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

Les contraintes de faisabilité des privatisations au Burundi : une logique économique ou de stratégie des acteurs ? , pp. 109-136

NZIRORERA Cyriaque

2010-08
UB, Cahiers du CURDES
https://repository.ub.edu.bi/handle/123456789/664
NZIRORERA Cyriaque, Les contraintes de faisabilité des privatisations au Burundi : une logique économique ou de stratégie des acteurs ? , pp. 109-136, Cahiers du CURDES n° 11, Aout 2010.

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

LES CONTRAINTES DE FAISABILITE DES PRIVATISATIONS AU BURUNDI. UNE LOGIQUE ECONOMIQUE OU DE STRATEGIE DES ACTEURS ?

Cyriaque NZIRORERA

Université du Burundi, FSEA-CURDES, B.P.1049 Bujumbura, Burundi

Résumé

Si la privatisation peut paraître déterminée par un ensemble de contraintes économiques, elle n'en procède pas moins, d'un processus de décision au sein duquel agissent et rétroagissent les stratégies des acteurs concernés. Le présent article met en lumière les contraintes de faisabilité des privatisations au Burundi de ce double point de vue. Certes, les résultats obtenus montrent que les facteurs économiques et financiers pèsent lourdement dans ce processus, mais soulignent aussi les stratégies des protagonistes au processus de privatisation.

1. Introduction

Le Burundi est le 5ème Etat fragile au monde[4]. Un Etat fragile est celui où il est « *difficile de mettre en œuvre une gouvernance efficace notamment en matière de gestion,...* » (Jean -Bernard Veron, 2007). Une des principales préoccupations d'un Etat fragile reste la mobilisation et la gestion efficace des ressources financières. Malheureusement, un tel contexte ouvre la voie à des comportements

[4] Font partie des Etats fragiles les pays qui :

- i) connaissent une détérioration de leurs performances ;
- ii) sont en conflit ;
- iii) sortent d'un conflit (la Banque africaine de développement, 2007).

opportunistes, spéculatifs et de corruption dont profitent allègrement certains acteurs « haut placés » au détriment du reste des citoyens. Même les modes de gouvernance efficaces dans un environnement institutionnel sain peuvent ne pas l'être dans un autre cadre environnemental qui ne l'est pas. Par exemple, les pays développés qui ont construit des institutions crédibles et stables connaissent des investissements et un développement plus importants que certains pays en développement où les institutions formelles sont jeunes et instables, et où les institutions informelles- parfois efficaces- font les frais des guerres à répétition.

Ainsi, les tristes réalités qu'offre la fréquence de la corruption et des malversations économiques et financières au Burundi depuis un certain nombre d'années nous interpellent. Une corruption prolongée sape les institutions. Elle court-circuite les règles permettant l'interaction humaine. Pareille situation justifie une recherche autour du thème général « la gouvernance[5] et la gestion publique au Burundi ». Plus précisément, notre sous- thème de recherche s'intitule *« Les contraintes de faisabilité des privatisations au Burundi. Une logique économique ou de stratégie des acteurs* ? ».

En effet, depuis plus de deux décennies, plusieurs pays à travers le monde entier ont entamé des programmes de privatisation de quelques –unes de leurs entreprises publiques. Toutefois, dans la plupart des pays, le processus de privatisation traîne en longueur. Tel est le cas de certains pays de l'Afrique subsaharienne. On observe en effet un lent processus de privatisation mais avec des situations contrastées : certains pays (Gambie, Mali, Gabon, Guinée- Bissau) sont avancés en matière de privatisation, tandis que d'autres

---

[5] « *La bonne gouvernance est le chemin le plus sûr pour en finir avec la pauvreté et soutenir le développement* », Kofi Annan. La question relative à la bonne gouvernance est, de nos jours, tellement importante que le Prix Nobel d'économie a été attribué, en octobre 2009, à Mme Elionor Ostrom et M. Olivier E. Williamson en raison de leurs travaux sur la « ***Gouvernance économique*** ».

(République Démocratique du Congo, Namibie, Zimbabwe,...) sont presque à leurs débuts.

Au Burundi, la mise en place effective du processus de privatisation a débuté depuis août 1991. Plus précisément, le Burundi a lancé deux programmes de privatisation : le 1er de 1991-1994, et le second de 1998-2001. Il était prévu de privatiser 51 entreprises publiques sur un total de 109. En particulier, 47 entreprises publiques étaient à privatiser entre 1991 et 1994 (34 privatisations pour le capital et 13 privatisations pour la gestion) ; et entre 1998 et 2001, on avait projeté de privatiser 19 entreprises publiques. Il s'agissait de 15 entreprises publiques figurant dans le programme précédent et 4 nouvelles entreprises.

Un tel programme était ambitieux si l'on considère le nombre total d'entreprises publiques, mais aussi les moyens et les contraintes de tous ordres auxquels font face le Burundi et les Burundais. Les réalisations n'ont pas été à la hauteur des attentes. En effet, nonobstant cette période relativement longue, le taux d'exécution des privatisations programmées, c'est-à-dire le rapport du nombre de privatisations réalisées sur le nombre total des privatisations programmées se chiffre à environ 19,6 % (C. Nzirorera, 2004).

