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

Dans le cadre du programme d'ajustement structurel, pp. 69-99

NGENDAKUMANA Déo

1993-07
UB, Cahiers du CURDES
https://repository.ub.edu.bi/handle/123456789/648

NGENDAKUMANA Déo, Dans le cadre du programme d'ajustement structurel, pp. 69-99, Cahiers du CURDES n° 9, Juillet 1993.

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

DANS LE CADRE DU PROGRAMME D'AJUSTEMENT STRUCTUREL

Le Doyen Déo NGENDAKUMANA

1. Introduction

"Ajustement structurel" ou "programme de privatisation-libéralisation"? Une question que d'aucuns se posent suite à la politique de restructuration du secteur des entreprises publiques que le Burundi a décidé d'appliquer depuis l'année 1986.

La réponse à cette question ne saurait être objective si on ne considère chaque cas d'entreprise et ses réalités gestionnelles.

Ce qui reste vrai c'est que l'Etat burundais, après évaluation des résultats du secteur des entreprises publiques, cherche actuellement à alléger le poids de ce secteur sur le trésor public en particulier et l'économie nationale dans l'ensemble.

Le mot d'ordre est que la sanction par les résultats puisse désormais s'appliquer dans toute sa rigueur sur la gestion des entreprises publiques.
Mais que signifie l'expression "sanction par les résultats"? La sanction par les résultats signifie avant tout que seule l'entreprise rentable financièrement peut survivre. Mais dans le cadre des entreprises publiques l'attitude est quelque peu nuancée. On parlera plutôt de refus de subventions pour couvrir les insuffisances de gestion.

Rappelons qu'en dehors des dotations en capital (augmentation du capital) considérées comme des subventions à fonds perdus, les subventions normales se classent en principe en deux catégories. D'une part les subventions destinées à compenser les contraintes d'intérêt général et d'autre part les subventions dites d'équilibre.

Le premier type de subventions ne peut avoir lieu que si l'Etat oblige en quelque sorte l'entreprise à travailler dans une situation non financièrement rentable pour des raisons sociales. Mais dans ce cas une évaluation correcte doit etre faite de façon que la subvention ne couvre effectivement que le manque à gagner consécutif à l'intervention de l'Etat.

La deuxième forme de subventions normales s'applique aux cas où une entreprise publique est amenée à prendre une décision d'investissement importante qui ne peut avoir lieu sans soutien financier extérieur. C'est par exemple le cas de modernisation des équipements.

Bref, lorsque l'Etat décide d'appliquer la politique de sanction de la gestion des entreprises publiques par leurs résultats cela signifie que toute subvention sera refusée si l'entreprise fait signe de problèmes internes de gestion.

Néanmoins il convient de souligner le cas des entreprises publiques dites stratégiques que l'Etat sera condamné à subventionner quelle que soit la nature de leurs problèmes. Evidemment cela ne peut pas dire que les responsables de ces problèmes s'en tireront à leur tour sans sanction.

L'ajustement structurel appliqué aux entreprises publiques ne peut ainsi que se conformer à l'idée de soutenir les projets productifs et éviter de subventionner abusivement les entreprises peu variables surtout si elles entrent en concurrence avec le secteur privé.

Seules les entreprises dites stratégiques resteront dans ce cas une exception. Bien entendu toutes les entreprises publiques devraient en réalité revêtir cette qualité de "stratégies".

Par là il faut comprendre que la décision de l'Etat d'investir dans une entreprise publique ne devrait en principe être prise

que si le bien ou service à produire est parfaitement d'intérêt général et qu'il est vérifié que l'organisation d'une entreprise publique et le seul moyen indiqué pour parvenir à la production du bien ou service recherché.

Maintenant pourquoi parler de restructuration? On verra dans la suite que les entreprises publiques concernées ne peuvent être redressées sans de sérieuses révisions des structures tant fonctionnelles qu'organiques. A l'intérieur d'une entreprise l'expression "structures fonctionnelles" signifie la façon dont sont organisés les différents services tandis que les "structures organiques" concernent la répartition des tâches entre les différents membres du personnel.

Par contre, ramenée à tout le secteur des entreprises publiques, la restructuration présentera des formes plus variées dans ce sens qu'elle va intégrer les notions de privatisation (partielle ou totale) et de libéralisation. Notons que dans le cadre de gestion des entreprises cette notion de libéralisation fait surtout allusion aux cas de liquidations pures et simples des entreprises publiques non rentables.

