication" pp. 157-167 *in :* F.S.E.A., *op.cit.,*

2) Voir à ce propos L. KABAGEMA, *Etude de l'approvisionnement de l'Auxeltra Beton en matériaux de construction.* Mémoire de Licence, Bujumbura : F.S.E.A., décembre 1982, 79 p.

l'importation des produits de première nécessité créent non seulement des carences de biens indispensables, mais engendrent en même temps des phénomènes de spéculation qui contribuent à réduire le revenu des populations.

Que l'on consulte les rapports annuels de la Banque de la République, le quotidien national ou d'autres documents officiels, il apparaît dans tous les cas que les produits de première nécessité sont souvent frappés de pénurie.

La pénurie de carburant que vient de vivre le Burundi entre Décembre 1982 et janvier 1983 est la manifestation concrète des difficultés d'approvisionnement traversées par le pays. Mais il y eut d'autres pénuries. Citons les plus récentes : le *Renouveau* du 18 décembre 1981 faisait état d'une pénurie de lait Nido. Le *Renouveau* du 2 avril 1982, dans un article intitulé : *"pièces de rechange : pourquoi la pénurie"?* expliquait la carence de l'époque par le fait que les importateurs ne passaient effectivement commande que de 30% des montants des licences présentées à la B.R.B. et que la valeur de leurs commandes de pièces détachées ne représentait que 14% de la valeur globale des voitures importées alors que la B.R.B. fait obligation de commander des pièces de rechange pour un montant équivalent à 30% du prix de chaque voiture.

Dans une nouvelle publication[1)], le Ministère du Commerce et de l'Industrie analyse les importations de sel, ciment, sucre, farine, tôle, pneus, fer à béton pendant la période mars 1982 - juillet 1982 afin de déceler les situations de pénurie. Les résultats sont consignés dans le tableau ci-après :

---

1) République du Burundi, Ministère du Commerce et de l'Industrie. *Le point sur les prix, les stocks et la législation économique.* Bujumbura : Ministère du Commerce, août 1982, 46 p. + annexes.

Tableau 8 : Pénuries ayant frappé quelques produits de première nécessité entre mars et juillet 1982.

PRODUIT	SITUATION DE PENURIE	DATE
Sel	pénurie simple	29 mars au 3 avril
Ciment		5 avril au 2 mai
Sucre	pénurie	1 au 13 mars
		21 juin au 31 juillet
Tôles	pénurie	1 au 27 mars 1982
		10 mai au 5 juin 1982
Farine de froment	pénurie simple	15 mars au 3 avril
	pénurie totale	5 avril au 8 mai
	pénurie simple	14 juin au 1 juillet
Pneus	pénurie totale	1 au 6 mars
	pénurie totale	10 au 15 mai
	pénurie simple	14 juin au 31 juillet
Fer à béton	pénurie totale	1 au 13 mars 1982
	pénurie simple	15 au 20 mars
	pénurie simple	5 au 10 avril
	pénurie simple	21 juin au 31 juillet

Source : Ministère du Commerce et de l'Industrie, *op.cit.*, pp. 22-25.

Les quelques exemples cités précédemment montrent donc qu'au Burundi les situations de pénurie - il est vrai jamais généralisées mais toujours limitées à un ou deux produits à la fois - sont fréquentes.

A quoi cela est-il dû ? Nous avons déjà mentionné que certaines pénuries sont consécutives aux difficultés rencontrées chez les fournisseurs et sur les voies d'acheminement. Mais il est d'autres difficultés liées au comportement du secteur commercial au Burundi. Nous les avons analysées dans notre étude précitée et nous ne ferons ici que reprendre les principales conclusions :

1. De plus en plus de sociétés commerciales importatrices se créent en débutant par les importations de produits de première nécessité, sans qu'il en résulte un meilleur et un plus grand approvisionnement du pays.

2. Si les nouvelles sociétés d'import-export s'intéressent aux produits de première nécessité, c'est parce que ceux-ci, du fait de la forte demande et de l'insuffisance de l'offre permettent une rotation rapide du capital et ne nécessitent pas d'installations de stockage et donc peu d'investissements. Ces sociétés importent toujours des quantités réduites et passent facilement d'un produit à l'autre.

3. Les sociétés de commerce général d'importation ancienne, ayant licence pour importer plusieurs produits de première nécessité, n'adoptent pas non plus une politique stable pour chaque produit : telle année elles importent essentiellement du sucre, telle autre année du sel. Un tel type de comportement rend difficile le contrôle des importations pour un meilleur approvisionnement.

4. A certaines périodes, et pour le ciment par exemple, certains utilisateurs finals utilisant des biens de première nécessité comme consommation intermédiaire dans leur production ont décidé d'importer eux-mêmes. Si cette décision présente l'avantage de briser relativement la situation de monopole dont bénéficiaient les importateurs traditionnels, ceci entraine une déstabilisation de l'approvisionnement du pays. En effet, face à la concurrence, les importateurs traditionnels ont tendance à réduire leurs commandes tandis que les nouveaux venus sur le marché essaient de trouver leur propre politique de commande ce qui ne se fait pas sans hésitation.

1.2.3. Choix des meilleures sources ou jeu de la surfacturation ?

Il n'est pas possible de faire ici le point sur cette question pour tout le secteur commercial. Seuls quelques exemples peuvent être donnés. Sans prouver que tous les commerçants se livrent à de la surfacturation, ils montrent que la pratique de la surfacturation existe entre

fournisseurs et commerçants burundais ; ils soulignent également que certains commerçants ne se soucient pas de trouver les meilleures sources. Ils n'y ont d'ailleurs pas intérêt, leurs marges bénéficiaires étant calculées en pourcentage de la valeur caf des marchandises.

Divers documents sur le commerce font mention de cas des surfacturation. On peut lire par exemple dans le rapport présenté à la 5ème session du Comité Central de l'UPRONA : "il a été constaté que la surfacturation peut atteindre 10 à 50%. Ces cas de surfacturation se ramarquent surtout sur la valeur fob et sur le frêt. On a remarqué aussi que des commissions étaient perçues par les intermédiaires dans les cas ou l'importateur local ne s'adresse pas directement à l'usine. Les cas frappants de surfacturation ont été localisés dans les pays du Marché Commun, Grèce, Portugal, Kenya, Japon et Taiwan"[1].

Pour lutter contre ces pratiques de surfacturation, un programme de contrôle des importations par la Société Générale de Surveillance (S.G.S.) a officiellement démarré le 1er juillet 1978. Selon le même rapport déjà cité, le programme aurait permis de faire 144 MF d'économies entre juillet 1978 et avril 1982[2].

Ceci ne reflène pas tous les abus. Ayant récemment acheté une voiture, j'avais le choix entre l'acheter au Burundi ou l'acheter moi-même en Europe. J'ai finalement opté pour la deuxième solution qui m'est revenue 30% moins cher que si j'avais choisi d'acheter à un importateur local. Dans les deux cas il s'agissait du même modèle, les prix étaient donnés hors taxes et j'ai importé mon véhicule par avion alors que l'importateur local fait venir ses véhicules par bâteau et par route.

L'étude des origines de certains produits importés a montré à plusieurs reprises que la Belgique restait parmi les principaux fournisseurs du pays et exportait des quantités de produits qu'elle ne fabrique pas. Ainsi, en matière de pièces détachées pour automobiles

---

1) République du Burundi, Comité Central du Parti UPRONA. *La politique du commerce*. 5e session du Comité Central du Parti UPRONA, Bujumbura : UPRONA, 1-3 avril 1981, p. 7.

2) *Ibid.*, p. 9.

T. MUBERANGABO relevait que sur la période 1978-1980, la Belgique était chaque année la troisième ou quatrième source d'approvisionnement du Burundi. Mais la Belgique est-elle un producteur de pièces détachées si important[1] ? Dans une étude sur l'approvisionnement du Burundi en médicaments[2], M. NONABAKIZE signalait qu'au moins deux des six pharmacies privées de la capitale se sont approvisionnées chacune à une seule source en Belgique pendant toute la durée de l'année 1981. Leurs sources sont des maisons de commercialisations - qui prélèvent leur marge au passage - et non des laboratoires de production. En conséquence les prix payés par le Burundi pour ses importations ne sauraient être avantageux.

Les exemples donnés précédemment donnent à croire que les commerçants ne cherchent pas toujours à importer au meilleur prix. Mais ce jugement doit être nuancé sous peine d'arriver à de fausses conclusions au terme de l'analyse. D'une part il semblerait que les banques ne soient pas totalement neutres dans le choix des marchés extérieurs et dans ce cas il serait erroné de faire porter l'entière responsabilité du choix des sources aux commerçants. D'autre part le critère du meilleur prix ne doit pas être seul considéré. Les cours mondiaux de certains produits de première nécessité connaissent de fortes fluctuations. Mais même si les cours sont très élevés, le commerçant qui accepterait d'importer éviterait la pénurie et rendrait donc service à la nation.

1.2.4. Un commerce pour les populations de la campagne ou pour les citadins ?

Là encore les réponses seront partielles, fragmentaires. Mais différents faits laissent penser que l'intérieur n'est pas doté de circuits commerciaux suffisants. Après avoir montré le mouvement d'exode des commerçants de la campagne vers la ville, nous étudierons le niveau d'approvisionnement des campagnes en produits importés puis les problèmes liés à l'écoulement de la production paysanne vers les lieux de consommation.

---

1) T. MUBERANGABO. *Le marché des pièces de rechange et les problèmes d'approvisionnement du S.T.B.*, Mémoire de licence. Bujumbura : F.S.E.A., décembre 1981, 166 p.

2) M. NONABAKIZE. *Contribution à l'étude de la rationalisation du système d'importation de produits pharmaceutiques au Burundi.* Bujumbura : Université du Burundi, Mémoire de licence, F.S.E.A., décembre 1982 89 p. + annexe.

1.2.4.1. L'exode des commerçants.

A notre connaissance, il n'existe pas de données complètes sur les activités commerciales qui avaient lieu dans les provinces de l'intérieur, il y a quelques années. Mais les documents existants montrent que d'anciens centres de négoce sont tombés à l'abandon. Les réponses des administrateurs à l'enquête en cours du Ministère du Commerce et de l'Industrie font état de la décadence de certains centres de négoce : à Musigati, en province de Bubanza l'administrateur relève que tous les magasins sont vides et que les produits de première nécessité manquent. Dans toutes les provinces, on trouve des centres de négoce détruits. Sans prétendre être exhaustif, citons les centres de Wimfizi et Muyaga en province de Muramvya (Commune Bukeye et Mbuye) les centres de Minago et Buruhukiro (commune de Rumonge) ou de Muhweza (commune de Rutovu) en province de Bururi : les centres de Rugari (commune de Muyinga) de la commune de Butihinda, de Nyagatovu (commune de Vumbi-Bukuba) en province de Muyinga ; le centre de Cirisha (Commune d'Isale) en province de Bujumbura ; le centre de Ruhinga 1 (commune de Jene) en province de Ngozi ; le centre de négoce de la commune de Kinyinya et le centre de négoce de Gisuru (commune de Nyabitare) en province de Ruyigi etc...

Plusieurs administrateurs donnent des précisions sur la "carrière" des commerçants. Ainsi l'administrateur de Makebuko indique que le principal problème du centre de négoce est qu'une fois que les commerçants se sont enrichis, il émigrent vers Bukirasazi et vers la capitale. A Buhiga, l'administrateur explique que les commerçants nationaux ne sont que des boutiquiers qui louent "à des propriétaires étrangers (qui) après s'être enrichis sur le centre, sont allés s'installer à la capitale avec tous les biens du centre. De là nos petits commerçants nationaux ne sont que des Bagererwa, sans capitaux et sans d'autres ressources. Ce qu'ils commercent est en partie en dette, chez les mêmes fortunés. Ceci entraine la hausse des prix".

1.2.4.2. L'approvisionnement en produits de première nécessité.

De manière générale les prix des produits de première nécessité sont plus élevés à l'intérieur du pays qu'à Bujumbura et cela pour plusieurs raisons :

- incorporation des coûts de transport - particulièrement élevés au Burundi - dans les prix de détail.
- multiplicité des intermédiaires en amont et en aval. Sur les intérmédiaires en amont, un conseiller du commerce intérieur expliquait récemment : "les commerçants se plaignent beaucoup de la partialité des importateurs qui ne livrent les produits qu'à des intermédiaires de Bujumbura plus connus des premiers, ce qui oblige les commerçants des centres à s'approvisionner auprès de ces derniers, à des prix élevés, illégaux et sans factures". Les intermédiaires supplémentaires en aval sont ceux qui, du fait que la commune ne possède pas de commerçants installés, se chargent de ravitailler la commune en allant acheter les marchandises à vélo, chez le détaillant de la commune la plus proche. Ces commerçants prélèvent à leur tour une marge supplémentaire.
- absence de contrôle des prix à l'intérieur du pays. Il n'y a plus d'inspecteur du commerce chargé d'assurer le contrôle des prix à l'intérieur.
- la spéculation, née de pénuries provoquées. Le nombre de commerçants étant très faible dans bien des communes, ceux-ci bénéficient d'une situation de monopole qui leur permet de fixer les prix à leur guise, voire de simuler la rareté du produit pour accroître leurs marges.

Depuis quelques années, l'approvisionnement des provinces s'est amélioré par suite de deux initiatives importantes :

a) la création de succursales de l'Office National du Commerce:

Créé en 1976, l'Office National du Commerce (O.N.C.) a multiplié depuis cette date les points de vente à l'intérieur du pays. A l'heure actuelle, l'O.N.C. dispose de 9 points de vente en dehors de Bujumbura, diffusant une grande variété de produits. Ces biens sont vendus aux commerçants des régions concernées. Seule la succursale de Bujumbura vend directement aux consommateurs.

Tableau 9 : Chiffre d'affaires 1981 des succursales de l'O.N.C. (en MFBu et en pourcentage du chiffre d'affaires du total de l'Office).