L'objectif principal de cette recherche est de mettre en exergue les déterminants économiques des privatisations au Burundi. Parallèlement, nous tacherons de revaloriser le jeu des parties prenantes à la privatisation. Parmi celles-ci, il y en a qui ont une certaine réticence, laquelle peut expliquer la lenteur du processus de privatisation. Plus concrètement, nous cherchons à trouver les réponses aux questions ci-après : Quels sont les déterminants des privatisations au Burundi ? Quelles sont les stratégies à l'œuvre de la part des acteurs burundais en matière des privatisations ?

Pour répondre aux questions posées ci-dessus, nous utilisons d'abord les modélisations Probit et Logit en vue de mettre en évidence les principaux déterminants des privatisations pour le cas

précis du Burundi. Bien entendu, cette démarche sera précédée d'une collecte des données. Nous préconisons ensuite une approche fondée sur l'analyse positive des stratégies et logiques des acteurs impliqués dans le processus de privatisation des entreprises publiques.

Dans cette perspective, la suite du présent travail est organisé comme suit : dans un premier temps, nous présentons la méthodologie de recherche. Dans un second temps, nous indiquons les résultats obtenus. Dans un troisième temps, nous analysons et interprétons les résultats mettant en évidence la logique économique des privatisations. Enfin, nous passons en revue la contrainte de faisabilité des privatisations au Burundi, conséquence d'une stratégie de certains acteurs. Une conclusion couronnera le tout.

2. Méthodologie de recherche

2.1. Présentation des variables du modèle d'analyse

Utilisant la technique de l'économétrie des variables qualitatives, due entre autres à A. Thomas (2000), P. Plane (1996) a mis en évidence les facteurs explicatifs des privatisations dans 35 pays en développement et en transition sélectionnés.

A la suite de ce dernier auteur, on considère que la politique de privatisation est une politique endogène, c'est-à-dire expliquée (ou dépendante), et l'on s'attelle à en déterminer les variables exogènes, c'est-à-dire explicatives (ou indépendantes). Pour le cas du Burundi, nous supposons que les variables suivantes peuvent influer sur le rythme de l'exécution des privatisations. Il s'agit :

- du revenu réel par tête d'habitant ;
- de l'indice du taux de change effectif réel (mise en évidence d'un désengagement de l'Etat prédéterminé par des variables d'ouverture économique sur le monde extérieur) ;
- de la durée de vie de l'entreprise candidate à la privatisation ;
- du pourcentage de l'actionnariat public dans l'entreprise considérée.

Bien entendu, ce ne sont pas les seules variables explicatives du rythme des privatisations. Il sied de relever également les facteurs politiques, l'environnement interne et international, les déterminants institutionnels, les comportements des protagonistes de la privatisation. L'on est donc en présence d'une causalité multiple.

Concernant la variable expliquée, nous retiendrons, comme critère de classement, le capital social « CAS » des entreprises privatisées. Cette variable nous servira de « variable- seuil seuil » pour classer ces dernières. Ainsi, au-delà d'un certain seuil de capital social d'une entreprise privatisée, la variable « CAS » prend la valeur 1, et 0 autrement. Le choix de cette valeur- seuil, quoique arbitraire, ne pose aucun problème d'estimation (P. Plane, 1996, p. 22). Concrètement, l'exploration des déterminants de la privatisation

utilisera l'estimation des modèles Probit et Logit sur un échantillon de dix entreprises privatisées entre août 1992 et janvier 1996.

2.2. Formalisation du modèle d'analyse

Soit une fonction de la forme :

$Y = f(X)$ (1)

Si Y est une variable binaire (dans un modèle qualitatif), elle prend comme valeur 1 et 0 ;

Considérons aussi la relation suivante :

$Yi^* = \beta Xi' + \mu i$ (2)

Avec i variant de 1 à n ; et où Yi* (variable observable) est une variable remplaçante de Y (variable latente inobservable, ici il s'agit de la privatisation).

La variable Yi* est reliée linéairement à Xi'.

X est un ensemble de variables explicatives de la privatisation, et μ i est un terme d'erreur aléatoire.

Dans ce cas, la régression linéaire de Y sur X n'est plus appropriée. L'on recourt à une règle aléatoire ou probabiliste qui veut que la Probabilité (Pr) d'observer la valeur 1 de Y soit donnée par l'expression suivante :

$Pr(Y = 1 / Xi, \beta) = 1 - F(-Xi' \beta)$ (3)

Et celle d'observer 0 soit fournie par :

$$Pr (Y= 0 / Xi, \beta) = F (-Xi' \beta) \qquad (4)$$

L'estimation des paramètres de ces équations se fait en utilisant la méthode du maximum de vraisemblance. La fonction de vraisemblance est donnée par :

$$\tau (\beta) = Log L (\beta) = \sum_{i=0}^{n} Yi \log (1 - F (-Xi' \beta) + (1-Yi) \log F (-Xi' \beta) \qquad (5)$$

F est une fonction continue, strictement positive, qui prend une valeur se trouvant entre 0 et 1.