Quoi qu'il en soit, dans l'un ou l'autre cas, la restructuration se veut proposer de nouvelles formules dans le souci de rendre plus efficace le cadre opérationnel de l'économie nationale.

2. Vue théorique du cadre de création de l'entreprise publique

Les responsabilités prises en charge par l'Etat sont généralement réparties entre deux grands domaines:

- celui des fonctions productives qui relèvent de l'économie marchande en ce sens que des biens et des

fournis contre redevance à des bénéficiaires bien individualisés.

- Celui des fonctions collectives, dont les prestations bénéficient indivisément à l'ensemble des administrés, ou au moins à de vastes sous-ensembles.

Sans entrer dans le détail des substiles définitions qui essayent d'établir des critères de plus en plus objectifs sur lesquels on pourrait se fonder pour différencier ces deux domaines, retenons simplement les définitions que nous donnent Samuelson et Musgrave à ce propos.

Pour Samuelson le bien ou service de consommation privée est celui dont la consommation totale est égale à la somme des consommations individuelles.

Donc si X1 = consommation de l'individu 1
X2 = consommation de l'individu 2
X = étant la consommation totale.

Alors X = X1 + X2 ---> Exemple classique : le pain.

Le bien ou service de consommation publique quant à lui serait celui dont chaque personne peut jouir ou non, selon ses goûts, sans pour autant détériorer celui des autres.

Donc si Y1 = consommation de l'individu 1
Y2 = consommation de l'individu 2
Y = étant la consommation totale.

Alors Y1= Y2 = Y3 ---> Exemple classique : la défense.

Musgrave quant à lui introduit dans la définition du bien ou service privé et bien ou service public les notions d'excluabilité et de rivalité. Ainsi il définit un bien collectif pur par la non excluabilité et la non rivalité.

Par non excluabilité il faut comprendre qu'on ne peut pas exclure ceux qui ne veulent pas payer et que le producteur ne peut pas exiger un prix pour son produit, le coût de fonctionnement étant indépendant du nombre des usagers. Et la non rivalité joue lorsque la consommation d'un individu ne diminue pas celle des autres. Musgrave définit ensuite le bien ou service privé pur par la rivalité et la possibilité d'exclusion.

D'après Musgrave l'Etat devrait dès lors se charger de la production du bien ou service aussi longtemps qu'il n'y a pas moyen d'exclure ceux qui ne veulent pas payer.

Et là il convient de ne pas confondre le prix d'un bien volontairement payé par le consommateur, avec les taxes ou [illegible] qui relèvent plutôt d'un système de redistribution élaboré par les pouvoirs publics. Non plus il ne faut pas confondre la première catégorie de prix avec les tarifs dictés par les pouvoirs publics. Les tarifs, taxes et impôts n'entrent pas à proprement parler dans le domaine de l'"économie marchande" à laquelle est ratachée la notion de bien ou service de consommation privée.

En réalité les économistes font remarquer qu'il n'existe pas de bien ou service de consommation privée pure tout comme il n'existe pas de bien ou service de consommation publique pure à cause de l'existence de ce qu'on appelle les effets externes. Ces effets externes consistent en avantages (économies externes) ou désavantages (déséconomies externes) qu'une collectivité (ou une entreprise) transmet automatiquement à une autre quand elle procède à la production d'un bien ou service sur la propre zone géographique.

Dans le cas d'économies externes, l'entreprise dont l'activité profite à autrui n'a pas le moyen d'exclure celui-ci du bénéfice qu'elle procure. Elle ne peut pas non plus vendre le service qui apparaît comme un sous-produit de sa propre

production. Quant aux situations de déséconomies externes, elles existent lorsque l'activité d'une entreprise nuit à celle des autres ou au bien-être des consommateurs sans que ces derniers puissent se faire indemniser par l'entreprise responsable.

C'est suite à toutes ces imperfections que l'Etat doit alors intervenir d'une façon ou d'une autre pour corriger les déséquilibres observés.

La première alternative consiste ainsi à ce que l'Etat intervienne par des subventions et des taxes qui soient correctement calculées et suffisamment diversifiées pour promouvoir les activités génératrices d'économies externes et réduire celles responsables de déséconomies externes.