	MONTANT	POURCENTAGE
Bujumbura	480,0	53,29
Gitega	82,4	9,16
Ngozi	79,8	8,86
Muyinga	67,4	7,49
Kirundo	59,4	6,60
Kayanza	42,1	4,68
Ruyigi	33,8	3,76
Makamba	28,4	3,16
Bururi	23,5	2,61
Rutana (2 mois)	3,9	0,43
Total	900,7	100

Source : O.N.C. *Rapport de gestion de l'exercice 1981*, p. 11

Le tableau 10 donne une indication sur la ventilation des ventes, par produit et par région et montre que l'ouverture des succursales régionales a permis un meilleur approvisionnement de chaque région en produits importés. Cependant l'absence de vente directe aux consommateurs et l'absence de contrôle de prix à l'intérieur ne permet pas à l'Office d'avoir une influence sur le niveau des prix dans les différentes provinces. Il est vrai que l'O.N.C. pratique les mêmes prix de vente à

Tableau 10 : Pourcentage de chaque catégorie de produits dans le chiffre d'affaires de chaque succursale de l'O.N.C., 1981.

	Bujumbura	Gitega	Ngozi	Muyinga	Kirundo	Kayanza	Ruyigi	Makamba	Bururi	Rutana
Textiles	35,57	49,09	63,32	75,98	66,24	58,16	73,23	64,83	58,94	60,15
Produits alimentaires	17,78	29,42	17,51	9,84	12,59	10,72	11,10	5,05	9,46	23,46
Matériaux de construction	19,79	0,79	3,63	0,41	1,53	1,74	0,47	0,40	0,23	0,07
Produits divers	6,24	7,95	6,52	3,39	4,92	5,50	5,44	6,44	6,57	4,28
Articles de ménage	3,97	3,33	2,27	3,01	3,40	4,54	2,60	8,72	6,95	6,17
Articles pour hommes	3,09	2,94	1,45	2,42	3,04	6,13	3,68	8,32	8,76	3,51
Articles de toilette	4,58	1,50	0,89	0,69	0,01	1,84	1,04	1,66	2,37	0
Instrument aratoires	2,47	2,39	2,91	0,97	5,09	7,74	0,53	0,32	2,66	2,71
Articles pour enfant	2,73	0,10	0,78	0,64	0,67	1,20	0,47	1,64	1,79	0,46
Articles scolaires	2,54	0,70	0,28	0,75	0,79	1,46	0,74	1,41	1,56	1,38
Articles de sport	0,91	0,38	0,26	1,20	0,27	0,63	0,33	1,76	1,24	0,21
Articles pour dames	0,35	0,59	0,17	0,70	0,45	0,33	0,38	0,72	1,75	0,39
T O T A L	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Source : O.N.C. *Rapport de gestion de l'exercice 1981,* Bujumbura : O.N.C., s.d., ronéo, 25 p.

Bujumbura et dans ses succursales, mais il est probable que les commerçants qui bénéficient de cette mesure établissent leurs prix au vue de la situation de pénurie qui existe à l'intérieur et non en fonction des prix pratiqués par l'O.N.C.

La direction de l'Office explique le refus de la vente directe par les coûts supplémentaires qu'elle engendrerait. D'autant que la création de bon nombre d'agences de l'intérieur s'est avérée "commercialement déficitaire" même si "en termes socio-politiques elle avait eu des conséquences positives[1]". Nous reviendrons sur ce point extrêmement important.

b) Le développement du mouvement coopératif:

Dans sa déclaration sur les objectifs fondamentaux du Mouvement du Premier Novembre 1976, le Président BAGAZA a accordé une grande attention au mouvement coopératif. Je cite : "Nous encouragerons le développement du crédit aux coopératives. Le mouvement coopératif présente pour notre pays des avantages spécifiques indéniables :

- promotion de la production
- éducation du peuple à la démocratie et la gestion
- facilité de solution des problèmes de distribution
- juste rémunération du producteur
- avantages certains pour le consommateur.

C'est pourquoi nous envisageons la création de coopératives de production et de distribution dans les domaines agricoles, de l'artisanat et autres. Des coopératives de commercialisation de produits locaux et même importés seront organisées afin d'enrayer le phénomène de spéculation que nous avons connu ces dernières années"[2].

Le mouvement coopératif a pris depuis lors une certaine ampleur. Le tableau 11 donne les dates de création des coopératives, classées par province et par type de coopérative : cooperatives d'approvisionnement, coopératives de commercialisation de produits locaux et coopératives de production. La majorité des coopératives a été créée après 1976 et est constituée de coopératives d'approvisionnement.

---

1) O.N.C. Rapport gestion de l'exercice 1981, Bujumbura : O.N.C., p. 21.

2) République du Burundi, Comité Central du Parti UPRONA, *Sixième session ordinaire du Comité Central du Parti UPRONA*, p. 16.

Tableau 11 : Situation du mouvement coopératif en 1980.

Province	Nombre de coopératives	Objet social		Année de création	
Bujumbura	9	Approvisionnement Production Non identifiée	7 1 1	Avant 1977 : Après 1976 : Inconnue :	3 4 2
Bubanza	9	Approvisionnement Approvisionnement et Commercialisation Non identifiée	5 3 1	Avant 1977 : Après 1976 : Inconnue :	2 5 2
Muramvya	15	Approvisionnement Approvisionnement et Production Production et commercialisation Non identifiée	10 3 1 1	Avant 1977 : Après 1976 : Inconnue :	2 8 5
Ngozi	18	Approvisionnement	18	Avant 1977 : Après 1976 : Inconnue :	3 11 4
Gitega	35	Approvisionnement Approvisionnement et production Production Non identifiée	23 4 8 0	Avant 1977 : Après 1976 : Inconnue :	10 24 1
Muyinga	11	Approvisionnement Commercialisation et approvisionnement Non identifiée	6 1 4	Avant 1977 : Après 1976 : Inconnue :	0 6 5
Ruyigi	13	Approvisionnement Commercialisation et approvisionnement Non identifiée	9 1 3	Avant 1977 : Après 1976 : Inconnue :	1 10 2
Bururi	20	Approvisionnement Commercialisation et approvisionnement Production Non identifiée	16 1 2 1	Avant 1977 : Après 1976 : Inconnue :	5 14 1
T O T A L	130	Approvisionnement Approvisionnement et Commercialisation Approvisionnement et Production Commercialisation et Production Production Non identifiée.	94 6 7 1 11 11	Avant 1977 : Après 1976 : Inconnue :	26 82 22

Source : République du Burundi, Comité Central du Parti UPRONA, *Sixième session du Comité Central du Parti UPRONA*, p. 36-42. Tableau résumé par nos soins.

Les chiffres officiels ne doivent pas faire perdre de vue que la construction du mouvement coopératif n'est pas chose aisée. Il serait long et fastidieux de citer les coopératives qui ont fait faillite du fait de mauvaise gestion ou de malversation. Il n'empêche que les coopératives d'approvisionnement rendent des services appréciables : elles mettent à la disposition des populations des biens que celles-ci ne pouvaient obtenir auparavant. Elles pratiquent des prix largement inférieurs à ceux des commerçants. A titre d'exemple, donnons les prix relevés à Gatete (commune de Rumonge), en août 1982 :

Tableau 12 : Relevé des prix pratiqués à Gatete (août 1982, en francs burundi).

	Unité de poids	A Prix de vente coopérative	B Prix de vente commerçants	Ecart en F.Bu.	B/A en %
Haricot	kg	45	50	+ 5	+ 11
Sel	kg	45	60	+ 15	+ 33
Riz	kg	75	90	+ 15	+ 20
Couverture	pièce	750	900	+150	+ 20
Savon luxe grand format	pièce	115	150	+ 35	+ 30
Essuie mains	pièce	660	750	+ 90	+ 14
Kérosène	72 cl	60	100	+ 40	+ 67

Source : NTIBANOBOKA L., NTAKIYICA H., *Implantation des villages au Burundi et leurs impacts socio-économiques. Cas du village Gatete,* Mémoire I.S.C.A.M., Bujumbura : I.S.C.A.M., année 1981-1982, p. 104.

L'Office National du Commerce accorde la priorité au ravitaillement des coopératives. Cependant la lenteur des services de vente de l'O.N.C. est parfois incompatible avec l'emploi du temps des gérants des coopératives qui souvent ne peuvent venir qu'une journée à la capitale et durant ce laps de temps doivent visiter de nombreux magasins pour achalander leur coopérative. D'autre part l'O.N.C. ne dispose pas de tous les produits demandés par les consommateurs. Les coopératives ne peuvent donc faire de miracles. Elle ne peuvent diffuser que ce qui est importé par les grossistes de Bujumbura et de ce fait sont souvent victimes elles aussi de pénuries.

Citons un exemple parmi tant d'autres : la coopérative de Rumonge s'était fixé un objectif de chiffre d'affaires d'un million de francs par mois, mais cet objectif ne put être atteint en 1981. Selon le rapport déjà cité "la principale cause réside dans les pénuries et ruptures d'approvisionnements des articles les plus demandés tels les tôles 8" et 10", sel, sucre, houe, pétrole, certains modèles de tissus"[1]. Quant aux intrants qui pourraient permettre aux agriculteurs d'élever leur production, aucune distribution n'est faite à l'intérieur par les circuits commerciaux, sauf pour les houes.

1.2.4.3. L'écoulement de la production paysanne.

Au Burundi les principaux produits agricoles donnant lieu à commercialisation importante sont essentiellement les quatre cultures industrielles principales (café, thé, coton, huile de palme) et quelques produits vivriers (haricot, sorgho, riz, manioc). La commercialisation du maïs se fait en certaines périodes limitées de l'année et entre deux régions particulières. La commercialisation du froment connait un accroissement d'activité du fait de l'entrée en production de la minoterie de Muramvya.

La commercialisation des produits vivriers est assurée en grande partie par les commerçants privés, dans une moindre mesure par quelques coopératives et par la SOBECOV (Société de stockage et de commercialisation des produits vivriers du Burundi). Selon le rapport de l'UPRONA déjà cité[2], les commerçants étrangers prédominent dans le commerce des produits vivriers comme dans le commerce du café cerise ou du café parche. Le rapport explique ce déséquilibre par le manque de moyens matériels des commerçants nationaux et par les difficultés qu'ils ont à obtenir des crédits bancaires pour leurs activités. A l'appui de cette affirmation, le rapport donne les crédits accordés aux nationaux et aux étrangers pour le ramassage du café.

---

1) VAN ESPEN, *Rapport d'activités 1980-1981. Développement Coopératif de l'axe Rumonge Mabanda,* Bujumbura/P.N.U.D., p. 4/9/

2) *La politique du commerce, op. cit.,* p. 25.

Tableau 13 : Crédits accordés par les banques aux commerçants nationaux et étrangers pour le ramassage du café (1978-1980).

Année	Nombre d'apporteurs			Montants des crédits accordés (en MF.Bu.)			
	Nationaux	Etrangers	Total	Total (A)	à des Nationaux (B)	à des Etrangers (C)	% B/A
1978	26	40	66	216,4	7,4	145,0	3,4
1979	100	85	185	544,4	227.9	316,5	41,9
1980	99	87	186	450,4	163,4	287,1	36,3

Source : République du Burundi, Comité Central du Parti UPRONA, *Cinquième session du comité central, la politique du Commerce*, p. 24.

Si la part des crédits accordés aux nationaux a connu une croissance spectaculaire entre 1978 et 1979, en 1980 ces crédits étaient loin d'être d'un montant proportionnel au nombre des commerçants nationaux engagés dans la campagne.

Les coopératives jouent encore un rôle minime dans la commercialisation des produits vivriers comme en témoigne le tableau 11 qui relevait seulement sept coopératives sur 130 en 1980 impliquées dans la commercialisation des produits vivriers. Les coopératives ont du mal à supplanter les commerçants actifs de longue date dans ce type d'activité. Le rapport sur la coopérative de Rumonge témoigne avec éloquence de la stratégie qu'a dû déployer cette coopérative pour tenter de prendre une part importante dans le commerce de la noix de palme :

> "Il avait été remarqué qu'à sept heures du matin, les jours de marchés, la grande majorité d'huile et de noix était déjà négociée. Afin de permettre une pénétration du marché, la coopérative a recruté des petits acheteurs qui commençaient leurs activités dès cinq heures du matin et se portaient sur les

principaux chemins en informant les paysans de l'existence de la coopérative. En outre, au marché même de Rumonge, la coopérative a utilisé divers sous-traitants placés aux principaux chemins d'accès du marché. Grâce à ces méthodes, la Coopérative polyvalente de Rumonge a pu obtenir les tonnages escomptés et pratiquer la politique de juste prix au juste poids[1)]".

Une société paraétatique, la SOBECOV, société de stockage et de commercialisation des produits vivriers au Burundi entra en fonction le 5 mai 1978. Son objectif était double : approvisionner les régions déficitaires en tel ou tel produit agricole, et par son activité, régler les prix des produits agricoles. La faiblesse des moyens financiers de départ dûe au retrait d'un organisme de coopération bilatérale et à une mauvaise politique d'investissement ont placé rapidement la société dans une situation catastrophique. Un plan de redressement de la société a été mis en place à partir de juillet 1980.

Aujourd'hui la société a des activités limitées, puisqu'elle n'assure la commercialisation que de quatre produits agricoles. Les quantités commercialisées sont faibles comme en témoigne le tableau 14. Cette faiblesse des achats s'explique de plusieurs manières : insuffisance des fonds propres de la société, difficulté d'obtenir dans les délais voulu des crédits bancaires, absence de capacité de stockage. Cette dernière donnée oblige la société à n'acheter qu'au coup par coup et en ayant la certitude qu'un acheteur prendra rapidement les marchandises acquises par la SOBECOV.

---

1) VAN ESPEN, *op.cit.*, p. 4/10.

Tableau 14 : Achats et ventes de la SOBECOV en 1981.