A la lumière de ce qui précède, et à la suite de P. Plane (1996), on considère que la privatisation est ici une variable non observée, appelée « latente ». Nous l'avons appelée CAS * (capital social), pour le cas des entreprises privatisées.

Ainsi, pour toute entreprise « i » privatisée « epi », le problème se formalise comme suit :

$$CAS * epi = \beta 0 + \sum_{j=1}^{k} \beta j \, Xij + \mu i \qquad (6)$$

avec:

- CAS * epi : la variable latente relative à chaque entreprise privatisée i ;
- Xij : le vecteur des déterminants des entreprises privatisées, associés à CAS * epi ;
- μ i : terme d'erreur;
- $\beta 0$: Constante à estimer, qui prend entre autres en compte l'effet « valeur- seuil » ;
- βj : parameters à estimer.

CAS * epi = {1 si CAS * epi > 0 ; et 0 autrement (7)

Par ailleurs, soit F : la fonction de répartition de μ.

On peut écrire :

$$Pi = Prob\ (CAS * epi = 1) = Prob\ [\mu i - (\beta 0 + \sum_{j=1}^{k} \beta j\ Xij\ )\ ] \qquad (8)$$

Et

$$Pi = F\ (\beta 0 + \sum_{j=1}^{k} \beta j\ Xij\ ) \qquad (9)$$

On suppose que:

$\mu i \sim N\ (0, \sigma^2\ )$

Ainsi, les équations à estimer sont :

k

$$CAS\ epi = \{CAS^*\ epi = \beta 0 + \sum_{j=1} \beta j\ Xij + \mu i\ ;\ si \quad CAS^*\ epi > 0 \quad (10)$$

et

$CAS\ epi = 0$, autrement.

Avec :

$CASepi = PRIVi$;

$\mu i \sim N(0, \sigma^2)$[6].

2.3. Méthode d'estimation par le maximum de vraisemblance

Pour estimer la probabilité de voir la variable dépendante (en l'occurrence la privatisation)- lorsque celle-ci est de type binaire- se réaliser ; l'on utilise deux lois statistiques, à savoir la loi logistique (LOGIT) et la loi de GAUSS ou de distribution normale (PROBIT)[7]. L'estimation sera conduite en recourant à la technique d'estimation du maximum de vraisemblance, à l'aide du logiciel économétrique « *Eviews* ».

En vue de mettre en évidence les facteurs économiques qui entravent le bon déroulement des privatisations au Burundi, nous avons estimé l'équation (10). Ainsi, les tableaux ci-après donnent les estimations des modèles LOGIT et PROBIT, lesquels modèles ont été estimés par maximum de vraisemblance au moyen du logiciel

---

[6] Cela signifie que μi suit une loi normale de moyenne 0 et d'écart-type σ^2.

[7] Selon F. Legendre (2004, p.50), « *les modélisatioss Probit et Logit sont identiques par nature. Elles ne se distinguent que par l'hypothèse retenue par la loi de probabilité du terme d'erreur résiduel et conduisent à des résultats qui sont généralement très proches. Le plus souvent, l'on s'en tient à la modélisation Logit pour laquelle il est plus facile, numériquement, de calculer l'estimation* ».

économétrique « Eviews ». Les paramètres estimés sont obtenus via une solution itérative par le même logiciel.

Définition des variables utilisées

CAS : Capital social ;

C : Constante ;

TCE : Indice du taux de change effectif réel ;

Y : Revenu réel par tête d'habitant ;

AP : Pourcentage de l'actionnariat public dans l'entreprise considérée ;

DV : Durée de vie de l'entreprise candidate à la privatisation.

3. Présentation des résultats obtenus

Au Burundi, le taux d'exécution des privatisations s'élève autour de 15 % par rapport au programme initialement arrêté. Ce faible taux de privatisation s'explique d'abord par des contraintes économiques. Les tableaux ci-après mettent en évidence les déterminants et/ ou les contraintes de capitaux domestiques se dressant au travers des privatisations.

Tableau 1 : Déterminants des privatisations au Burundi : estimation des modèles Logit par le maximum de vraisemblance

Variable dépendante	Variables indépendantes				
	C	TCE	Y	AP	DV
CAS	-0,23 (-0,04)[8]	-4,41 (-1,09)			
	3,25 (1,3)			-3,12 (-1,3)	-1,4 (-0,76)
		-2,5 (-0,47)	**2,5** **(0,46)**	-2 (-0,67)	-0,5 (-0,24)
			-4,4 (-1,06)	**5,1** **(1,02)**	
				-0,66 (-0,54)	-0,16 (-0,12)

[8] Les valeurs entre parenthèses sont les « t » de Student.