Tandis que la deuxième alternative consiste en l'organisation d'entreprises publiques pour corriger les défauts de l'organisation économique effective, laquelle diffère évidemment de celle supposée par le modèle de concurrence parfaite.

Ainsi sans pour autant pouvoir planifier complètement les opérations productives, l'Etat contrôle l'activité des entreprises publiques, fixe des réglementations, adapte le système fiscal.

3. Justifications et typologie des entreprises publiques du Burundi

3.1. Justifications

La création des premières entreprises publiques burundaises remonte à la période de l'après-indépendance c'est-à-dire après 1961. Aussi une série de justifications se trouve-t-elle avancée pour expliquer cette situation. Pour chaque cas d'entreprise on retrouvera l'essentiel des justifications dans les statuts qui guident le fonctionnement de ces entreprises.

Mais dans l'ensemble, on pourrait regrouper toutes ces justifications en trois principales catégories à savoir:

- Aider au développement des "agrégats nationaux", ceux-ci exprimant le développement de l'économie nationale;

- Faire face à la pénurie de ressources naturelles ainsi qu'à l'enclavement géographique du Burundi;

- Aider à la satisfaction de certains "besoins sociaux".

Concernant la première catégorie de préoccupations, il convient de noter qu'au lendemain de l'indépendance, l'économie du Burundi se caractérise par une série d'insuffisances dont les plus saillantes seraient les suivantes:

- Nette insuffisance des infrastructures industrielles;

- Productivité extrêmement basse par rapport aux pays dits développés;

- Faible taux de qualifications techniques de la main-d'oeuvre;

- Besoin énorme en importations de toutes natures;

- Equipements artisanaux fort dépassés.

Toutes ces insuffisances ont poussé les pouvoirs publics burundais à créer des entreprises publiques dans le but de donner un ballon d'oxygène à l'économie nationale.

La seconde catégorie de préoccupations se veut en priorité de faire acquérir au Burundi, dans les plus brefs délais possibles, une large indépendance quant à ses

approvisionnements. Ensuite, l'objectif des entreprises créées à cet effet est d'améliorer la disponibilité des produits au Burundi et les termes de l'échange du pays. Ici on peut citer le cas de l'Office National de Commerce (ONC), celui de l'Office National Pharmaceutique (ONAPHA) ou de l'Office de Transport du Burundi (OTRACO).

Enfin la troisième catégorie de préoccupations a trait aux objectifs d'ordre social même si dans bien des cas, cette "démarche" doit se traduire par des déficits d'exploitation et nécessiter l'appui financier de l'Etat. L'exemple typique serait celui de l'Office du Transport en Commun (OTRACO).

3.2. Typologie des entreprises publiques au Burundi

On admettra d'emblée que l'organisation d'entreprises publiques ne peut pas se concevoir sous une forme unique aux structures rigides et uniformes mais qu'elle devra être souple et multiforme suite à la diversité des activités industrielles et commerciales auxquelles elle doit répondre.

Au Burundi donc comme ailleurs existe plusieurs types d'entreprises publiques avec des modes de gestion tantôt bien intégrée dans la hiérarchie ministérielle, tantôt assez déconcentrée.
Jusqu'à la fin de 1989, les documents officiels font état de 86 entreprises publiques au Burundi réparties suivant deux types de classement à savoir le classement par type juridique et le classement par type d'activité.

3.2.1. Classement par type juridique

Ce classement est basé sur le niveau de participation de l'Etat dans le capital social de l'entreprise.

1° Entreprises publiques à caractère administratif ou scientifique "E.P.A.": 13

Exemple: Université du Burundi.

L'Etat détient 100% du capital social de ces entreprises.

2° Entreprises publiques à caractère industriel et ou commercial "E.P.I.C.": 25
Exemple: ONATEL

L'Etat détient également 100% du capital social de ce type d'entreprises.

3° Sociétés de droit public "S.D.P.": 7
Exemple : SOSUMO

Das cette catégorie, l'Etat et/ou des personnes de droit public doivent détenir au moins 51% du capital social des entreprises.

Pour le cas cité, l'Etat détiendrait 99% du capital social.

4° Sociétés d'économie mixte (de droit privé): 29
Exemple: BRARUDI.

L'Etat et/ou des personnes de droit public doivent détenir dans ce type de sociétés au moins 25% du capital social et au plus 49% .

Ainsi l'Etat détient 40% du capital de la BRARUDI.