PRODUITS	ACHATS			VENTES		
	Quantités	Prix d'achat Unitaire Moyen (en F.Bu)	Valeur (en M.FBu)	Quantités	Prix de vente Unitaire Moyen (en F.Bu)	Valeur
Riz blanc	1430 ton.	25/kg	35,7	1230 ton.	67 le kg	82,6
Haricot	972 t	27/kg	26,5	1120 t.	28 le kg	31,5
Huile de palme	853 fûts	20982/fût	17,4	690 fûts	22689 le fût	15,7
Sacs vides	26022 sacs	94/sac	2,4	12990 sacs	120 le sac	1,6
Brisures de riz	-	-	-	11,2 t.	12 le kg	0,1
Son de riz	-	-	-	89,4 t	9 le kg	0,8
Haricot avarié	-	-	-	68,5 t	5 le kg	0,4
Paddy	-	-	-	2,4 t	30 le kg	0,07
Sucre	6,5 t.	50/kg	0,3	5,3 t.	59 le kg	0,3
Fûts vides	61 fûts	639/fût	0,039	543 fûts	700 le fût	0,4

Source : SOBECOV, *Rapport d'activités 1981*, p. 2.

Note : par rapport au document original, nous avons arrondi la valeur des achats et ventes au million de francs burundi.

La SOBECOV n'achète pas directement aux producteurs mais s'approvisionne auprès d'intermédiaires ou de coopératives. Ceci résulte de la nature de son parc de véhicules (huits camions de sept tonnes et plus), et de la nécessité actuelle de ne pas grever le budget en multipliant les agences à l'intérieur du pays. Actuellement la société ne dispose que de quatre points de vente et d'achat à l'intérieur du pays : Gitega, Kirundo, Muyinga, Kayanza. Le fait de ne pas acheter directement aux paysans empêche la SOBECOV d'avoir une action en faveur de la valorisation de la production paysanne, les agriculteurs restant à la merci des intermédiaires.

Ceux-ci accordent des avances aux paysans qui ont des difficultés financières avant la récolte ; en échange le paysan leur garantit la vente de la récolte à un prix "raisonnable". A titre d'exemple, un responsable de la SOBECOV expliquait que dans la campagne actuelle de commercialisation du haricot (février 1983), les intermédiaires de Kirundo ou Muyinga achètent le haricot aux environs de 15 FBu/kg mais parfois les prix peuvent descendre à 12 FBu/kg lorsque des arrangements particuliers entre commerçants et paysans ont précédé la campagne. L'intermédiaire revend le haricot à 20 FBu/kg en début de campagne à 23-25 FBu/kg par la suite à la SOBECOV ou aux gros commerçants disposant de camions. Ceux-ci revendent alors le haricot aux alentours de 30 FBu/kg à Bujumbura, à moins qu'ils ne le stockent.

La SOBECOV pratique également une politique d'achat auprès des coopératives de commercialisation. En début de campagne, la SOBECOV passe avec chaque coopérative de commercialisation intéressée, un contrat écrit fixant les délais de livraison de la coopérative à la SOBECOV, les quantités livrées et la rémunération au kilo. En général, pour le riz ou le haricot, la coopérative reçoit de la SOBECOV 1,5 FBu/kg. En plus, la SOBECOV prête à la coopérative des balances, des sacs, lui avance des crédits pour ses achats et offre parfois un lieu de stockage. Enfin le contrat stipule que la coopérative est prioritaire pour racheter les produits à la SOBECOV en cas de nécessité. Ce type de contrat joue un rôle indirect dans la valorisation de la production paysanne en renforçant l'action des coopératives qui rémunèrent mieux les paysans que ne le font les commerçants.

La SOBECOV rencontre d'autre obstacles liés à la politique non concertée des organismes publics entre eux. En effet la Société Régionale de Développement de l'Imbo par exemple, qui dispose d'une usine de décorticage de riz, voudrait facturer le prix de l'usinage de riz de la SOBECOV à un prix supérieur au tarif légal. Le riz de la SOBECOV reviendrait ainsi plus cher que le riz commercialisé par la SRDI et donc ne le concurrencerait pas. Pour éviter cette situation, la SOBECOV... fait usiner son riz chez un commerçant pakistanais qui possède une petite usine de décorticage, malheureusement peu performante, qui ne peut que traiter de faibles quantités de riz.

D'autre part, les principaux acheteurs nationaux (Forces armées, Université ...) n'ont pas une politique d'achat systématique à la SOBECOV lorsque celle-ci présente des prix avantageux. Ainsi le rapport d'activité de janvier-juin 1980 de la SOBECOV mentionne que la société vendait son stock de haricot à 30 FBu. le kilo et observe : "cependant malgré notre prix intéressant certains établissements publics s'approvisionnent actuellement à 35 FBu par kilo chez les commerçants privés"[1].

La SOBECOV n'apparaît donc pas comme une institution jouant un rôle décisif dans la commercialisation des produits vivriers. A ce titre, elle ne peut être considérée comme un instrument efficace pour la valorisation de la production paysanne.

Dans *Capitalisme Négrier, la marche des paysans vers le Prolétariat,* Pierre Philippe Rey a intitulé un chapitre "les commerçants accapareurs spéculateurs, cible du mécontentement des villageois et des émigrés[2]". Il explique pour l'Afrique de l'Ouest que les commerçants spolient les paysans entre autres par la spéculation sur le grain : achat de la production au plus bas prix, refus d'acheter pour faire baisser les prix quand la récolte est bonne ; revente à prix élevés. Au Burundi des phénomènes semblables se produisent pour le haricot ou le sorgho sans que les malversations des commerçants aient fait l'objet d'études systématiques[3]. Néanmoins les phénomènes n'atteignent pas des ampleurs comparables à celle que connaît le Sahel car au Burundi les prix des produits vivriers varient rarement plus que du simple double.

---

1) SOBECOV, *Rapport d'activités semestriel,* janvier-juin 1980, p. 12

2) P.P. REY, *Capitalisme négrier, la marche des paysans vers le prolétariat,* Paris : Maspéro.

3) Signalons par exemple que le *Renouveau* du 20 avril 1982 rapportait que l'administration de Musongati, qui avait fixé le prix de vente du haricot à 30 F.Bu. par kilo a été obligé d'intervenir parce que cette denrée était vendue par les commerçants à un prix trop élevé..

Sur l'attitude des commerçants dans la campagne café, explications les plus claires sont fournies par F. NANKOBOGO dans son mémoire sur *l'instabilité des prix du café sur le marché international et ses incidences macroéconomiques*, Cas du Burundi[1]. Il relève que "toute une gamme de manoeuvres sont utilisées par les commerçants pour dégager le plus de profit possible aux dépens du producteur[2]". Il cite les fausses pesées, le rôle des négociants ambulants qui préfèrent acheter aux vieilles gens parce qu'ils peuvent les abuser sur le prix en arguant de la mauvaise qualité du café, sous estimer les achats de récoltes sur pied en période de pénurie contre des octrois de crédit ou l'échange de haricots stockés par les commerçants. L'insuffisance des contrôles de l'administration laisse encore le champ libre aux intermédiaires entre le paysan et l'OCIBU. Sans compter que l'échelle mobile qui fixe la répartition des revenus au moment de la campagne café ne prévoit qu'une catégorie d'intermédiaires rémunérés à 3 F.Bu. par kilo[3], alors qu'il y en a plusieurs entre les paysans et l'OCIBU. La rémunération des intermédiaires supplémentaires se fait alors sur prélèvement de la part qui doit revenir au paysan.

Les commerçants, par différentes pratiques, contribuent donc à assurer un prélèvement du surplus créé par l'activité paysanne. Ce prélèvement se fait soit par les prix abusifs de vente des produits de première nécessité soit par des pratiques spéculatives au moment des campagnes de commercialisation des produits agricoles. Signalons cependant que les commerçants ne sont pas les seuls à organiser un prélèvement. On a assisté récemment à la création d'une multitude d'industries de substitution, produisant des biens de première nécessité, souvent à partir de matières premières importées. Soit du fait de la nature du procès de production, soit parce qu'elles ont pu obtenir des protections douanières qui leur permettent de vendre à des prix supérieurs à ceux du marché mondial, ces industries de substitution, par les prix pratiqués accroissent encore le prélèvement de surplus fait sur le dos des paysans.

---

1) F. NANKOBOGO, *L'instabilité des prix du café sur le marché international et ses incidences macroéconomiques*. Cas du Burundi, mémoire F.S.E.A., Bujumbura : U.B., Septembre 1979, 258 p.

2) *Ibid.*, p. 119.

3) Chiffre de la campagne 1980.

1.3. Des bénéfices réinvestis dans le secteur commercial ?

L'importance de la question a été soulignée dans l'introduction. Sur ce point je citerai le travail de D. MASAMBIRO[1] dont j'ai dirigé le mémoire de fin d'études. Celui-ci portait sur la contribution du secteur commercial dans le financement du secteur productif au Burundi. Je présenterai la méthodologie, les conclusions, les limites mais aussi les apports.

D. MASAMBIRO est parti d'un échantillon de 50 importateurs sur les 118 sociétés commerciales d'import export que compte le pays. Cet échantillon regroupe les importateurs dont le chiffre d'affaires est le plus important. D. MASAMBIRO a calculé la marge brute de ces commerçants à partir de la valeur Caf des importations classées par catégories (nomenclature C.T.C.I. à six chiffres) et à partir des taux de marque autorisés pour chaque produit... De cette marge brute ont été déduits les consommations des ménages des commerçants et les impôts. L'étudiant a obtenu alors ce qu'il appelle le bénéfice disponible pour l'investissement. Normalement les firmes sont imposées à un taux unique de 45% de la marge brute, déduction faite des charges de consommation. En réalité, après avoir consulté le département des impôts, D. MASAMBIRO a observé que les impôts payés par les sociétés commerciales pourraient ne représenter réellement que 33,7% de la marge brute des commerçants, déduction faite de leurs charges de consommation. Il a donc déterminé deux niveaux de bénéfices disponibles :

hypothèse haute : A = marge brute - dépenses de consommation
B = impôts = A x 0,337
bénéfice disponible = A - B

hypothèse basse : A = idem
B' = impôts = A x 0,450
bénéfice disponible = A - B'

---

1) D. MASAMBIRO : *La contribution du secteur commercial dans le financement du secteur productif au Burundi.* (mémoire F.S.E.A) Bujumbura, Université du Burundi, décembre 1982, 75 p.

Le résultat de l'étude qui a porté sur quatre années (1978-1981) est consigné dans le tableau suivant :

Tableau 15 : Estimation du bénéfice du secteur commercial disponible pour l'investissement de 1978 à 1981 (en F.Bu.).

	1978	1979	1980	1981	TOTAL
Bénéfice disponible hypothèse haute	432	672,5	841,7	892	2309,9
Pourcentage par rapport au budget extraordinaire	29,5	71,2	35,6	29,5	
Pourcentage par rapport à l'épargne privée actuelle	13,8	18,9	59,6	16,1	
bénéfice disponible : hypothèse basse	358,4	557,9	698,1	740,1	2832,2
Pourcentage par rapport au budget extraordinaire	24,5	59,0	29,5	24,5	
Pourcentage par rapport à l'épargne privée actuelle	11,5	15,7	49,4	13,4	

Source : D. MASAMBIRO, *op.cit.* p. 34, Comparaison avec le budget extraordinaire et l'épargne privée faites par l'auteur.

Les comparaisons faites avec les recettes du budget extraordinaire et celles faites avec l'épargne privée actuelle montrent que ce revenu des commerçants est loin d'être négligeable.

L'étudiant a ensuite essayé de calculer le montant des investissements productifs financés par le secteur commercial de 1978 à 1980. Il s'agit quasi exclusivement d'apports de capitaux dans le secteur industriel, l'agriculture n'attirant pas les capitaux privés. Selon D. MASAMBIRO, le montant des bénéfices disponibles, d'origine commerciale réinvestis dans la production oscille entre 25 et 30% du montant total des bénéfices de la période 1978-1981.

Ces données sont à prendre avec beaucoup de précautions. Quant aux pourcentages donnés ci-dessus ils sont, à notre avis, largement surévalués pour plusieurs raisons :

- L'étudiant a retenu un échantillon de 50 sociétés d'import export mais cet échantillon s'il est très représentatif de l'ensemble du commerce d'import export ne saurait représenter l'ensemble du secteur commercial burundais qui comprend également les commerçants spécialisés dans la circulation de la production intérieure (café, produits vivriers, huile de palme, bière ...). Ces activités sont elles mêmes source de revenus importants.

- Le bénéfice du secteur commercial a été calculé à partir des activités légales et officielles des importateurs. Mais bon nombre de commerçants ont des activités parallèles mal connues : commerce clandestin aux frontières, investissements spéculatifs dans l'immobilier, opérations sur les monnaies étrangères ...

On peut donc admettre comme hypothèse de travail que l'essentiel des revenus du secteur commercial ne se dirige pas vers la production intérieure mais vers un "ailleurs" qui ne peut être déterminé précisément car il se confond avec ces zones d'ombre que sont les transferts illicites et les opérations de spéculation. Ces faits ont incité les dirigeants de l'UPRONA à écrire : "le commerce extérieur dans notre pays constitue une source d'accummulation très importante dans la mobilisation des ressources financières indispensables pour soutenir notre effort de développement. Or le plus gros des bénéfices du commerce extérieur ne reste pas dans le circuit économique intérieur, mais se trouve transféré à l'extérieur[1)]".

---

1) *Actes ..., op.cit.*, p. 193.

1.4. Conclusion.

Avant d'étudier quelle peut être la politique de l'Etat, essayons de résumer les grands traits de la description que nous avons faite du secteur commercial.

Le secteur commercial est dominé par les commerçants étrangers même si les commerçants nationaux deviennent plus nombreux ces dernières années. Les commerçants étrangers sont majoritaires dans les activités d'importation. Ils dominent également par leur chiffre d'affaires. Ces commerçants étrangers ont tendance à quitter l'intérieur du pays mais du fait de leurs moyens, ceux qui sont encore en place jouent un rôle dominant auprès des commerçants nationaux.