Tableau 2 : Déterminants des privatisations au Burundi : estimation des modèles PROBIT par le maximum de vraisemblance

Variable dépendante	**Variables indépendantes**				
	C	TCE	Y	AP	DV
CAS		-1,65 (-0,51)	**1,7** **(-0,5)**	-1,26 (-0,7)	-0,3 (-0,23)
	2 (1,39)			-1 ,91 (-1,45)	-0,82 (-0,77)
			-2,7 (-1,18)	**2,92** **(1,23)**	
				-0,42 (-0,54)	-0,08 (-0,09)

Source : Résultats des régressions

4. Analyse et interprétation des résultats

4.1. Principe d'analyse des résultats

En vue d'une bonne interprétation des résultats, lorsque l'on estime par maximum de vraisemblance les modèles Probit et Logit, A. Thomas (2000, p.60) conseille de ne s'en tenir qu'au signe des paramètres estimés. En effet, selon cet auteur, « *la seule information réellement utilisable est le signe des paramètres, indiquant si la variable associée influence la probabilité à la hausse ou à la baisse* ».

Autrement dit, si par exemple le signe d'un paramètre estimé s'avère positif, cela signifie que plus la variable explicative est importante, plus la variable endogène qui lui est associée a bien des chances de se réaliser ou d'être observée.

4.2. Contraintes de faisabilité des privatisations au Burundi : une logique économique

Ce paragraphe étudie l'impact de quelques variables (explicatives) sélectionnées sur la probabilité de privatisation des entreprises publiques au Burundi. Les résultats obtenus font ressortir que :

- les régresseurs aussi divers que la durée de vie des entreprises, l'importance de l'actionnariat public et le taux de change effectif réel n'exercent pas statistiquement d'influence sur la probabilité de privatisation des entreprises au Burundi : en effet, outre que ces variables ne sont pas statistiquement différentes de zéro à n'importe quel seuil de signification, elles portent un signe négatif.

D'ailleurs les faits ne démontrent pas le contraire. En effet, les privatisations déjà réalisées au Burundi révèlent que :

i) Du point de vue de leur durée de vie, il existe une forte dispersion : sur les dix entreprises [9]dont les actons ont été cédées au secteur privé, deux avaient une durée de vie inférieure à 10 ans, trois entre 11 et 20 ans, quatre entre 21 et 30 ans, et une entre 41 ans et plus. Donc, cette dispersion prouve que l'ancienneté de l'entreprise à privatiser n'a pas constitué une variable décisionnelle pour le choix des privatisées.

ii) Concernant l'actionnariat public, la situation se présente ainsi : sur les dix entreprises privatisées , deux avaient entre 5 et 10 % des actions publiques, deux entre 10 et 20 %, deux entre 50 et 60 % , et 4 entreprises publiques possédaient 100 %.

iii) En revanche, la variable « produit réel par habitant » est affectée, contrairement aux autres variables, d'un signe positif. Un tel résultat est intéressant : il indique que l'accroissement du revenu par habitant au Burundi, et plus largement l'abondance des capitaux domestiques, augmente la probabilité de privatisation. A l'inverse, l'insuffisance des capitaux domestiques constitue une entrave au déroulement des privatisations.

Ce dernier résultat, quoique empiriquement vérifié, n'est pas en soi une idée nouvelle. Nombre d'auteurs[10] ont déjà souligné que l'insuffisance des capitaux domestiques dans les PVD est préjudiciable à la bonne conduite des privatisations.

L'insuffisance de l'épargne est d'autant plus ressentie qu'il n'existe pas encore de marché boursier au Burundi. Un tel marché, s'il existait, pourrait jouer le rôle de pourvoyeur de fonds à l'instar de ceux des pays développés. Dans ces conditions, A. M. Husain et R. Sahay (1992, p.804) recommandent de privatiser ne premier lieu les petites firmes :

« It is better to privatize small firms first in the absence of well-developped financial market ».

---

[9] Il s'agit des entreprises ci-après : AMSAR, ARNOLAC, SICOPP, LCB, CPI, SIRUCO, ECODI, CNI, FADI, RUZIZI.

[10] Pour le cas des pays en développement, voir entre autres P. Jacquemot (1988).

Pour leur part, Schmidt et Schnitzer (1993, p.283) estiment qu'il faut d'abord privatiser les firmes qui présentent peu d'intérêt collectif. C'est ce que le Burundi semble avoir fait jusqu'à présent- consciemment ou inconsciemment- car les entreprises publiques déjà privatisées étaient de petite taille, et n'étaient pas à proprement parler d'intérêt général au sens des services publics.

Ce problème d'insuffisance des capitaux est crucial. Le Burundi demeure l'un des PVD dont les habitants font face à un phénomène d'appauvrissement presque collectif[11]. Les rares Burundais qui, par un heureux hasard, sont parvenus à accumuler des capitaux ne sont pas prompts à investir : soit, ils ont peur car ils ont obtenus les fonds dans des conditions irrégulières (*via* la corruption notamment et leurs compatriotes le savent !), soit ils n'ont pas suivi cette voie mais ils sont frileux d'investir dans un environnement politique et institutionnel qui n'est pas des plus favorables à l'épanouissement des affaires privées.

5. Contraintes de faisabilité des privatisations au Burundi : une stratégie de certains acteurs

L'insuffisance des capitaux domestiques est certes une entrave au déroulement des privatisations au Burundi. Toutefois, le faible taux de privatisation s'explique aussi- et surtout- par des comportements stratégiques de certains acteurs.