5° Les sociétés régionales de développement "SRD": 12

Les 100% du capital des SRD appartiennent à l'Etat.

3.2.2. Classement par type d'activité

1°	Agro-industrie	:	24
	Exemple : OCIBU		
2°	Autres industries	:	10
	Exemple : VERRUNDI		
3°	Construction	:	3
	Exemple : ONC		
4°	Distribution	:	4
	Exemple : BCC		
5°	Transport	:	6
	Exemple : OTRACO		
6°	Hôtellerie	:	3
	Exemple : NOVOTEL		
7°	Services publics	:	12
	Exemple : REGIDESO		
8°	Banques	:	13
	Exemple : BANCOBU		
9°	Assurances	:	2
	Exemple : SOCABU		
10°	Formation/Recherche	:	5
	Exemple : CPF		
11°	Services divers	:	4
	Exemple : LONA		

4 RAISONS A LA BASE DE LA RESTRUCTURATION DES ENTREPRISES PUBLIQUES BURUNDAISES

4.1. Cas global

4.1.1. Constat

Comme cela a déjà été signalé, le programme d'ajustement structurel a commencé au Burundi en 1986. Les chiffres disponibles montrent alors que les années qui ont précédé cette période n'étaient pas du tout brillantes pour laisser un choix plus heureux aux responsables politiques du moment.

D'abord on pourrait noter de graves problèmes au niveau des ressources dont dispose le pays puisque le Burundi dépendait (et continue à dépendre) du café qui représente à lui seul 85% des recettes à l'exportations. Ensuite le déséquilibre budgétaire était des plus sérieux. Les données de 1984 affichent en effet un déséquilibre qui atteint environ 16% du PIB. On peut également citer la situation fort inquiétante au niveau de la balance des paiements extérieurs. En 1985 le déficit de la balance des paiements atteignant 10 millions de FBu soit près d'un tiers du budget ordinaire de 1990.

Concernant les entreprises publiques, les données officielles font état d'une situation tout aussi peu confortable. En effet, l'Etat rembourserait plus de 2 milliards de FBu chaque année, pour honorer les dettes qui devraient être remboursées par les entreprises publiques. Quant au résultat, il convient de noter que l'évaluation faite généralement en termes de valeur ajoutée peut donner lieu à des illusions si on ne va pas au-delà pour apprécier le résultat financier. Le tableau ci-après illustre bien cette situation.

On remarque sur ce tableau que la valeur ajoutée reste positive pour tous les types d'entreprises tandis que les résultats financiers varient fortement d'un type à l'autre.

Ainsi on voit que les résultats des entreprises à caractère administratif et scientifique est largement positif lorsque celui des entreprises à caractère industriel et ou commercial rejoint celui des S.R.D. dans le négatif.

TABLEAU N° 1 : QUELQUES DONNEES SUR LA SITUATION DES ENTREPRISES PUBLIQUES A LA FIN DE 1987.

TYPE JURIDIQUE	TOTAL ACTIF	TOTAL DETTES			CAPITAUX PROPRES	CHIFFRE D'AFFAIRES	VALEUR AJOUTEE	EXCEDENT BRUT	RESULTAT NET	CAPACITE D'AUTOFIN.	PRINCIPAUX RATIOS		
		LT	CT	TOTAL							(a)	(b)	(c)
E.P.I.C.	45263441	26754151	4464836	31218987	14044454	16663227	4166514	2250615	-271535	1524271	1.26	190.5	-1.93
E.P.A.	32350996	4686673	10943088	15629761	7874040	1277978	1273017	915576	1005715	495522	0.6	59.52	12.77
S.D.P.	23767513	6753990	11939380	18693370	5074143	9920371	801048	619762	-38493	64196	0.93	133.11	-0.76
S.E.M.	43273885	5598934	25209571	30808505	8814026	11498438	5222115	3252608	390524	1879605	0.83	63.52	4.43
S.R.D.	6718737	5654702	1513682	7168384	1550353	2594368	304457	-65270	-428581	-99702	1.24	364.74	-27.64
TOTAL	1.5E+08	49448450	54070557	103519007	37357016	41954382	11767151	6973291	657630	3863892	0.97	132.37	1.76

(a) : CAPITAUX PERMANENTS/ ACTIF IMMOBILISE
(b) : DETTES L.T./ CAPITAUX PROPRES
(c) : RESULTAT NET/ CAPITAUX PROPRES

(Source : SCEP)