L'évolution des importations du Burundi entre 1976 et 1980 s'est traduite par une croissance relativement faible des importations de biens de luxe par rapport aux importations de biens de consommation. Cette faible augmentation s'explique par les taxes douanières élevées, frappant les biens de luxe. En revanche la valeur des importations de biens de première nécessité s'est accrue plus vite que celle de l'ensemble des importations de biens de consommation, cet accroissement correspondant à une augmentation des tonnages importés.

Néanmoins cet approvisionnement en produits de première nécessité ne se fait pas avec la continuité et la régularité souhaitées. Les pénuries sont fréquentes, provoquées parfois par les difficultés chez les fournisseurs ou sur les voies de communication, mais aussi par le comportement du secteur commercial : les petites sociétés d'import export nouvellement créées déstabilisent le marché en important ponctuellement tel ou tel produit sans s'y fixer de manière définitive ; les brusques élévations des cours découragent les importateurs qui préfèrent sacrifier l'approvisionnement des populations plutôt que de voir des stocks non écoulables se constituer à la suite d'une baisse ultérieure des cours qui profiterait aux concurrents. La société parapublique O.N.C., dont la part dans les importations totales de produits de première nécessité reste encore trop faible, n'a pas les moyens d'influer sur l'approvisionnement et les prix.

L'intérieur du pays se voit petit à petit privé du secteur commercial. Pour faire face au départ des commerçants étrangers qui autrefois tenaient boutique sur l'ensemble du pays, une multitude d'intermédiaires ont pris le relais contribuant à une augmentation du prix des produits de première nécessité qui se fait au détriment du paysan. Le développement du mouvement coopératif qu'a connu le pays depuis 1976 constitue une alternative favorable pour l'approvisionnement des populations de l'intérieur du pays à un prix équitable. Le développement des agences de l'O.N.C. à l'intérieur du pays contribue aussi à l'amélioration de l'approvisionnement. L'écoulement de la production paysanne est pour l'essentiel effectué par les commerçants privés en ce qui concerne les produits agricoles donnant lieu à forte commercialisation. L'absence de contrôle de l'administration, les fluctuations des prix d'une saison à l'autre, permettent toutes sortes de pratiques spéculatives. Ni les coopératives, ni la SOBECOV ne parviennent à contrebalancer efficacement le pouvoir des commerçants.

Du fait de son importance, l'activité commerciale permet à ses détenteurs de faire des bénéfices non négligeables mais ceux-ci ne sont pas réinvestis dans la production.

Dans ce contexte, quelle peut être la politique de l'Etat ?

2. Quelle politique de l'Etat ? Les Propositions de la Banque Mondiale et de l'UPRONA.

Depuis sa parution en avril 1981, le rapport de la Banque Mondiale intitulé le *Développement accéléré en Afrique au Sud du Sahara*[1)], rédigé sous la responsabilité du professeur E. Berg, n'est pas passé inaperçu dans les milieux africains concernés. Il a eu d'autant plus d'échos au Burundi que le professeur Berg y est venu présenter le rapport dans une conférence organisée fin 1982 par le CURDES. Nous en étudierons donc les propositions sur le sujet qui nous concerne.

---

1) Banque Mondiale, *Le développement accéléré en Afrique au Sud du Sahara*, Programme, Washington : Banque Mondiale, 1981, 223 p.

D'autre part l'UPRONA a fait multes propositions pour améliorer l'approvisionnement du pays et la circulation des marchandises. Nous présenterons ces propositions en second lieu. Dans les deux cas, nous classerons les propositions faites selon les deux fonctions que nous avons attribuées au secteur commercial : approvisionnement et contribution à l'accumulation nationale.

2.1. Les propositions du rapport de la Banque Mondiale.

Rappelons d'abord que le rapport de la Banque Mondiale n'est pas un programme d'orientation économique et politique pour le secteur commercial du Burundi. Il contient des propositions générales de développement pour un ensemble de pays, fort diversifiés d'ailleurs, situés au sud du Sahara. Dans l'avant propos, le Président de la Banque Mondiale précise qu'il appartient à chaque pays de formuler ses programmes d'actions. Cependant le rapport insiste abondamment sur les questions de commercialisation et sur le rôle du secteur privé dans l'économie d'un pays en voie de développement. Et dès l'avant propos, le Président de la Banque Mondiale rappelle l'essentiel du rapport ; il le formule ainsi : "il est suggéré dans le rapport que les gouvernements africains examinent certes les moyens de renforcer l'efficacité des organismes du secteur public mais, en outre, envisagent aussi la possibilité de s'en remettre davantage au secteur privé". Et le rapport souligne que "cette recommandation ne procède pas d'une conception préétablie du rôle respectif du secteur public et du secteur privé, mais plutôt d'un souci d'efficacité. Il conviendrait donc d'encourager et d'exploiter l'esprit d'entreprise des particuliers et des sociétés privées, qui sont à même de s'adapter à la situation et aux besoins locaux, notamment dans la petite industrie, la commercialisation et les services[1]".

---

1) *Ibid.* p. V

2.1.1. Le rapport de la Banque Mondiale et la fonction approvisionnement du secteur commercial.

2.1.1.1. Propositions sur la question des importations de biens.

Le rapport Berg observe que beaucoup de pays africains permettent" aux taux de change officiels réels de se surévaluer[1)]", font de plus en plus appel au contrôle des importations, resserrent les contigents en interdisant les importations non essentielles. De plus ils pratiquent une politique d'industrialisation axée sur le remplacement des importations, à grand renfort de protection des industries nationales par l'interdiction des importations concurrentes à la production locale.

Selon les auteurs du rapport un tel système est criticable car il "fausse le système d'incitations[2)]", au détriment de l'agriculture en forçant les cultivateurs à acheter des outils locaux chers, en relevant le coût des biens d'importation, en empêchant de monter les prix que les cultivateurs reçoivent pour les cultures d'exportation, en encourageant les pays à être tributaires des denrées importées. Les auteurs ajoutent qu'en taxant les importations de biens de luxe, le gouvernement se prive à terme de soupapes de sécurité : en cas de difficultés ultérieures au niveau de la balance des paiements, les restrictions ne pourront plus porter que sur les biens essentiels.

Les auteurs proposent donc en matière de commerce extérieur :
- de corriger la surévaluation des taux de change par une dévaluation "substantielle, condition *sine qua non* au démarrage du processus de réforme qui remettra l'économie dans le droit chemin[3)]".
- de prévoir une subvention des exportations ou une réduction des taxes à l'exportation.
- d'assouplir les tarifs douaniers et le contrôle des importations.

Les questions relatives au choix des meilleures sources d'approvisionnement, à la régularité des importations, aux inconvénients du commerce triangulaire ne sont pas posées par le rapport.

---

1) *Ibid.*, p. 20.
2) *Ibid.*, p. 30.
3) *Ibid.*, p. 36.

2.1.1.2. Sur les rapports ville campagne et sur l'écoulement/revalorisation de la production paysanne.

Sur la consommation des villes, le rapport observe un accroissement considérable de la consommation de blé et de riz. Il rappelle que la dévaluation de la monnaie nationale rendrait plus chères les importations de riz et de blé et introduirait une incitation à consommer des produits locaux.

Mais, selon le rapport Berg, la production agricole locale est trop faible en raison du prix dérisoire payé généralement pour les productions agricoles. Ces faibles prix s'expliquent eux-mêmes par la volonté des Etats de défendre davantage le consommateur citadin que le producteur paysan.

D'une manière générale, constate le rapport, le problème essentiel en matière de circulation de la production agricole intérieure réside dans "la tendance générale qui consiste à accorder trop de responsabilités au secteur public et pas assez à d'autres agents : commerçants particuliers, sociétés privées et coopératives agricoles[1)]". Le plus souvent, la commercialisation des cultures d'exportation ou des cultures vivrières est assurée par des organismes d'Etat "caractérisés par de graves faiblesses[2)]".

Les réticences des gouvernements à l'égard du secteur privé sont relevées : "La plupart des gouvernements sont loin d'être convaincus que le secteur privé puisse s'acquitter convenablement de la tâche consistant à approvisionner régulièrement les masses urbaines en denrées alimentaires, quand bien même que les commerçants privés s'arrogent presque partout la majeure partie des échanges commerciaux[3)]". Le rapport note encore que les gouvernements estiment que "les facteurs de production sont des produits vitaux dont la distribution ne doit pas être laissée au secteur privé, qui ne cherche qu'à exploiter autrui et sur lequel on ne peut pas compter[4)]".

---

1) *Ibid*, p. 69

2) *Ibid.*

3) *Ibid*, p. 70

4) *Ibid*, p. 71

En réponse les auteurs du rapport de la Banque Mondiale objectent que "de nombreuses études réalisées récemment indiquent que les marchés africains des denrées alimentaires sont raisonnablement compétitifs, que les bénéfices des commerçants sont rarement "excessifs" et que les cultivateurs sont généralement bien protégés contre "l'exploitation" lorsqu'ils sont "informés de la situation du marché et qu'ils ont le choix des points de vente[1)]".

Fort de cette affirmation, le rapport propose une politique de réforme en matière d'écoulement/valorisation de la production paysanne centrée sur :

- une augmentation du prix payé au paysan pour les cultures d'exportation. Cette augmentation pourra se faire par réajustement du taux de change de la monnaie nationale, et par une diminution des taxes prélevés par les gouvernements sur les recettes des produits d'exportation.
- une valorisation de la production vivrière locale par une taxation des importations de denrées alimentaires et par le refus de fixer un prix uniforme sur l'intégralité du territoire national. Les auteurs admettent qu'une articulation est nécessaire entre les mesures prises pour les cultures d'exportation et les mesures prises pour les cultures vivrières mais ils ajoutent que "même si la production des cultures d'exportation devait s'étendre au détriment de la production vivrière, cela ne serait pas forcément un mal[2)]", puisque "la plupart des pays africains ont un avantage comparatif très net dans le domaine des cultures d'exportation[3)]".
- une amélioration de la commercialisation pour une diminution des coûts de commercialisation, l'élévation des quantités commercialisées ... et "le fer de lance de toute réforme de la commercialisation doit donc être le réseau commercial autochtone, atout qui a fait ses preuves et qui doit jouer un rôle plus actif dans le réseau de distribution. Le secteur privé, avec sa structure réduite, décentralisée et souple, se prête particulièrement à cette tâche[4)]".
- un élargissement du rôle du secteur privé dans l'achat et la distribution des facteurs de production qui, pour les auteurs, sont nécessairement importés. Cette distribution des facteurs de production peut

---

1) *Ibid.*, p. 76.
2) *Ibid.*, p. 75.
3) *Ibid.*
4) *Ibid.*, p. 78.

ne pas trop mobiliser les commerçants dans un premier temps, mais "la fourniture des facteurs de production peut-etre plus intéressante pour les commerçants privés, et les frais de distribution pourraient être diminués, si ceux-ci pouvaient se livrer à la commercialisation des cultures vivrières et d'exportation[1]".

- une réduction du rôle de l'Etat qui se contonnerait dans le travail d'information sur l'état des marchés et autres services et assurerait la maintenance des routes rurales pour permettre une meilleure circulation des marchandises. Cependant il ne reviendrait pas à l'Etat d'assurer le transport des marchandises. Les privés sont beaucoup plus dynamiques et efficaces dans le domaine.

Enfin le rapport reconnaît que bien des attitudes gouvernementales ont été engendrées par le fait que le commerce des pays en voie de développement était souvent sous le contrôle des commerçants étrangers et que cette situation devait changer. Mais en même temps les auteurs proposent de ne pas écarter les propositions de firmes étrangères qui voudraient pratiquer la culture d'exportation à grande échelle ou stimuler l'utilisation et la diffusion des facteurs de production[2].

2.1.2. A propos du rôle du secteur commercial dans l'accumulation.

Cete question n'est nullement soulevée par le rapport Berg. Le rapport note bien que l'épargne intérieure plafonne[3] "et qu'il faut trouver des solutions mais il n'ira pas les chercher du côté du secteur commercial. Il propose, outre les mesures visant à une meilleure gestion des finances publiques, de majorer les taxes sur les ventes et autres taxes indirectes prélevées sur les éléments de production qui n'entrent pas dans les circuits de commerce international. Ceci contribuerait à remédier au biais anti-commerce et anti-agriculture inhérent aux barèmes des impôts en Afrique[4]". Les impôts indirects sur les biens de luxe ou sur les carburants apparaissent également comme une solution heureuse[5]. Enfin le rapport prévoit de récupérer des ressources financières en demandant aux populations de payer les biens essentiels qui leur sont fournis par la collectivité (eau, soins de santé, éducation...).

---

1) *Ibid.*

2) *Ibid.*

3) *Ibid.*, p. 144.

4) *Ibid.*, p. 50.

5) *Ibid.*

Mais cela ne saurait suffire. L'aide étrangère doit intervenir et "ce n'est qu'en unissant leurs efforts que les pays africains et la communauté internationale progresseront vers la solution des problèmes auxquels se heurte aujourd'hui l'Afrique[1)]".

2.2. Les orientations de l'UPRONA.

Dès l'avènement de la Deuxième République, les autorités du Burundi se sont souciées d'intervenir en matière commerciale. Dans la déclaration sur les objectifs fondamentaux du Mouvement du 1er Novembre, on relève le projet d'une étude approfondie des besoins de consommation pour programmer le rythme des approvisionnements (...) afin d'éviter les pénuries périodiques et les spéculations conséquentes[2)]" ; le souci de la recherche de la diversification des sources d'approvisionnement en produits importés "en vue de rompre une certaine dépendance et rechercher de meilleurs fournisseurs[3)]" est manifesté. Il est encore proposé une limitation de l'importation de certains produits de luxe "en vue de concentrer un effort particulier sur les biens de production[4)]". Enfin on envisage un contrôle plus rigoureux des pratiques commerciales en vue de juguler la hausse illicite des prix.