[11] Selon les chiffres de la « FAO » de 2002, le Burundi compte 66 % de personnes sous-alimentées. Il occupe, derrière la Somalie, la seconde place mondiale sur la liste de la faim ! Derrière lui se trouvent directement la République Démocratique du Congo (64 % des gens sous-alimentés), l'Afghanistan (58 %), l'Erythrée (57 %), le Haïti (56 %), le Mozambique (54 %) et l'Angola (51 %). Voir, in-Burundi.net du 12/06/2002.

5.1. Enoncé du principe d'analyse

Dans les lignes qui suivent, nous analysons le comportement des acteurs à l'aide du principe d'attractivité[12] des privatisations

5.1.1. Les Responsables publics

Qu'est-ce qui « attire » en général les responsables publics vis-à-vis de la réforme de privatisation ? Comme toute autre réforme, la conduite de la politique de privatisation obéit à des règles spécifiques. A ce stade, les responsables politiques, bureaucratiques et les chefs d'entreprises publiques occupent une place de choix. En effet, la définition et la mise en œuvre de ces règles sont l'œuvre directe de ces responsables publics. Ce sont eux qui opèrent les choix institutionnels en matière de privatisations. Ils doivent en principe céder les entreprises publiques aux repreneurs soucieux de leur développement : les acquéreurs potentiels doivent- techniquement et financièrement- de réellement promouvoir le développement, et de ne pas se soucier du court terme.

On le sait, deux types de comportement peuvent être affichés par les responsables publics, que l'on suppose bienveillants[13]. Suivant le premier, ils peuvent opter pour une logique de « compagnie financière » face à l'opération de privatisation. En effet, cette logique veut que l'on restructure au préalable l'entreprise à privatiser afin d'en dégager une plus-value *via* sa cession. Celle-ci sert généralement à amortir la dette publique, à recapitaliser les autres entreprises publiques en difficultés…Selon le deuxième, l'on se soucie plutôt du développement de l'ensemble de l'économie. Cette logique consiste par exemple en l'utilisation des recettes de privatisation au financement des dépenses publiques nouvelles. Celles-ci sont censées exercer, à leur tour, un impact positif sur la croissance, l'emploi, …

---

[12] Les conditions de succès d'une réforme ont été déclinées selon le triptyque de leur attractivité (désirabilité), leur faisabilité et leur crédibilité (BM, 1995) .

[13] En cas de non- bienveillance des responsables publics, la voie est ouverte au comportement clientéliste ou, plus simplement, à la corruption.

Il s'agit là de deux logiques différentes : une logique financière ou de finances publiques (de court terme) pour le premier cas par opposition à une logique industrielle ou de développement (de long terme) pour le second (E. Szij, 1994).

5.1.2. Les salariés et consommateurs

- les associations syndicales (les salariés) se préoccupent avant tout du maintien de leur emploi ;

- les consommateurs, représentés des fois au sein de certaines associations (société civile, association de défense des consommateurs,...), tiennent à obtenir des entreprises à privatiser des biens et services en quantités et qualité satisfaisantes, offerts à bon marché.

5.1.3. La société civile et les partis politiques

Les partis politiques de l'opposition au pouvoir en place (véritables institutions de contre-pouvoir) sont en compétition politique avec les responsables gouvernementaux : les partisans du pouvoir en place sont récompensés par de gains, et ses opposants sanctionnés par des pertes. Ces derniers restent vigilants en cas d'alternance politique qui ne leur est pas favorable.

De même, certains membres de la société civile ne sont pas indifférents vis-à-vis de la question de privatisation. Comme la décision en la matière est principalement l'œuvre des personnes qui détiennent le pouvoir, cette opposition exerce un contre-pouvoir pour défendre les intérêts des citoyens en cas des privatisations.

5.1.4. Que dire de la stratégie des bailleurs de fonds extérieurs ?

Les bailleurs de fonds se préoccupent avant tout du remboursement de leurs créances. Qu'on le veuille ou non, les pays en développement restent dépendants, au moins en partie, des ressources extérieures de financement.

Aussi, en matière des privatisations, tout autre est la préoccupation des bailleurs de fonds extérieurs. En encourageant les programmes de privatisation, ces bailleurs cherchent avant tout à ce que les pays en développement endettés remboursent leur dette. Par exemple, « *sans la contrainte de la dette à convertir, le processus ivoirien de désengagement de l'Etat du secteur économique n'aurait pas été avancé....* » (O. Vallée, 1999, p.55). De même, « *dans de nombreux pays émergents ou en développement, la privatisation massive des services publics (...) a été mise au service du remboursement de la dette extérieure* » (A. Renaut, p.32).

Même si la privatisation est vertueuse lorsqu'elle est bien menée (surtout dans de pays non- bienveillants, dont la plupart des responsables maximisent des « agendas privés », et qui souffrent encore d'une gestion médiocre de la chose publique), certains esprits critiques voient en ce traitement institutionnel de la dette[14] une imposition des pays capitalistes développés, soucieux avant tout de se faire rembourser leur dette, et donc de convertir celle-ci en actions d'entreprises privatisables. Ainsi, la conversion de la dette publique aura constitué l'un des aspects importants de la privatisation des entreprises publiques des PVD très endettés (O. Vallée, 1999, p.55).