4.1.2. Programme de restucturation

Le domaine des entreprises publiques est tellement important que le Gouvernement a décidé de créer, en 1986, le Service Chargé des Entreprises Publiques en le plaçant sous l'autorité directe de la Présidence de la République. Et entre autres missions assignées au SCEP, ce dernier doit suivre le programme de restructuration de ces entreprises publiques. Rappelons ici que la restructuration consiste soit en la fermeture d'entreprises non viables, soit en la privatisation totale dans le cas où on trouve un preneur soit encore en la privatisation partielle (sans oublier bien entendu que dans la plupart des cas même la privatisation partielle reste impossible faute d'acheteur).

Les premières actions de la restructuration du secteur des entreprises publiques en août 1986, ont ainsi porté sur la fermeture, de quatre entreprises : SUPOBU, SOMEBU, AGRIBAL, SOGESA. Ensuite devraient suivre les mesures de liquidation de ces mêmes entreprises au cours de l'année 1988.

Après cette décision de liquidation, une autre série d'entreprises devaient pouvoir bénéficier des mesures de réhabilitation où les entreprises avaient la chance de signer des contrats-plan avec le Gouvernement en vue de relancer les activités sur des bases plus claires. La première série d'entreprises en liste à cette phase était composée de l'OTRABU, la CADEBU, l'OTRACO, ONAPHA, EPIMABU, ONC, ONIMAC, VERRUNDI. Rappelons évidemment que cette réhabilitation insiste sur la privatisation pour aussi longtemps que cela est possible. Mais jusque maintenant la seule action visible pour ce groupe est la fusion des entreprises EPIMABU, ONC et ONIMAC en une seule en l'occurence l'ECODI.
La seconde phase de réhabilitation porte sur les entreprises REGIDESO, MINOTERIE DE MURAMVYA, LCB et COTEBU. Actuellement on sait que la Minoterie de Muramvya a été fermée tandis qu'un contrat-plan a été signé pour la REGIDESO.

Enfin la troisième phase de réhabilitation concerne les entreprises ONL, SIP, ONATEL et les hôtels. Ici on notera la fermeture de l'ONL et la volonté de privatiser les hôtels dans la mesure du possible.

Ce programme de restructuration, tel qu'on peut le deviner ne va pas sans problèmes. Le plus dur c'est de trouver des privés qui soient intéressés à investir dans ces entreprises. Les études sectorielles qui ont été menées dans ces entreprises dégagent des situations dans l'ensemble fort complexes sur le plan managerial et aucun privé n'accepte d'y risquer son argent. Cela renforce en conséquence la position de ceux qui préfèrent la fermeture de certaines entreprises publiques pour libéraliser complètement les secteurs intéressés.

De toute manière, la volonté du Gouvernement du Burundi va bien dans le sens de la libéralisation même si des difficultés majeures subsistent et subsisteront toujours. Cela rejoint par ailleurs le souci de privilégier désormais les investissements à rendement élevé et renoncer à ceux qui ne sont rentables qu'indirectement. C'est dans cette ligne d'idée qu'a vu le jour la décision de privatiser, partiellement pour commencer, la commercialisation du café.

4.2. Cas de l'INABU

L'Imprimerie Nationale du Burundi "INABU" est une entreprise publique à caractère industriel et commercial.
Bien que ses activités se soient sensiblement accrues et diversifiées ces dernières années, elle reste dans une situation déficitaire.

La société produit tant pour le compte des administrations publiques que pour celui du secteur privé. Malheureusement, l'INABU n'arrive plus à satisfaire à la demande de ce dernier qui a tendance à augmenter.

Le réajustement structurel s'impose donc pour redresser les performances de cette entreprise. C'est l'objet de l'étude qui a été commanditée par le Service Chargé des Entreprises Publiques "SCEP" au courant de l'année 1989. Cette étude a ainsi permis de faire le diagnostic général des points forts et des faiblesses majeures que connaît l'INABU et a proposé sa réhabilitation en misant sur une privatisation progressive après avoir assaini et renfloué la situation de l'entreprise.