Trois documents publiés ultérieurement donnent la ligne de politique économique suggérée par le Parti UPRONA en matière de commerce intérieur et extérieur : les actes du Premier Congrès du Parti UPRONA

---

1) *Ibid*, p. 143

2) "Déclaration sur les objectifs fondamentaux du mouvement du Premier Novembre", *Pourquoi le changement au Burundi*, s.p ; s.d ; p. 13.

3) *Ibid.*

4) *Ibid.*

tenu en avril 1979, les travaux de la quatrième session du Comité Central du Parti UPRONA tenue en décembre 1980 et de la cinquième session qui s'est réunie en avril 1981[1].

Autant dire de suite que c'est une politique sans ambiguîté qui se dessine dans ces textes. Elle peut être résumée à grands traits selon le schéma que nous avons adopté précédemment.

2.2.1. Sur le choix des biens importés.

La déclaration du Mouvement du Premier Novembre avait déjà affirmé la nécessité de limiter les importations de biens de luxe. L'idée est reprise avec force lors du Premier Congrès : "le contrôle des importations de luxe sera renforcé pour consacrer les devises à l'acquisition des biens d'équipement et de produits de première nécessité accessibles aux populations[2]".

Les résolutions du Congrès prévoient que "le gouvernement interdira l'importation de produits de luxe tels que les voitures de prestige[3]". Cependant il n'est plus fait allusion à cette mesure dans les rapports des quatrième et cinquième sessions. Le Comité Central précisait cependant en avril 1981 : "afin de rationnaliser l'octroi de

---

1) République du Burundi, Comité Central du Parti UPRONA. *La politique du commerce et de l'industrie,* Bujumbura : Parti UPRONA, 18-19 décembre 1980 ; 35 p., ronéo.

République du Burundi, Comité Central du Parti UPRONA. *Actes du Premier Congrès National du Parti UPRONA,* Bujumbura/Nancy : Berger Levrault, février 1981, 273 p.

République du Burundi, Comité Central du Parti UPRONA. *La politique du commerce.* Cinquième session du Comité Central du Parti UPRONA. Bujumbura : Parti UPRONA, 1-3 avril 1981, 21 p., ronéo.

On trouvera également quelques éléments sur la politique des prix notamment dans :

République du Burundi, Parti UPRONA, *Conférence Nationale des Cadres de l'Etat. Thème : le cadre de l'Etat face aux problèmes de développement national,* Bujumbura : Partie UPRONA, 12-14 avril 1982, 312 p.

2) *Actes .... op.cit.,* p. 192

3) *Actes .... op.cit.,* p. 299.

devises destinées à l'importation, la priorité sera donnée aux approvisionnements en produits qui favorisent la croissance et le développement économique du pays[1)]". On envisage également l'élaboration d'un nouveau tarif douanier avec parmi ses objectifs principaux le souci de "pénaliser les importations de certains produits non essentiels, pour des raisons d'égalité économique et sociale[2)]". Le nouveau tarif douanier est en cours d'élaboration. Celui qui fut mis en vigueur en 1977, taxait déjà fortement les produits de luxe.

Par contre des mesures précises en faveur de l'amélioration de l'approvisionnement en produits de première nécessité sont répertoriées. Le rapport de la cinquième session envisage d'obliger les importateurs à se spécialiser[3)] parce que plus de la moitié des importateurs font le commerce dit général, ce qui rend malaisée la planification des importations de produits de première nécessité[4)]. Les importateurs seront déterminés pour chaque produit et un fichier par produit sera mis au point. Le secteur pharmaceutique est considéré comme un domaine où l'Etat devrait intervenir d'urgence, pour améliorer l'approvisionnement en médicaments.

Afin de contribuer au développement des industries locales, le rapport de la cinquième session prévoit la suspension des importations faisant concurrence aux productions locales[5)]. Cette mesure touche donc les produits de première nécessité puisque certaines productions locales se sont développées dans ce domaine.

---

1) *La politique de commerce, op.cit.* p. 13.

2) *Ibid,* p. 17.

3) *Ibid,* p. 13

4) *Ibid,* p. 5

5) *Ibid,* p. 13

2.2.2. A propos de la régularité de l'approvisionnement.

Le premier congrès a reconnu que les importateurs ne se préoccupent pas assez d'un approvisionnement régulier[1], que des commerçants provoquent des pénuries artificielles[2]. En conséquence le Comité Central prévoyait la création d'un service pour contrôler les approvisionnements[3], l'obligation pour les commerçants de constituer un stock de trois mois[4], la réactualisation de la programmation des importations des produits de première nécessité et stratégiques[5], le recensement des capacités de stockage existant dans le pays[6], la création de grands magasins de l'Etat ou encore de magasins généraux servant de stock tampon pour les importations. Enfin le Congrès prévoyait que les responsables du Parti et l'administration surveillent de plus près les commerçants qui provoquent des pénuries artificielles ou se livrent à la hausse illicite des prix[7].

2.2.3. A propos du choix des sources.

Le choix des meilleures sources est une préoccupations constante dans tous les documents du Parti sur le secteur commercial. Les lieux actuels d'approvisionnement à l'étranger sont dénoncés à cause des pratiques de surfacturation, des hausses de prix provenant de l'existence d'un commerce triangulaire[8], ou simplement parce qu'ils n'offrent pas les meilleures conditions.

---

1) *Actes ... op. cit.*, p. 249.

2) *Ibid.*, p. 193.

3) *La politique du commerce, op.cit.*, p. 14.

4) *Ibid.*, p. 15.

5) *Ibid.*, p. 13.

6) *Ibid.*, p. 16.

7) *Actes..., op.cit.*, p. 250.

8) *Ibid.*, p. 101.

La stratégie proposée est donc la suivante :

1) Renforcement du contrôle sur les achats à l'étranger :

- par un contrôle au moment des demandes de licence à la Banque Centrale,
- par un contrôle des factures présentées par l'importateur au moment de la demande d'homologation de ces prix à la vente,
- par le contrôle de la Société Générale de Surveillance dans les ports d'embarquement des marchandises.

2) Au delà du renforcement du contrôle, il est prévu :

"d'acquérir une connaissance parfaite des sources d'approvisionnement et des marchés tous deux sélectionnés en fonction de nos intérêts"[1].
Le rapport de la cinquième session indique en outre que le commerce d'import export "sera progressivement réorienté vers les sources d'approvisionnement comparativement plus compétitives que les autres en ce qui concerne la qualité et les prix en tenant compte des possibilités offertes de transport[2]".

Ceci devra être débuté ou poursuivi par les sociétés commerciales para-étatiques et les missions commerciales rattachées aux ambassades. Il est en outre recommandé d'inciter les banques à encourager les commerçants qui auront trouvé les sources les plus avantageuses, en leur octroyant des crédits plus avantageux[3].

2.2.4. A propos de la commercialisation des produits vivriers et de l'approvisionnement des campagnes.

C'est à ce domaine que l'Uprona a attaché la plus grande attention dans sa réflexion sur le commerce. Les rapports entre la ville et la campagne font d'ailleurs l'objet d'un développement particulier dans *les actes du Premier Congrès*[4].

---

1) *Actes ..., op.cit.*, p. 193

2) *La politique du commerce, op.cit.*, p. 13

3) *Ibid.*, p. 15

4) *Actes ..., op.cit.*, p. 132 à 133

Le Premier Congrès a reconnu que l'organisation des marchés vivriers n'est pas chose facile[1] mais elle peut être améliorée par diverses mesures : l'incitation à la spécialisation régionale des cultures, le renforcement du mouvement coopératif, la réorganisation de la SOBECOV[2] ; le renforcement des structures de stockage et de distribution[3]. Il est recommandé en outre que les institutions étatiques ou para-étatiques achètent au moment des récoltes pour ne pas être victimes des hausses des prix des produits vivriers qui s'installent au fur et à mesure qu'on s'éloigne de la date de la récolte.

Estimant que "la majeure partie des produits importés sont des biens de consommation qui profitent principalement aux habitants des villes[4]," diverses mesures sont envisagées pour assurer un meilleur approvisionnement des campagnes :

- obliger les grossistes et notamment les importateurs nationaux qui auraient bénéficié d'une aide financière de l'Etat, à ouvrir des magasins à l'intérieur[5].

- revoir la politique de crédit, notamment celle des banques commerciales afin que des crédits plus importants soient octroyés aux petits commerçants et aux coopératives[6].

- faire couvrir le financement des campagnes de ramassage du café par les institutions financières nationales afin que ces dernières bénéficient des revenus créés par le crédit et afin de favoriser l'activité des commerçants nationaux[7].

- contraindre les commerçants locaux aidés financièrement dans la tâche de ramassage du café à ouvrir à l'intérieur des points de vente de produits importés ou de produits industriels d'origine[8].

---

1) *Ibid.*, p. 101

2) *Ibid.*

3) *La politique du commerce, op.cit.*, p. 3

4) *Actes ..., op.cit.*, p. 131

5) *La politique du commerce, op.cit.*, p. 3 et p. 20

6) *Ibid.*, p. 18

7) *Ibid.*, p. 20

8) *Ibid.*

- déterminer sur l'ensemble du territoire des lieux autorisés de commerce "afin de mettre fin à la prolifération des petits marchés qui engendre l'anarchie dans les circuits de distribution[1)]".

- accorder, au niveau des sociétés commerciales para-étatiques, la priorité à la vente aux coopératives[2)].

- encourager le développement des coopératives et la création de magasins par les communes[3)].

Enfin en matière de prix, l'UPRONA prévoit l'accroissement du nombre des inspecteurs de commerce à l'intérieur du pays et envisage de multiplier les campagnes d'information "en priorité vers les masses rurales, moins averties que d'autres[4)]", en utilisant la radio par exemple.

Afin de bien comprendre la politique de l'UPRONA en matière commerciale, il reste à analyser sur quels agents économiques, quel type d'institutions commerciales elle entend s'appuyer. Le rapport de la Cinquième session est fort explicite sur ce point : "De façon générale, la politique nationale en matière de commerce telle quelle a été tracée par le Congrès doit reposer à la fois sur le développement, la multiplication et la bonne gestion des sociétés d'Etat, la promotion des coopératives et l'encouragement de la petite entreprise privée. La part des commerçants nationaux étant marginale, un effort particulier de la part des pouvoirs publics doit être consenti pour promouvoir les commerçants nationaux afin de changer cet état de choses[5)]".

On relèvera - cela sera utile pour la suite de l'analyse - qu'il est envisagé une multiplication des sociétés nationales[6)]. Par ailleurs les fonctions de détaillants et de grossistes ne peuvent être cumulées[7)].

---

1) *La politique du commerce et de l'industrie, op.cit.*, p. 29.

2) *La politique du commerce*, p. 8. Voir aussi, *Actes, op.cit.*, p. 250.

3) *Ibid.*

4) *La politique du commerce et de l'industrie, op.cit.*, p. 24.

5) *La politique du commerce, op.cit.*, p. 3.

6) Voir aussi à ce propos *Actes ...; op.cit.*, p. 193 à 249.

7) Décret 1/192 du 30 décembre 1976.

Des restrictions importantes sont apportées à l'admission des étrangers dans le secteur commercial puisque cette admission est subordonnée à l'apport d'une caution de 50 000 $ en devises[1].

La volonté de favoriser les commerçants nationaux n'est cependant pas exempte de lucidité. On note dans les différents rapports que les commerçants nationaux ne restent pas dans les centres de négoce mais ont tendance à venir s'installer à Bujumbura dès qu'ils ont atteint un certain niveau de prospérité[2], se "livrent au commerce de tout, mais en quantités insignifiantes et sans continuité[3]", ont plus de difficultés à rembourser les crédits bancaires[4], se limitent à des activités de routine sans risque telles que le commerce de la bière par exemple[5]. La ligne est donc "d'aider les commerçants barundi tout en évitant de rééditer l'expérience de l'association des commerçants du Burundi (ACB) : donner le monopole aux commerçants nationaux tout d'un coup risquerait de semer le désordre et favoriser la spéculation[6]".

2.2.5. A propos du rôle du secteur commercial dans l'accumulation.

Le rôle - ou plutôt l'absence de rôle - du secteur commercial dans l'accumulation nationale a profondément retenu l'attention du Premier Congrès du Parti UPRONA.

Les actes relèvent qu'à la période de la colonisation les comptoirs commerciaux exportaient les matières à bas prix et vendaient les produits importés à des prix très élevés "ce qui rendait impossible

---

1) *La politique du commerce, op.cit.*, p. 25. En cas d'association avec un national, la caution est ramenée à 25 000 $.

2) *Ibid.*, p. 5.

3) *Ibid.*, p. 25.

4) *Ibid.*

5) *Ibid.*, p. 24.

6) *Ibid.*, p. 26.

l'accumulation du capital commercial susceptible de promouvoir l'industrialisation puisque les revenus commerciaux sont systématiquement expatriés[1)]". "Les exemples sont nombreux de sociétés commerciales prospères installées ici au Burundi depuis plus de trente ans et qui n'ont jamais réinvesti une partie, si minime soit-elle, de leurs bénéfices plantureux[2)]". Il fut également souligné au Congrès que la bourgeoisie nationale a manifesté un certain dynamisme "bien que sa participation au développement du pays par l'investissement dans les secteurs productifs notamment soit quasi nulle[3)]".

Le Premier Congrès a largement admis que les commerçants n'étaient pas les seuls responsables de cet état de fait puisque le passage des bénéfices accumulés par le secteur commercial vers le secteur industriel ne se fait jamais sans un accompagnement de crédits. Or, d'une façon générale "les banques commerciales drainent les dépôts des particuliers ou d'autres personnes morales, et cette masse de capitaux ainsi constituée est utilisée à environ 90% dans le financement des opérations commerciales à court terme. Les banques commerciales, soucieuses de maximiser leurs profits, recyclent très rarement ces capitaux vers des opérations à long terme notamment dans la promotion de nouvelles industries par une prise de participation ou par leur financement. La banque constitue donc le coeur même du système qui maintient nos structures d'une économie extravertie, car elle intervient à toutes les étapes du mécanisme[4)]".