---

[14] Du plan Brady en 1989 (traitement des prêts des banques commerciales privées) au plan Houston en 1991 (traitement des créances publiques) en passant par le plan Baker, la stratégie du traitement institutionnel de la dette était simple : grâce à une technique de dévalorisation (décote) des créances, l'on rend au marché et aux acteurs privés en général la gestion de la dette publique moyennant échange des actifs publics (appropriation des ressources, prise de participation dans les entreprises publiques...).

5.2. Analyse positive du comportement des acteurs de la privatisation au Burundi

5.2.1. Présentation des acteurs de la privatisation

En matière des privatisations, on distingue au Burundi les acteurs ci-après :

- les acteurs publics ayant un pouvoir de décision : le Gouvernement, le Parlement (Assemblée nationale et Sénat), les Chefs d'entreprises à privatiser ;

- les acteurs qui peuvent influencer la décision. Parmi ces derniers, on peut citer :

i) les salariés d'une entreprise à privatiser (*via* les organisations syndicales) ;
ii) les partis politiques et la société civile : contrairement à ce en quoi on est en droit de s'attendre, ces acteurs sont plutôt passifs en matière de privatisations ;
iii) les bailleurs de fonds extérieurs : ils agissent d'une manière plutôt « subtile ». En effet, même si les conditionnalités sont en principe publiques, leurs exigences peuvent n'être connues que des hauts responsables gouvernementaux.

De manière générale, chaque groupe d'acteurs est susceptible de posséder une stratégie qui maximise sa propre fonction d'utilité. Une telle stratégie est d'autant plus facile que l'on opère dans un environnement caractérisé par de fortes asymétries informationnelles entre acteurs.

Certains Burundais sont encore sceptiques face à la question de la privatisation. Mais, lorsque la gestion est médiocre, et que la plupart des responsables publics poursuivent et maximisent des agendas privés, il faut y remédier. En l'occurrence, la privatisation constitue une des meilleures solutions. Même en cas d'alternance politique, la privatisation rassure contre le risque d'expropriation des entreprises

publiques au profit des « gagnants » (D. Martimort et J-C Rochet, 1999, p.43).

L'on observe toutefois une double tendance des acteurs au sujet des privatisations. En effet, tandis que certains acteurs sont « attirés » par la politique de privatisation, d'autres s'y opposent pour des motifs différents.

5.2.2. Analyse positive du comportement des acteurs de la privatisation au Burundi

5.2.2.1. Certains acteurs publics sont favorables à la politique de privatisation

Ces derniers acteurs acceptent le programme de privatisation, pour trois raisons au moins :

i) Les acteurs burundais bienveillants, soucieux de l'intérêt général, ne cessent de déplorer la mauvaise gestion publique. Ils préfèrent que certaines entreprises publiques soient privatisées car, en général, la gestion privée l'emporte sur la gestion publique.

ii) D'autres responsables politiques ou économiques – qui ont déjà « amassé » suffisamment d'argent grâce à leurs positions privilégiées au sein de la sphère publique (mais qui ne sont plus en fonction)- souhaitent que soient privatisées certaines entreprises publiques pour qu'ils se portent acquéreurs. Pour eux, la privatisation est un moyen de faire fructifier leur argent.

iii) Enfin certains, parmi les responsables (encore en fonction) qui possèdent un pouvoir de décision, optent pour un des privatisations car :

- d'une part, les privatisations deviennent pour eux un moyen d'appropriation privée des ressources publiques (B.Hibou, 1999, p.9).
- d'autre part, comme ils bénéficient déjà d'une rente de situation, cela est pour eux une occasion de céder les entreprises « privatisables » à

des initiés et/ou à des « prix d'amis », moyennant, bien entendu, des pots-de-vin ou une autre récompense en nature ou en espèces de la part des repreneurs. Le cas russe en est un exemple.

5. 2.2.2. D'autres acteurs sont défavorables au programme de privatisation

Cette première tendance peut être contrecarrée par celle des acteurs burundais qui s'opposent à la privatisation. Ils visent l'optimisation de leurs objectifs propres sous certaines contraintes. En particulier, les raisons suivantes peuvent expliquer l'hostilité des acteurs publics à l'égard de cette réforme.

i) Certains cadres d'entreprises publiques nourrissent un espoir de diriger un jour une entreprise publique et pouvoir bénéficier ainsi d'une rente publique à l'instar de leurs prédécesseurs. Dès lors, leur stratégie est plutôt de privilégier une intervention publique comme le soulignent S. Thoyer et L. Tubiana (1998, p.152) : *« la rente est un transfert créé artificiellement par l'intervention publique. La théorie de* la rente éclaire la stratégie prédatrice des groupes ».