4.2.1. Diagnostic général

4.2.1.1. L'INABU et ses problèmes de politique commerciale

Points forts	Points faibles
Monopole de fait dans le domaine de l'Imprimerie, de la Presse (Renouveau, etc)	*Connaissance insuffisante du marché (absence de véritable politique - marketing)
Un pourcentage important de clientèle dans l'admi - nistration (d'où une certaine fidélité-clientèle)	*Non respect des délais de livraison des commandes *Qualité des produits irrégulière
Les perspectives de décentralisation administrative à Gitega, où n'existent que de petites imprimeries mal équipées (possibilité de démarcher positivement de nouveaux clients)	*Prix parfois non-concurrentiels *Personnel de vente inexistant ou insuffisant (absence de démarcheurs)

Points forts	Points faibles
Avec de nouveaux équipements, des possibilités d'extension-diversification (cahiers, produits de papeterie, etc) Des possibilités de promotion par voie publicitaire, dès que les conditions techniques de production seront "présentables" au grand public.	*Concurrence déloyale de "tel" concurrent *Impossibilité de faire du chiffre d'affaires avec d'autres produits que l'imprimerie *Obligation de refuser certaines commandes faute d'équipements suffisants ou en bon état de fonctionnement *Un bureau de vente-ville qui coûte plus cher qu'il ne rapporte *Dangers courus par l'émergence de nouveaux petits concurrents, dans les secteurs d'activité traditionnelle de l'INABU.

4.2.1.2. L'INABU ET SES PROBLEMES D'ORGANISATION

Points forts	Points faibles
* Une direction consciente des difficultés et qui réagit (voir réduction, depuis 8 mois, des dettes à court terme)	* Le manque d'information sur les problèmes des arts graphiques dans les pays industrialisés
* Une fonction de Direction clairement définie	* L'absence de planification des approvisionnements
* Une amélioration sensible des relations entre service à la clientèle et services de production	* Le mauvais suivi des rythmes de consommation et de la circulation des documents
* Un "savoir-faire" résultant de nombreuses années d'expérience	* La mauvaise tenue de la gestion des stocks. (documents insuffisants ou inaptés).

Points forts	Points faibles
* Un début de réorganisation en cours (renforcement du rôle du contrôleur de production)	* Mauvaise organisation des procédures de recouvrement des impayés
* D'une manière générale, un excédent "esprit" d'équipe" au niveau des Directeurs et Chefs de Service	* Non-connaissance d'éventuels plans d'approvisionnement des principaux clients * Une fonction de sous-direction mal définie * Absence de cahiers des tâches pour les diverses fonctions * Un service financier peu étoffé (pas de véritable Direction financière; une Direction comptable limitée en moyens) * Un service du personnel dont le rôle est encore mal défini * Absence d'un système de contrôle global (controling) * Absence de comptabilité analytique * Mauvaise ou insuffisante tenue de certains documents comptables * Absence de planning des travaux

4.2.1.3. L'INABU ET SES PROBLEMES FINANCIERS ET COMPTABLES

Points forts	Points faibles
*La majorité des créances sont consenties à un client sûr : l'Etat * Système comptable satisfaisant pour la comptabilité générale	* Absence d'appuis réguliers à la décision financière * Procédures comptables pas réellement suivies comme prévu * Absence d'états financiers périodiques en cours d'année * Une structure financière insoutenable 2/3 des actifs financés par des dettes à court terme. * Une accumulation de pertes qui aggravent la situation chaque année.

Dans la situation actuelle de l'INABU on comprendra alors qu'il serait absolument illusoire d'envisager une amélioration globale des résultats.

S'il est vrai que certains domaines peuvent s'améliorer de façon appréciable (notamment le recouvrement des créances, la régularité dans les écritures comptables, etc..) sans nouvel investissement, la survie de l'entreprise ne saurait par contre être assurée dans les conditions actuelles d'équipement et de trésorerie.

Bien que les rapports de l'INABU disent que les équipements actuels ont été régulièrement amortis, l'état de la trésorerie montre bien que cet amortissement ne correspond à aucune réalité.

Tout calcul réaliste du coût de revient de l'INABU ne peut donc que tenir compte de la valeur de remplacement des équipements actuels. Et le calcul ci-dessus, qui accorde à ces équipements un délai de survie de deux ans dégage un déficit annuel d'environ 150 millions.

En d'autres termes l'INABU se verra tôt ou tard obligé de fermer les portes faute de machines et avec un déficit cumulé qui n'aura cessé de s'accroître.