Le Congrès prévoit donc que l'Etat puisse assurer un contrôle effectif sur les banques en se donnant les moyens de surveillance et de participation au capital de ces institutions[5)] et renforce le système bancaire en créant des institutions financières spécialisées[6)].

---

1) *Actes, op.cit.*, p. 130.

2) *Ibid.*, p. 131.

3) *Ibid.*,

4) *Ibid.*, p. 131

5) *Ibid.*, p. 193

6) *Ibid.*, p. 194

Ceci a d'ailleurs été réalisé récemment par la création fin 1981 de la Société Burundaise de Financement (S.B.F.) dont l'objectif est de "canaliser les ressources disponibles ou potentielles vers l'investissement productif surtout dans les domaines de l'agriculture et de l'industrie[1)]".

Parce que les secteurs financiers et de commerce de gros sont à rentabilité élevée, le Premier Congrès recommandait que l'Etat y joue un rôle actif. La Charte du Parti UPRONA, adopté au Congrès indique : "Nous devons donc rapidement chercher le moyen de faire du commerce un instrument aux mains de l'Etat pour créer une économie viable compatible avec les objectifs de la promotion des secteurs de production au bénéfice de toute la collectivité[2)]".

La quatrième session du Comité Central a de nouveau mis en évidence la nécessité pour l'Etat de contrôler et encadrer les secteurs financier et de commerce de gros[3)]. Les recommandations ne sont cependant pas assorties de propositions concrètes. Le rapport de la cinquième session sur la politique du commerce ne fait plus allusion à cette question.

3. Critique des deux approches en fonction d'une stratégie de développement fondée sur la satisfaction des besoins essentiels.

Nous l'avons clairement précisé au départ : nous nous interrogeons ici sur ce que peut être la politique de l'Etat vis à vis du secteurs commercial, dans une perspective de développement conçu comme une croissance pour la satisfaction des besoins essentiels des populations.

3.1. A propos du Rapport de la Banque Mondiale.

A dire vrai, le rapport de la Banque Mondiale a été particulièrement mal accueilli par les plus hautes sommités africaines. Sur le sujet qui nous préoccupe, nous ne saurions être plus compréhensifs, sauf sur quelques points limités. Reprenons l'argumentation du Rapport Berg.

---

1) *Renouveau*, 4 mai 1982.

2) *Actes, op.cit.*, p. 193.

3) *La politique du commerce et de l'industrie, op.cit.*, Voir p. 2 et 26.

Le rapport de la Banque Mondiale propose la dévaluation des taux de change officiels, en arguant que ceci se fera à l'avantage du paysan puisqu'avec la même quantité de devises reçues on pourra distribuer davantage de francs burundais aux producteurs. En outre, estiment les auteurs du rapport, la dévaluation entrainera un renchérissement des produits agricoles importés (blé, riz ...) et donc avantagera la production vivrière locale qui verra ses prix baisser relativement.

Depuis trois ans que je vis au Burundi, les rumeurs de dévaluation courent régulièrement chaque année, propagées essentiellement par les milieux qui, touchant leurs salaires en devises, auraient intérêt à la dévaluation. Mais comment peut-on imaginer un seul instant que le paysan burundais profiterait d'une telle politique ? Certes, il pourrait recevoir une plus grande quantité de monnaie locale pour le café vendu. Mais, il serait obligé de payer plus cher les tôles, le ciment qu'il peut consommer pour améliorer son habitat. Par ailleurs il entre tellement de consommations intermédiaires importées dans les biens de consommation produits localement que là encore le paysan aurait à souffrir d'une hausse des prix substantielle. Il faut encore comptabiliser au détriment du paysan le manque à gagner qui serait consécutif à la diminution des projets de développement entrepris par l'Etat, du fait de l'augmentation du coût des biens d'équipement importés entrant dans ces projets.

Le rapport Berg semble ne pas apprécier le contingentement des importations et les restrictions des importations de biens de luxe. Mais on ne trouve nulle trace d'un début d'argumentation défendant cette position. La seule explication est implicite : le rapport de la Banque Mondiale est un plaidoyer pour une insertion encore plus accentuée des économies du Tiers Monde dans la division internationale du travail, pour une adhésion plus grande aux thèses libres-échangistes. Toute mesure protectionniste est perçue comme une erreur, comme un "biais anti-commerce". Le Plan de Lagos réclame un développement autocentré ; le rapport de la Banque Mondiale prétend accepter les objectifs du Plan de Lagos[1] : il y a là une contradiction qui ne semble pas arrêter les auteurs du rapport.

---

1) Banque Mondiale, *op.cit.*, p.V.

Le rapport de la Banque Mondiale estime qu'il faut mieux rémunérer les paysans, notamment pour les cultures d'exportation. Il suggère que l'Etat réduise les taxes qu'il fait peser sur les produits d'exportation. Pour le professeur Berg, accroître le revenu du paysan c'est le meilleur moyen de satisfaire les besoins essentiels du paysan[1].

Vouloir mieux rémunérer les paysans est une proposition généreuse à laquelle tout homme censé souscrira. Mais tout est affaire de proportions. Dans quelle mesure faut-il accroître le revenu du paysan ? Comment faire pour maintenir cette généreuse politique lorsque les cours du café chutent ou stagnent comme c'est le cas depuis plusieurs années ? Lorsque la facture pétrolière qui représentait 6% des recettes d'exportation du Burundi en 1971, en représente 57% en 1981 ? Comment suggérer à l'Etat de diminuer ses recettes sans penser concrètement aux recettes alternatives ? Veut-on que les pays africains s'enfoncent davantage dans l'austérité, réduisant leurs projets de développement alors que, même en maintenant les taxes au niveau actuel, ils sont condamnés à diminuer les budgets d'investissement et de fonctionnement ?

Pour accroître le revenu des paysans, il y aurait eu une autre solution : agir sur le niveau des cours en demandant expressément à certains pays occidentaux comme les Etats Unis, l'Allemagne Fédérale ou la Grande Bretagne de bien vouloir s'associer aux Accords Internationaux de Produits et de ne pas contrer systématiquement toute association de producteurs travaillant pour une meilleure rémunération des pays exportateurs de matières premières. Mais les auteurs ont préféré demander aux Etats Africains de faire des efforts. Il est vrai que les moyens de pression par le biais des crédits sont plus forts que ceux qu'on peut exercer sur les pays développés !

Le rapport propose encore de valoriser la production vivrière paysanne en refusant de fixer un prix uniforme sur l'ensemble du territoire national. Mais à ce niveau, quel pays africain peut prétendre

---

1) Propos tenu à la conférence donnée dans le cadre du CURDES en décembre 1982.

avoir réussi une politique des prix agricoles ? Au Burundi, la mise en place d'une telle politique avait été tentée en 1978 mais ce fut un échec comme l'a montré M. SINAMENYE[1].

Faut-il donc renoncer à toute intervention de l'Etat en supposant que le paysan trouve suffisamment son compte dans la situation actuelle puisque - selon les affirmations des auteurs du rapport - "Les bénéfices des commerçants sont rarement excessifs[2]".

Les faits que nous avons présentés dans la première partie de cette étude vont à l'encontre de cette analyse. L'Etat doit donc chercher d'autres moyens d'intervention qu'une politique des prix si celle-ci ne peut être mise en place efficacement. Quels autres moyens d'action a-t-il que le jeu sur les stocks et les approvisionnements des régions frappées de pénurie ? Quels autres vecteurs d'action a-t-il qu'un office national de commercialisation des produits vivriers et un appui constant aux coopératives de commercialisation ?

Mais sur les coopératives, le rapport est quasiment muet comme le relève S.A. OGUNLEYE Vice-Président de la Banque Africaine de Développement : "Si la moitié de la place accordée au secteur privé avait été consacrée à l'examen de la question des coopératives, certaines conclusions utiles auraient pu se dégager[3]".

Un office national de commercialisation des produits vivriers fait nécessairement partie du secteur public et donc trouve difficilement grâce aux yeux des rapporteurs car la gestion du secteur public est souvent laxiste, estiment-ils. Est-ce une raison pour vouloir sa disparition ou simplement sa régression ? Si les Etats Africains ont tellement investi dans la production ou les services, n'est-ce pas parce qu'au moment de la décolonisation il se trouvait un vide, une absence d'investisseurs potentiels, la plupart des Européens expatriant leurs avoirs en direction des anciennes métropoles et les Africains ayant peu bénéficié de la manne coloniale ?

---

1) M. SINAMENYE "la politique des prix agricoles au Burundi" *Cahiers du CURDES (1)*, juin 1982, p. 1-19.

2) Banque Mondiale, *op.cit.*, p. 76.

3) "Déclaration faite par M.S.A. OGUNLEYE, Vice-Président de la B.A.D. à l'occasion de la rencontre des Gouverneurs Africains" *Afrique et Développement/Africa Development* (VII, 1/2), 1982.

A l'heure actuelle il est encore des secteurs où les sociétés privées ne veulent pas investir. Il est des domaines ou l'Etat doit nécessairement intervenir pour éviter un gaspillage des ressources naturelles sans conversion en accumulation, pour redresser les déviations des marchés contrôlés par quelques rares entreprises commerciales, pour ravitailler les poignées de paysans perdus aux confins des frontières .. Comme l'écrit S.A. ONGUNLEYE déjà cité : "On retire inévitablement de la lecture du rapport une impression de partialité dans l'analyse qui se polarise sur les effets négatifs imputables à la taille et au mode de fonctionnement du secteur public en passant pratiquement sous silence l'élan que ce secteur public a imprimé au développement[1)]".

"Le fer de lance de toute réforme de la commercialisation doit donc être le réseau commercial autochtone[2)]" écrivent les auteurs du rapport. Faut-il donc laisser les prix des médicaments ou des pièces de rechange atteindre des montants sans commune mesure avec les prix CAF et les taxes douanières ? Faut-il que le pays soit privé de sucre quand les cours effraient les importateurs privés ? Doit-on laisser les paysans vendre leur récolte sur pied ? Je ne conteste pas que les commerçants soient parfois d'une efficacité remarquable. Mais, dans le rapport, "la plupart des références au secteur privé sont un panégéryque de ses mérites et de ses potentialités, de la contribution qu'il pourrait apporter à la croissance[3)]" et ceci est difficilement acceptable au vu du comportement réel du secteur commercial au Burundi. S.A. OGUNLEYE a mis en évidence les raisons des réticences justifiées des gouvernements vis-à-vis du secteur commercial privé :
"Outre les contraintes qui pèsent sur le secteur privé, les pouvoirs publics ont de bonnes raisons de ne pas soutenir à fond les initiatives privées dans de multiples aspects du développement. Dans le contexte des sociétés en développement, le profit en tant que motivation tend souvent non seulement à ignorer l'intérêt général mais aussi à jouer directement contre lui. Il y a certes de multiples causes à cela : manque de concurrence, désir de profiter au maximum d'une occasion "rare" dans un climat socio-politique incertain, sentiment que la quête du profit peut se faire en toute impunité et dans la plus grande

---

1) *Ibid.*, p. 189.

2) Banque Mondiale, *op.cit.*, p. 78.

3) ONGUNLEYE ..... " *op.cit.*, p. 190.

discrétion à condition de prendre les précautions voulues etc, etc... Mais quelles que soient les causes, les effets nocifs (réels ou potentiels) sont souvent graves pour les intérêts socio-économiques de la nation[1)]".

Dans le cas du Burundi, si la rumeur publique qui prétend que bon nombre de commerçants nationaux privés ont fait "leur accumulation primitive" dans les rangs de la Fonction Publique au cours des années antérieures, est fondée, on se demande comment ces commerçants pourraient se découvrir subitement le sens de l'intérêt général.

Il y a enfin la question du rôle du secteur commercial dans l'accumulation, négligée par le rapport Berg et pourtant fondamentale. S'il est vrai que l'activité commerciale occupe une place importante dans l'économie nationale, s'il est vrai que les profits réalisés dans ce secteur pourraient contribuer à l'accroissement du capital productif national, et enfin s'il est vrai que les commerçants privés dédaignent d'investir dans l'agriculture ou l'industrie, n'est-il pas erroné scientifiquement de ne pas se préoccuper des conséquences de cette situation sur le plan du développement ? Le surplus interne doit être réinvesti dans la production. L'aide extérieure ne doit être qu'un complément, d'autant que celle-ci ne se dirige pas facilement vers l'industrie ou vers la production vivrière.

3.2. A propos de la politique de l'UPRONA.

Le Parti UPRONA se situe dans la perspective d'une utilisation du secteur commercial dans le cadre d'une stratégie de développement conçue comme la croissance pour la satisfaction des besoins essentiels des populations.

Résumons les grandes orientations proposés par l'UPRONA :

- Priorités dans l'importation aux biens de première nécessité et aux biens d'équipement, au détriment des biens de luxe.
- Action pour la régularité de l'approvisionnement et le choix des meilleures sources.

---

1) *Ibid.,*

- Amélioration de la commercialisation des produits vivriers par la spécialisation régionale, l'encouragement du mouvement coopératif, la relance de la SOBECOV, le renforcement des structures de stockage et de distribution.
- Amélioration de l'approvisionnement des campagnes par incitations à la création de magasins à l'intérieur, développement des succursales de l'O.N.C., amélioration de la politique de crédits octroyés aux petits commerçants et encouragement du mouvement coopératif.
- Soutien au passage des capitaux de la sphère de la circulation à la sphère de la production par réforme du système bancaire, création d'institutions financières spécialisées.

Cette politique est menée en s'appuyant sur le développement des sociétés commerciales nationales, le mouvement coopératif et l'encouragement de la petite entreprise privée, particulièrement des commerçants nationaux.