Dans les PVD, c'est un secret de polichinelle. La plupart des détenteurs de capitaux ont dû occuper des postes publics « importants » pour accumuler. Intervenant justement à propos de la politique de privatisation au Burundi, un ex-dignitaire burundais s'exprimait en ces termes :

« *Pourquoi certains ne veulent pas que certaines entreprises publiques soient privatisées ? Tenez ! Lorsque l'on est Chef d'entreprise publique, et que l'on passe une commande d'un montant très important, l'on amasse toute une fortune via les commissions ! Dans ces conditions, on ne saurait s'étonner de ce qu'il y ait des conflits pour s'opposer à la privatisation de telles entreprises, mais aussi pour s'assurer de leur direction*[15].

[15] Séminaire sur « la dimension du économique du conflit au Burundi » tenu en 2000 à l'hôtel Novotel (Bujumbura- Burundi).

La tendance est presque identique sous d'autres cieux. Ainsi, en côte d'Ivoire, « *la force des résistances à la disparition d'espaces privilégiés de patrimonialisme et de clientélisme* » demeure l'une des causes explicatives du retard observé dans la mise en œuvre de leurs privatisations (B. Contamin, 1995, p.2).

Bref, ceux qui prétendent devenir un jour chefs d'entreprises publiques, pourront potentiellement jouir de nombreux avantages (en espèces et en nature). De tels avantages disparaissent lorsque l'entreprise publique en question est privatisée. Autrement dit, une privatisation, même pour des raisons économiquement objectives, ôte toute chance à cette catégorie de cadres qui espère en tirer une certaine rente en la dirigeant. Elle va donc argumenter contre la privatisation mais en mettant en avant des préoccupations plutôt altruistes alors que, dans son for intérieur, elle ne vise que la recherche d'une rente y relative.

ii) Parallèlement, aussi bien dans les pays développés que ceux en développement, le personnel de l'entreprise déclarée candidate à la privatisation a peur à l'idée que son entreprise sera cédée aux mains des investisseurs privés. Quelques bonnes que puissent être les intentions annoncées de la part de ces derniers, le personnel ne peut jamais s'y fier. Il a peur de perdre don emploi et, de ce fait, s'oppose par principe à la privatisation. Lorsque le personnel est bien organisé- à travers un syndicat par exemple- il peut même entrer en compétition avec le chef d'entreprise pour réclamer certains avantages : hausse des salaires, avantages en nature, etc. Il naît un conflit de partage de la rente.

iii) Les dirigeants des entreprises publiques peuvent chercher à se maintenir à la tête des entreprises publiques. C'est ce que D. Labaronne (1998) appelle « *stratégie d'enracinement des managers* ». Pour y parvenir, ils recourent à des instruments divers que leur donne leur « latitude managériale » : manipulation de l'information disponible en leur faveur (rétention ou dilution de l'information comptable), recours aux cadres réglementaires déficients ou aux informations erronées qui découragent les repreneurs potentiels. De plus, les chefs d'entreprises publiques peuvent les surévaluer pour dissuader les repreneurs (D. Labaronne, 1997, p.121). Bref, les managers des entreprises publiques vont ralentir le transfert des droits

de propriété pour éviter tout risque d'éviction de leur fonction managériale.

iv) Les bureaucrates vont s'opposer aux privatisations dans le but de conserver à leur profit des marges d'actions discrétionnaires sur les firmes publiques (D. Labaronne, 1997).

v) Selon ce dernier auteur, les politiques vont instrumentaliser la privatisation (la retarder) en fonction de considérations électorales mais aussi dans le but de conserver en leur faveur des prérogatives institutionnelles sur la gestion des firmes.

vi) Contre toute attente, les stratégies des bailleurs de fonds peuvent retarder les privatisations ! En effet, les bailleurs de fonds ont fait, de manière générale, de la réduction de la dette publique et de la conduite des privatisations des conditionnalités pour accorder des crédits d'aide aux PVD dont le Burundi. Et, face au caractère impécunieux de ces pays, ces conditionnalités ont bloqué la mise en œuvre rapide de certaines réformes dont la politique de privatisation, pourtant encouragée par les mêmes bailleurs de fonds !

6. Conclusion

L'objectif principal de cette recherche était, d'une part, de mettre en exergue les déterminants économiques des privatisations *via* l'estimation des modèles Probit et Logit et, d'autre part, de revaloriser le jeu des parties prenantes à la privatisation pour expliquer la lenteur du processus de privatisation au Burundi.

Les résultats obtenus révèlent que le faible taux de privatisation est certes dû aux contraintes économiques en général et à l'insuffisance des capitaux domestiques en particulier mais que la logique des stratégies des protagonistes de la privatisation est prépondérante. En effet, ces derniers sont favorisés par les lacunes et dysfonctionnements institutionnels ainsi que par un environnement marqué par de fortes asymétries informationnelles portant notamment sur les véritables intentions de chaque acteur.

Références bibliographiques

BANQUE DE LA REPUBLIQUE DU BURUNDI (BRB), *Rapports annuels 1990-2001.*

BANQUE DE LA REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Bulletins mensuels 1988-1997.*

BANQUE MONDIALE (1994), *Rapport sur le développement dans le monde*
1994. Une infrastructure pour le développement, Washington, 268 p.

BANQUE MONDIALE (1997*), Rapport sur le développement dans le monde 1997.*
L'Etat dans un monde en mutation, 290 p.