4.2.2. Propositions de réhabilitation de l'INABU

Le point de vue des experts qui ont participé à l'étude de l'INABU est unanime. Il n'y a aucun espoir de vendre l'entreprise dans sa situation actuelle. Mais alors, faudrait-il la liquider pour laisser la place aux privés qui sont installés dans le secteur. La réponse des experts est non.

L'INABU effectue un travail très important pour la vie nationale en produisant le renouveau et l'ubumwe. Et chose que l'on risque souvent d'oublier c'est que la qualité actuelle des relations entre les services de l'administration publique et des privés ne permet pas d'envisager des privés qui accepteraient de se substituer à l'INABU pour signer avec le Ministère de l'Infomation, un contrat de production régulière des deux journaux ci-haut cités. Autrement dit, l'administration publique doit d'abord faire preuve de capacités d'organisation et de gestion solides si elle veut que le secteur privé lui accorde sa confiance et partant se lance dans des activités risquées en comptant sur la compréhension et le soutien des représentants des pouvoirs publics.

Plutôt que la privatisation ou la liquidation le rapport de l'étude propose une réhabilitation sur base d'un contrat-plan qui serait signé entre le Gouvernement et l'INABU.

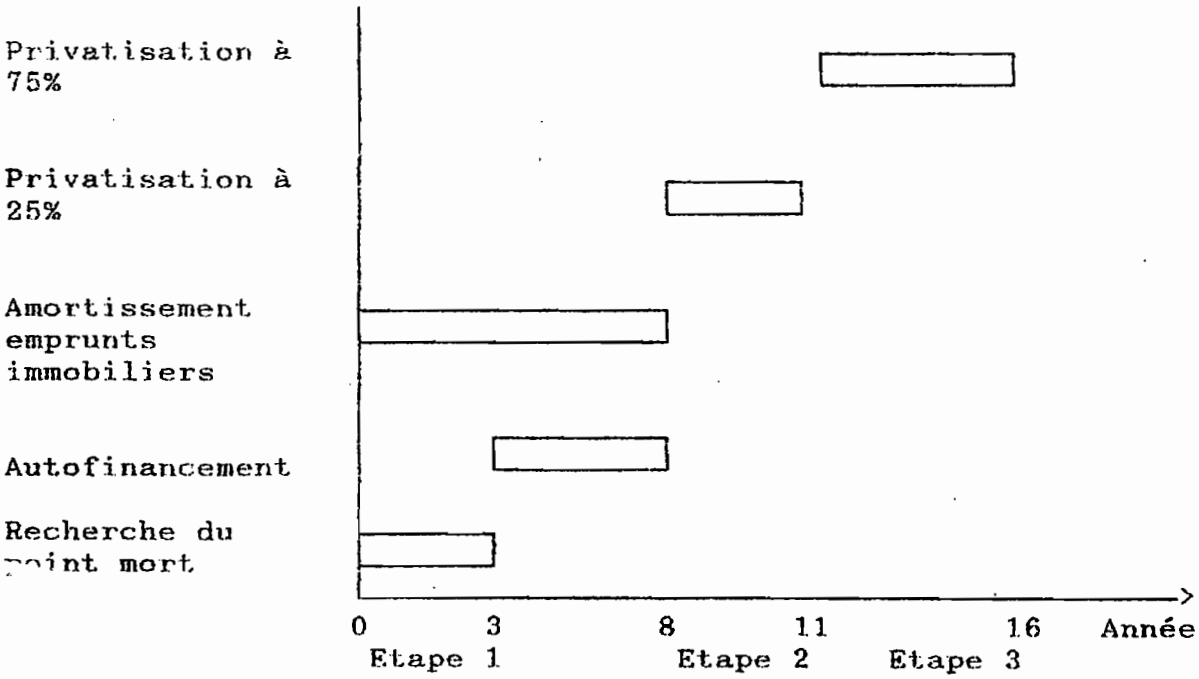
Les engagements de l'INABU sont ainsi résumés par le compte d'exploitation prévisionnels ci-après et le schéma des échéances des opérations de privatisation.

Après l'apurement des comptes et la mise en place du renouveau technique, l'entreprise ferait en sorte qu'elle atteigne le "point mort" à la fin de la quatrième année. Et entre autres actions immédiates, l'INABU doit veiller à réduire l'effectif de son personnel pour le limiter au minimum indispensable (cette réduction serait d'environ 50% de l'effectif qui tourne autour de 130 personnes).

TABLEAU N°2 : COMPTE D'EXPLOITATION PREVISIONNEL INABU ET DETERMINATION DU T.R.I.