Il serait trop long de résumer en détail tous les acquits et les actions du gouvernement depuis 1976 pour mettre en oeuvre la politique définie par l'UPRONA.
Citons cependant les principaux faits :

En matière d'importations

- Adoption d'un tarif douanier limitant effectivement les importations de biens de luxe.
- Suivi amélioré des importations de produits de première nécessité et stratégiques. Détermination des besoins mensuels.
- Contrôle des sources d'approvisionnement et des prix F.O.B. par la Société Générale de Surveillance.
- Interventions de l'O.N.C. pour la régulation des approvisionnements.
- Création de l'ONIMAC pour l'importation des matériaux de construction.
- Evaluation de la capacité de stockage des importateurs.

En matière de commercialisation des produits vivriers.

- Soutien au mouvement coopératif.
- Tentative de relance de la SOBECOV.
- Tentative de contrôle du commerce vivrier par une politique des prix.

En matière d'approvisionnement des campagnes.

- Contrôle des commerçants par l'imposition de la carte de commerçant.
- Soutien au mouvement coopératif.
- Ouverture de neuf agences de l'O.N.C. à l'intérieur.
- Organisation de séminaires annuels de formation à l'intention des commerçants.
- Etude sur les centres de négoce et de commerce.
- Création d'une école d'inspecteurs de commerce.

En matière d'incitation de transfert des capitaux du secteur commercial vers le secteur productif.

- Création de la Société Burundaise de Financement.
- Incitation des banques à investir dans le secteur industriel.

Une évaluation plus complète et plus précise serait nécessaire. Mais celle-ci est plus du ressort de l'instance politique que de l'universitaire. Ce ne serait cependant rendre service à personne, en traitant un tel sujet, de substituer au "panégéryque du secteur privé" fait dans le rapport de la Banque Mondiale, un panégéryque de l'action de l'Etat au Burundi en matière commerciale.

Nous avons montré précédemment que le réseau commercial restait insuffisant à l'intérieur du pays, que les pénuries réapparaissent régulièrement, que le crédit ne se destinait pas très facilement au secteur productif etc.. L'économiste a donc le devoir de relever les lacunes dans les réalisations par rapport au programme initial, de mettre en relief quelques contradictions latentes qui pourraient compromettre à terme l'harmonie du programme et enfin de faire quelques propositions.

Je relèverai cinq lacunes essentielles :

a) La faiblesse de la SOBECOV. Bien des explications peuvent être fournies à cette faiblesse : retrait d'une coopération bilatérale au moment du lancement de la société, mauvaise politique d'investissements originelle, défaillance de l'entreprise de construction chargée de réaliser les entrepôts ... Il n'en demeure pas moins vrai que la valorisation de la production vivrière des paysans passera par l'existence active d'une structure étatique du type SOBECOV.

b) La non mise en place d'un service des approvisionnements qui soit parfaitement efficient dans la réalisation d'une politique d'importation ; ceci supposerait un service ayant l'autonomie de décision par rapport aux licences d'importation un service qui possède une connaissance approfondie des sources d'approvisionnement les plus intéressantes, qui soit capable de trouver des fournisseurs alternatifs dès qu'il y a défaillance des fournisseurs traditionnels etc...

c) L'absence d'une législation sur les prix de vente de certains biens essentiels tels que les médicaments et les pièces de rechange qui permettrait de couper court aux abus en ce domaine.

d) L'absence de contrôle effectif des prix à l'intérieur du pays. Lui seul permettra de limiter l'extorsion du surplus pratiquée par les commerçants, en situation de monopole face aux paysans.

e) La non réalisation de l'idée d'obliger les importateurs à se spécialiser dans l'importation de tel ou tel produit. Une telle mesure faciliterait la planification des importations.

En matière de contradictions latentes, j'en relèverai deux. L'une d'elle est propre aux jeunes Etats où l'initiative pour le développement jaillit parfois dans toutes les directions. Mais ce jaillissement pêche parfois par manque de coordination entre les différents ministères techniques concernés. Ceci se remarque à plusieurs niveaux :

- Depuis 1980 le chiffre d'affaires de 1'O.N.C. ne cesse de baisser. Il ne faut pas manquer de voir là un effet de la mauvaise tenue des cours du café. Mais cette baisse n'a pas seulement des causes externes. Le lancement du COTEBU a privé 1'O.N.C. d'une partie importante de ses revenus procurés par les importations de textiles, aujourd'hui interdites. L'O.N.C. a bien essayer de distribuer les textiles du COTEBU mais le goût, limité actuellement, des consommateurs pour les produits de l'usine textile et la faible marge accordée par le COTEBU aux grossistes par rapport aux détaillants ne lui ont pas permis de retrouver le même niveau de vente. Par ailleurs la création de 1'ONIMAC a permis de régler l'approvisionnement en matériaux de construction, en ciment notamment. Mais là encore, la création de cette nouvelle société a porté atteinte à l'activité de 1'O.N.C. puisque 1'Office commercialisait autrefois le ciment.

- D'autres projets pourraient encore entamer la viabilité de 1'O.N.C. : le projet de la Société Burundaise de Financement de créer une filiale chargée d'importer des biens de consommation et de les revendre aux commerçants de l'intérieur à travers un réseau de succursales et en accordant des facilités de crédit aux commerçants ; le projet de création d'une centrale d'achat des coopératives ayant autorisation d'importer. Enfin l'introduction récente des "licences d'importation sans cession de devises" permet à différents commerçants d'introduire sans contrôle des produits qui font concurrence soit aux achats des sociétés commerciales soit à la production locale. C'est le cas par exemple des tissus synthétiques qui ont été réintroduits dans le pays par ce biais, rendant plus difficiles encore les ventes de 1'O.N.C.

Parce que 1'O.N.C. a comme mission d'approvisionner les populations, la société a créé des succursales à l'intérieur du pays. Certaines ne sont financièrement pas rentables mais si l'Office a un chiffre d'affaires important, il peut compenser les pertes de certaines succursales par les affaires réalisées au niveau global. Plus on restreint son champ d'activités, moins l'office sera en mesure de maintenir l'existence de succursales à l'intérieur du pays.

Les mêmes contradictions, bien qu'à un degré moindre, se retrouvent au niveau de la SOBECOV. Que la société chargée de la commercialisation des produits vivriers soit obligée de se tourner vers un industriel pakistanais pour faire décortiquer son riz étonne quand on sait que la Société Régionale de l'Imbo possède une usine de décorticage du riz très performante. Que les institutions para-étatiques ne se donnent pas comme priorité d'acheter à la SOBECOV alors que celle-ci, faute de capacité de stockage, doit avoir des acheteurs fermes avant de se présenter elle-même sur les marchés des produits vivriers, manifeste un manque de solidarité.

A terme, la mission de commercialisation des productions vivrières, dont ont été investies les Sociétés Régionales de Développement, pourrait créer une contradiction avec la mission de la SOBECOV. Les producteurs gagneront-ils à cette concurrence entre les organismes nationaux ?

La deuxième contradiction réside dans la politique de substitution d'importation, fortement encouragée par les ministères de tutelle. Cette substitution d'importation porte souvent sur des biens de grande consommation. Mais les populations locales tirent-elles un avantage du fait que la production se fait localement ? Tout consommateur au Burundi a pu remarquer que le papier hygiénique, les clous, les textiles et d'autres produits ont connu une élévation de prix, dès l'instant où ils ont été produits sur place et non plus importés. Les allumettes locales sont moins chères que les allumettes importées mais on a aucune certitude qu'une flamme jaillira de chaque allumette locale ... Qui tire un intérêt de ce genre de situation ? Sûrement pas le consommateur et ceci peut inquiéter quiconque se situe dans une perspective de développement conçu comme la satisfaction des besoins de base des populations. Mais l'Etat est également perdant dans biens des cas de constitution d'industries de substitution, notamment lorsque celles-ci consistent en une transformation minime de matières premières importées. Le coût en devises du produit semi ouvré (par exemple des tôles plates) est sensiblement égal à celui du produit fini correspondant (les tôles ondulées). Il n'y a donc pas de gain pour l'Etat à ce niveau. Par contre les taxes douanières sont inférieures : il y a donc perte pour l'Etat.

Il me reste quelques propositions à faire pour terminer cette étude. Ces propositions seront faites en toute modestie, avec la simple volonté de contribuer à coopérer pour la recherche de solution en vue d'un fonctionnement du secteur commercial davantage au service du développement. Il faut cependant se souvenir que le problème est extrêmement complexe et dans l'état actuel des recherches et des connaissances, on ne pourra souvent qu'avancer des hypothèses.

Nous avons pu analyser la politique mise en oeuvre par l'UPRONA. Au vu de la situation du secteur commercial que nous avons décrite précédemment, elle semble, dans ses grandes orientations, correspondre à une volonté de faire du secteur commercial un instrument au service du développement et donc de la satisfaction des besoins essentiels des populations. En conséquence, en tant qu'économiste du développement, j'aurais tendance à dire qu'il est important que la ligne soit maintenue et mise en pratique en dépit des voix qui s'opposent à cette politique. Les voix des organisations financières internationales et de leurs alliés objectifs ne sont pas les moins retentissantes.

Sur certains points cependant, la réflexion mérite d'être approfondie, ce qui me permet alors de faire quelques suggestions.

3.3. Quelques suggestions.

3.3.1. A propos des importations.

On a relevé précédemment que les importations de biens de luxe, tels que nous les avons définis, avaient faiblement progressé depuis l'adoption du nouveau tarif douanier, sauf pour les produits plus faiblement taxés : poissons, huiles végétales, préparations alimentaires diverses, parfumerie, appareils photos, ouvrages en cuir. Le Burundi vivant dans une période de difficultés économiques, il me semble qu'il y aurait à réfléchir à nouveau sur l'intérêt pour le pays, pour les populations et pour le niveau des réserves en devises de ne pas laisser se poursuivre l'accroissement des importations de ces derniers biens .

Actuellement les importations sans cession de devises sont autorisées ce qui entraine un relâchement du contrôle de l'Etat sur la nature des biens importés. Il y aurait grand intérêt à veiller à ce que les importations faites de cette manière ne viennent pas concurrencer la production locale. A terme il faudrait se demander également si cela ne va pas favoriser l'évolution de la consommation nationale vers les modèles occidentaux, dont on pourrait avoir de plus en plus de mal à se passer.

En ce qui concerne les importations de produits de première nécessité, l'idée de spécialisation obligatoire avancée par l'UPRONA me paraît très judicieuse. Pour ma part je maintiens les propositions faites dans une étude précédente, à savoir que la spécialisation devrait être imposée aux nouveaux importateurs, à ceux qui démarrent avec une base financière étroite et qui se lancent dans le commerce en "butinant" tour à tour sur les produits de première nécessité, sans se fixer sur aucun. Vouloir spécialiser tous les importateurs pourrait perturber l'approvisionnement qui en définitive est sûrement meilleur que dans bien d'autres pays africains enclavés. Cela accentuerait le pouvoir des monopoles dans une situation de concurrence qui n'est déjà pas très élevée. Par contre on pourrait essayer d'inciter les importateurs traditionnels à s'engager annuellement à des niveaux fixes d'importation pour chacun des produits. La B.R.B. et le service des licences pourrait jouer un rôle dans cette politique.

3.3.2. Sur la nature des biens produits.

Nous avons déjà évoqué les inconvénients de l'industrie de substitution développée localement à partir de matières premières semi-ouvrées importées. Le coût de la production locale, plus élevé qu'en cas d'importations de produits finis, la qualité souvent médiocre du produit, la faiblesse de la création d'emplois, la diminution des recettes de l'Etat, le coût tout aussi élevé en devises sont généralement des caractéristiques criticables et critiquées par les économistes du développement de ce genre d'activité productive. En cela ils rejoignent la position de la Banque Mondiale exprimée dans le rapport déjà cité.

L'enthousiasme des investisseurs pour la substitution d'importation à partir des produits locaux peut fort bien se comprendre. Le code des investissements est favorable à l'industrie de substitution quelle qu'elle soit, la technologie nécessaire est relativement simple et la non complexité des opérations techniques ne réclame pas une main d'oeuvre qualifiée abondante, qu'il serait difficile de trouver au Burundi. Comme le capital investi est faible, la rentabilité de l'opération est assurée à court terme d'autant que les protections douanières aident à l'écoulement rapide de la production.

Il reste que ce type d'industrie ne profite pas aux populations : elles doivent payer plus cher que si le produit était importé ; par suite une partie supplémentaire du surplus agricole est absorbée par le commerce au lieu de financer l'accumulation. Une plus grande rigueur dans l'évaluation des projets - non plus seulement faite du point de vue de la rentabilité financière mais aussi sous l'angle de l'impact du projet sur l'économie nationale - serait donc nécessaire.

Mais la production de substitution d'importation effectuée par les entreprises modernes n'est pas la seule alternative à l'importation. L'artisanat pourrait tout aussi bien produire un nombre considérable de biens utilisés par les populations de la ville mais aussi de la campagne. Au Burundi, à la différence de beaucoup d'autres pays africains, l'activité artisanale est faiblement développée ; il faut sûrement voir là une des conséquences de la tutelle belge qui a pris soin de réprimer les activités artisanales.

Un long effort devra être entrepris pour revivifier cette production artisanale et faire en sorte qu'elle se développe non seulement pour la satisfaction des besoins des populations urbaines mais aussi pour celle des campagnes. Une production de petit outillage agricole, d'ustensiles de ménage, de brosserie, de maroquinerie serait tout à fait envisageable : les matières premières et le savoir-faire existent sur place. Pour que cette production se développe il faudrait cependant qu'elle soit décentralisée si on veut que les biens atteignent l'ensemble du pays ; dans le cas contraire, il est peu probable que les grossistes de Bujumbura ou les commerçants des centres de négoce ou de

commerce acceptent de distribuer ces produits. Jacques BUGNICOURT va même jusqu'à écrire : "il serait nécessaire de démanteler une partie du réseau actuel de commercialisation, qui repose sur des maisons de commerce elles-mêmes reliées à l'importation d'objets fabriqués et de certains biens de consommation ou, accessoirement, à des industries substitutrices d'importation[1)].