BANQUE MONDIALE (2002), *Rapport sur le développement dans le monde 2002.*
Des institutions pour les marchés, Editions ESKA, 280 p.

CONTAMIN B. (1995), *La politique de privatisation en Côte d'Ivoire. Eléments d'une évaluation* , Université nationale de Côte d'Ivoire, Séminaire mensuel du CIRES, 21 p & annexes

LEGENDRE F. (2004), « Micro- simulation et évaluation des politiques économique et sociale : un panorama des développements récents en France », *Revue d'économie politique*, n° 1, pp. 17-53.

HIBOU B. et al. (1999), *L'Etat en voie de privatisation,* Paris, Ed. Karthala,**222 p.**

HUSSAIN A. M., SAHAY R. (1991), « Does Sequency of Privatization matter in
Reforming planned Economies?, *Staff papers,* vol.39, n° 4, December,
IMF, pp.801-824.

JACQUEMOT P.(1988),« *La désétatisation en Afrique subsaharienne. **Enjeux et perspectives** »,* **Revue Tiers Monde,** ***Tome XXIX, n° 114, pp.271-293.***

LABARONNE D. (1997), « Les lenteurs de la privatisation en Roumanie. Une
analyse du comportement des acteurs publics. », *Revue d'études*
comparatives Est- Ouest, n° 2-3, juin -septembre, pp.101-128.

LABARONNE D. (1998), « Les lenteurs de la privatisation en Europe de l'Est :
une conséquence de la stratégie d'enracinement des managers », *Revue*
d'économie politique, vol.108, n° 5, septembre- octobre, pp. 671-689.

LABARONNE D. (2002), « Les privatisations à l'Est : une question de marchandage
politico-économique », *Revue d'études comparatives Est- Ouest*, vol. 33, n°1, pp.205-226.

MARTIMORT D., RCOCHET J- C. (1999), « Le partage public-privé dans le
financement de l'économie », *Revue française d'économie,* vol. xiv, 3, pp. 33-77

PLANE P.(1996), « La privatisation dans les pays en développement : déterminants
et conséquences macro-économiques », *Economie et prévision*, n° 125, 4, pp.19-36.

REPUBLIQUE DU BURUNDI (1996), *Loi n°1 / 003 du 07 mars 1996 relative à*
la privatisation des entreprises publiques.

REPUBLIQUE DU BURUNDI, Ministère de la Planification du Développement
et de la Reconstruction nationale (1999).

REYNAUD B. (2001), « Suivre les règles dans les organisations », *Revue d'économie industrielle*, n°49, 4ème trimestre, pp.53-68.

SALABERT- CERE (2000), *La compétitivité des économies en transition. Le cas de la Hongrie.* UPPA, Faculté de Droit, d'Economie et de Gestion, Thèse de doctorat ès Sciences économiques, 341 p.

SCEP (1998), *Situation générale du secteur parapublic. Exercice 1998.*
Document, 37 p & annexes.

SCHMIDT K.M. and SCHNITZER M. (1993), « Privatization and Management
Incentives in the Transition Period in Eastern Europe », *Journal of Comparative Economics*, n° 17, pp. 264-287.

SZIJ E.(1994), « Privatisations : logique industrielle ou logique budgétaire ? »,
Regards sur l'actualité, pp.31-34.

THOMAS A. (2000), *Econométrie des variables qualitatives*, Paris, Dunod, 179 p.

THOYER S., TUBIANA L. (1998), « Les légitimités de la régulation internationale : Etats, acteurs, et institutions dans l'économie politique des échanges », *Economies et sociétés,* Série P., n° 4, pp.149-167.

VALLEE O. (1999), « La dette publique est-elle privée ? » Traites, traitement,
traite : modes de la dette africaine », *Politique africaine*, Paris, Ed. Karthala, pp. 50-67.

Sigle de l'entreprise	*Année de création*	*Année de cession*	*Durée de vie de l'entreprise*	*Capital social (en mio de BIF)*	*Actionnariat public (en %)*
AMSAR	*1963*	*1992*	*29 ans*	*187*	*19,34*
ARNOLAC	*1967*	*1992*	*24 ans*	*128*	*10*
SICOPP	*1983*	*1992*	*9 ans*	*100*	*20*
LCB	*1974*	*1992*	*18 ans*	*39*	*100*
CPI	*1981*	*1992*	*11 ans*	*15*	*100*
SIRUCO	*1951*	*1993*	*42 ans*	*30*	*51*
ECODI	*1989*	*1993*	*4 ans*	*200*	*100*
CNI	*1973*	*1993*	*20 ans*	*200*	*100*
FADI	*1975*	*1996*	*21 ans*	*85*	*52,11*
RUZIZI	*1975*	*1996*	*21 ans*	*182*	*7,13*

Sources :

1) *D. Ngendakumana (1998), annexes I et II*
2) N. Niyongabo (1997), p.48
3) Nous-même

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

NZIRORERA Cyriaque, Les contraintes de faisabilité des privatisations au Burundi : une logique économique ou de stratégie des acteurs ? , pp. 109-136, Cahiers du CURDES n° 11, Aout 2010.

Contact CURDES : curdes.fsea@yahoo.fr