3.3.3. A propos de l'équilibre entre secteur public et secteur privé.

Dans des pays comme le Burundi où le nombre des commerçants est relativement limité, où ceux-ci mènent une politique qui n'a pas toujours rompu les attaches avec ce qui se faisait au temps d'une économie coloniale de traite, où l'opinion publique reste influencée par le mythe de l'absence de revenus et par conséquent de marchés dans le monde paysan, la présence du secteur public dans les circuits commerciaux demeure indispensable. Bien menée, elle peut permettre de compenser les défaillances du secteur commercial que nous avons pu relever précédemment : spéculations, pénuries provoquées, désertion des campagnes, prélèvement du surplus chez les paysans...

Si on admet qu'il y a nécessité pour les pays en voie de développement de trouver des sources de financement interne, si on admet que le commerce est le lieu principal de prélèvement de surplus, alors il faut envisager que l'Etat s'engage, davantage que le secteur privé, dans ce domaine d'activité, et cela pour des raisons pratiques : il est facile de transférer les bénéfices d'une société nationale de commerce vers les investissements productifs. Il est beaucoup plus difficile de le faire avec les bénéfices d'une multitude de commerçants. Quels sont en effet les gouvernements du Tiers Monde qui ont réussi à contrôler les revenus des commerçants privés ? A susciter l'orientation de leurs bénéfices vers tel ou tel objectif précis ?

On conçoit bien ici que notre raisonnement repose sur la conviction que le secteur commercial doit non seulement favoriser la circulation des marchandises mais aussi contribuer au développement du secteur productif en lui apportant des capitaux. C'est à ce titre que nous mettons en avant la nécessaire importance du développement du secteur public.

Dans la perspective d'un développement à l'avantage des populations, l'Etat doit également jouer un rôle régulateur en matière d'approvisionnement en produits de première nécessité et dans la commercialisation des cultures industrielles et vivrières, sources de revenus importants pour les paysans. A condition qu'à l'activité parfois douteuse des commerçants privés ne soit pas substituée l'attitude parfois tout aussi peu honnête de fonctionnaires qui n'ont pas encore compris ce qu'est le service public. Ceci ne veut pas dire que les commerçants privés n'ont pas leur place dans le développement et l'approvisionnement des populations.

3.3.4. Sur l'approvisionnement des campagnes.

Faute d'informations suffisantes sur ce qui se passe en la matière dans les campagnes, il est difficile de formuler des propositions d'orientations économiques sans quelque prudence.

L'UPRONA propose la réhabilitation des centres de commerce et de négoce qui existaient au temps de la colonisation et qui, pour un bon nombre d'entre eux, périclitent. En vue de cette réhabilitation, l'UPRONA a envisagé de susciter la création de boutiques à l'intérieur par les importateurs, de créer un fonds de garantie qui aiderait les commerçants à s'équiper.

Je me demande finalement si la réhabilitation des centres de négoce et de commerce s'impose. On assiste dans tout le pays à la multiplication de petits marchés ou de petites échoppes offrant un nombre limité de produits mais se trouvant davantage à la porte du paysan que les centres de négoce et de commerce. Dans la plupart des centres de négoce et de commerce se trouve un marché et les boutiques du centre ne sont ouvertes que les jours de marché. Mais quelle est la meilleure formule pour les populations ? La multiplication des petits marchés communaux, des petites boutiques ou l'existence de centres de négoce importants rassemblant des commerçants disposant de moyens substantiels ? Il faut savoir par exemple qu'au Rwanda les magasins de la coopérative Trafipro, situés à l'intérieur du pays, connaissent des difficultés du fait de la multitude de petits commerçants qui s'installent un peu partout et du fait du développement des marchés. N'y a-t-il pas là une évolution inéluctable qu'il faut peut être encourager ?

Par rapport à un circuit commercial constitué de commerçants importants installés dans les centres de négoce ou de commerce, la création des marchés et le développement du petit commerce présentent plusieurs avantages et inconvénients :

- au niveau des avantages on doit relever que la concurrence joue davantage, ce qui est positif pour le consommateur. Les distances que doivent parcourir les paysans pour se ravitailler sont plus courtes. Enfin les revenus importants que procure le commerce sont mieux répartis dans la population et risquent moins de fuir sous forme de transferts de capitaux à l'étranger.

- au niveau des inconvénients on peut relever la plus grande difficulté pour l'Etat à drainer les bénéfices du secteur commercial vers l'appareil productif, à contrôler les prix. Mais ces deux difficultés peuvent être surmontées.

En ce qui concerne le développement de la capacité interne de financement, on a jusqu'à présent raisonné comme si le surplus devait nécessairement transiter par les mains des commerçants avant d'être éventuellement investi dans la production. Mais on peut tout aussi bien concevoir que le surplus soit acheminé directement du lieu de sa création vers l'accumulation sans transiter par le secteur commercial. A supposer que les circuits des petits marchés et des petits commerçants soient des lieux de moindre spéculation par rapport au secteur commercial traditionnel, la création d'un réseau de banques communales (ou de coopératives communales d'épargne et de crédit) permettrait de drainer l'épargne tout aussi bien qu'un système de prélèvement sur les gros commerçants. Et les commerçants locaux, même s'ils faisaient des bénéfices substantiels, pourraient accepter d'y déposer leur argent s'ils avaient la certitude qu'ils pourraient recevoir des crédits pour leurs investissements dès que le besoin se ferait sentir. La manière de contourner la difficulté en ce qui concerne le contrôle des prix sera abordée à la section suivante. On peut cependant déjà souligner un point : les petits commerçants souffrent d'un manque de moyens et notamment de véhicules, ce qui ne leur permet pas de s'approvisionner directement auprès des importateurs mais les obligent à se tourner vers différents intermédiaires, y compris les détaillants des centres de négoce et de commerce voisins.

La solution ne serait elle pas - c'est une idée qui est lancée ici et qui nécessiterait approfondissement - dans la multiplication des points de vente de l'O.N.C., peut être en association avec les communes pour ne pas faire reposer les frais en totalité sur l'O.N.C. ? Ou ne pourrait-on pas envisager, qu'à partir des centres existants de l'O.N.C. des camionnettes de l'Office rayonnent dans les communes voisines, pratiquant une forme de vente ambulante réservée aux commerçants locaux ? Une telle stratégie aurait l'avantage de limiter les intermédiaires entre les petits commerçants et les importateurs et de se passer des réseaux de transport privés qui pratiquent des prix prohibitifs.

Toujours à propos de la réhabilitation des centres de négoce on voit mal comment l'Etat pourrait aider les commerçants à développer leurs investissements. Il a été suggéré qu'un fonds de garantie soit créé pour leur permettre de s'installer. Mais un tel fonds, compte tenu de l'absence de comptabilité de la part des commerçants qui démarrent, serait proprement ingérable et donnerait lieu à toutes sortes d'abus. Comment s'assurer en effet que les fonds octroyés sont utilisés pour l'amélioration du capital et non pour l'achat de marchandises de contrebande par exemple, ou pour d'autres objectifs ? La seule idée solide pour favoriser le développement des boutiques de commerçants à l'intérieur me semble être le projet d'inciter les importateurs à avoir une succursale à l'intérieur. Ceci doit être fait sous forme d'obligation imposée par voie légale et non par incitations financières. Les incitations financières ne pourraient jouer qu'à un niveau très élevé, les sources de profit annexes étant particulièrement nombreuses pour les importateurs.

3.3. Sur le contrôle des prix.

Au vu de l'expérience passée, il semble tout à fait improbable, compte tenu de la nécessité actuelle de réduire les dépenses de l'Etat, qu'un corps suffisant d'inspecteurs de commerce puisse être créé à l'intérieur du pays, disposant des moyens *ad-hoc* pour remplir son rôle. Même si un effort était fait dans ce domaine, il ne pourrait jamais être à la mesure de l'ampleur de la tâche.

Sur ce sujet, je crois que le Parti et les organisations de masse qui lui sont liées devraient intervenir dans la tâche de contrôle des prix. Comme je l'ai expliqué par ailleurs[1], il revient notamment à l'organisation syndicale de défendre le pouvoir d'achat des travailleurs. On a trop tendance à concevoir cette défense sous forme d'une lutte pour l'augmentation des salaires. Mais une lutte pour le maintien et le contrôle des prix pourrait être tout aussi efficace[2].

L'action du Parti devrait être l'arme essentielle, appuyée par les services du Ministère du Commerce et de l'Industrie, pour le contrôle des prix. Il est d'autres moyens annexes qui pourraient contribuer à l'action.

L'O.N.C. joue un rôle bénéfique en amenant à l'intérieur du pays des produits qu'il vend à des prix identiques à ceux de Bujumbura. Mais il n'est pas sûr que ces produits, une fois revendu par les commerçants, n'aient pas rattrappé les prix des produits acheminés par d'autres circuits. Ne pourrait-on envisager que l'O.N.C. ne contrôle lui-même les pratiques des commerçants qui ont été ses clients ? Ceci supposerait que l'Office soit doté de moyens supplémentaires et qu'une législation adéquate soit adoptée. En effet la direction de l'Office a déjà réfléchi de nombreuses fois à cette question mais le vide juridique qui existe à ce niveau gêne l'intervention : de quel droit l'Office irait-il contrôler ses acheteurs, de quel droit sanctionnerait-il les fautifs qui spéculent sur des produits achetés à l'O.N.C. ?

On a parlé à plusieurs reprises des difficultés de valoriser la production vivrière paysanne en agissant sur les prix. Il y aurait peut être cependant un moyen d'agir, non généralisable à tous les produits, mais applicable aux produits utilisés en consommation intermédiaire par les industries locales. Ceci pourrait concerner le maïs, le sorgho ou le froment. Ces produits sont utilisés comme consommation intermédiaire par la minoterie de Muramvya et par la brasserie.

---

1) B. TAILLEFER, *le rôle des travailleurs dans le développement*, conférence prononcée en avril 1982 devant les délégués de l'U.T.B., Bujumbura : U.T.B., avril 1982, 16 pages.

2) Tout dépend bien évidemment de la nature du Parti. Je raisonne ici dans le contexte burundais.

En demandant à ces entreprises de rémunérer à un certain niveau les producteurs, cela pourrait avoir des effets bénéfiques de diffusion sur l'ensemble du marché. De même les noix de palme, abondamment consommées par les savonneries locales, pourraient voir leur prix augmenter par ce moyen, au bénéfice des populations.

Toujours en matière de valorisation de la production paysanne et de contrôle des prix des produits vivriers, l'action de la SOBECOV pourrait être appuyée par une liaison plus renforcée, plus organique avec les coopératives. Il est bien connu que l'inefficacité des offices publics de commercialisation est souvent due à la lourdeur des structures et des moyens de transport notamment (camions) qui ne permettent pas d'atteindre les paysans et d'être aussi efficient que les commerçants. En faisant assurer la première collecte par les coopératives, l'Office gagnerait en efficacité.

Conclusion.

Il est évident que nous sommes loin d'avoir épuisé le sujet que nous prétendions traiter. Nous n'avons pas non plus fait oeuvre de conseiller technique auprès du Ministère du Commerce et de l'Industrie. Nous avons plutôt cherché à mener une réfléxion en matière d'économie du développement et à analyser quelle politique peut être menée par l'Etat vis-à-vis du secteur commercial. Nous avons davantage parlé "stratégie globale" que moyens d'action concrets.

Nous avons pris soin de ne pas considérer le secteur commercial seulement comme moyen d'approvisionnement des populations mais aussi comme source potentielle de surplus utilisable pour l'accumulation.

La première partie de notre étude voulait mettre en évidence l'organisation du secteur commercial au Burundi et mettre à jour les difficultés rencontrées tant par les paysans et les consommateurs urbains que par l'Etat vis-à-vis de ce secteur.

Nous avons ensuite étudié la politique proposée par la Banque Mondiale et concernant le secteur commercial. Cette politique reposant sur l'accroissement du rôle du secteur privé dans les circuits commerciaux a été largement critiquée du fait de son inadaptation aux problèmes que rencontre un P.M.A. comme le Burundi, et du fait de son hypothèse implicite : les pays du Tiers Monde ont intérêt et doivent rester insérés dans l'actuelle Division Internationale du Travail.

La politique proposée par l'UPRONA a été analysée en détail puisqu'il y avait matière à analyser, le secteur commercial ayant fait l'objet de nombreux rapports du Parti. Nous avons tenté de montrer que la ligne proposée tendait effectivement à soutenir une stratégie de développement fondée sur la satisfaction des besoins essentiels des populations, même si sur tel ou tel point précis, notamment sur les moyens d'utiliser les profits du secteur commercial dans l'investissement productif, la réflexion devrait être poursuivie.

Les acquits de la Deuxième République ont ensuite été répertoriés, ainsi que les lacunes et les contradictions. Enfin nous avons tenté de faire quelques suggestions concernant les importations, l'équilibre entre le secteur public et le secteur privé, l'approvisionnement des campagnes et le contrôle des prix.

Il est évident que le travail que nous avons présenté est plus un appel à poursuivre les recherches, et par conséquent est plus une phase transitoire de la réflexion qu'une proposition de stratégie parfaitement élaborée. Nous avons insisté sur le rôle de l'Etat et la place que pourraient tenir ses institutions dans une politique tendant à faire du secteur commercial un instrument de développement et de satisfaction des besoins essentiels. Cela suppose que ces institutions soient bien gérées afin de ne pas donner raison à ceux qui voudraient tout confier au secteur privé, sans se soucier du devenir de l'accumulation nationale.

Centre Universitaire de Recherche pour le Développement Economique et Social

Référence bibliographique des Cahiers du CURDES

Pour citer cet article / How to citate this article

TAILLEFER Bernard, Commerce et développement : quelle politique pour l'Etat par rapport au secteur commercial ?, pp. 55-133, Cahiers du CURDES n° 2, Juin 1983.

Contact CURDES : curdes.fsea@yahoo.fr