Années / Rubriques	1	2	3	4	5	6	7	8
Chiffre d'affaires	112043750	140054688	175068359	218835449	227544312	341930389	427412987	534266233
Matières premières (40% du CA)	44817500	56021875	70027344	87534180	109417725	136772156	170965195	213706493
Frais person. techn. (+10% an)	16800000	18480000	20328000	22360800	24596880	27056568	29762224	32738446
Frais person. adm.& com.(+10% an)	16439172	18083089	19891397	21880536	24068589	26475447	29122991	32035290
Maintenance	13570000	13570000	13570000	13570000	13570000	13570000	13570000	13570000
Charges et pertes diverses	5934312	5934312	5934312	5934312	5934312	5934312	5934312	5934312
Autres services consommés	5894200	5894200	5894200	5894200	5894200	5894200	5894200	5894200
Amortissement industriel	15210244	15210244	15210244	15210244	15210244	15210244	15210244	15210244
Amortissement administratif	3969991	3969991	3969991	3969991	3969991	3969991	3969991	3969991
Intérêts (sur F. 281.965.000)	28196500	25730885	23018708	20035314	16753580	13143673	9172775	4804787
Bénéfice brut	(38788169)	(22839909)	(2775836)	22445873	54128791	93903799	143811055	206402470
Impôts (1% du C.A. ou 45% bén)	1120438	1400547	1750684	2188354	24357956	42256709	64714975	92881112
Bénéfice net	(39908607)	(24240455)	(4526520)	20257518	29770835	51647089	79096080	113521359
Cash flow (amort. + bén.net)	(20728372)	(5060220)	14653715	39437753	48951070	70827324	98276315	132701594
Cash flow cumulé	(20728372)	(25788592)	(11134877)	28302876	77253946	148081270	246357586	379059179
Remboursement du prêt (8 ans)	24656152	27121767	29833944	32817338	36099072	39708979	43679877	48047871
Trésorerie (cash f.- remb. prêt)	(45384524)	(52910359)	(40968821)	(4514462)	41154874	108372291	202677709	331011308
Trésorerie cumulée	(45384524)	(98294882)	(139263703)	(143778165)	(102623291)	5749001	208426709	539439018
Base calcul rentabilité	(274496872)	1490430	18492188	40292832	46524415	64790762	88269855	295505146
Taux rentabilité interne	13,07%							
Valeur actuelle nette	41715059							

GANT de déroulement du contrat de performance



Pour l'INABU, la première étape consiste à:

- lancer une campagne marketing en vue des chiffres d'affaires "prévisionnés".

- atteindre le "point mort" après 4 ans environ.

- rechercher, dès atteinte du point mort, des partenaires privés à concurrence de 25% du capital.

Ensuite la seconde étape devrait permettre à l'INABU de renforcer son autonomie interne en améliorant ses capacités d'autofinancement.

Ainsi l'INABU pourrait prétendre à une troisième étape où elle réaliserait une privatisation qui atteint 75% du capital.

L'effort demandé à l'Etat pour lancer cette réhabilitation de l'INABU n'est dès lors pas négligeable.

En effet pour réussir cette restructuration, l'imprimerie aurait besoin d'un "coup de pouce" de la part de l'Etat qui s'évalue à plus de 400 millions de FBu:

Equipements	:	166.965.000
Bâtiments	:	115.000.000
Formation	:	7.000.000
Fournitures de départ	:	44.817.500
		333.882.500
Apurement dette au 31.12.88	:	80.432.999
Total FBu		414.325.499

5. CONTRAT-PLAN COMME FORMULE DE SOLUTION PROPOSEE

5.1. Signification du contrat-plan

L'expression "contrat-plan" ou "contrat de programme" a été proposée par le français Simon NORA en 1967. Dans l'esprit de Nora, l'entreprise doit être libérée des contraintes de l'économie de commandement, car seule l'entreprise ayant de son marché et de ses propres moyens, une connaissance suffisante pour pouvoir élaborer et appliquer une politique efficace de productivité et de compétitivité, force est d'accroître son autonomie, quitte à sanctionner sa gestion au vu des résultats obtenus.

Cependant, même s'il est admis que l'entreprise publique doit bénéficier, dans le cadre contraignant du marché et des orientations du Plan, d'une véritable autonomie de décision, et que sa vocation est de satisfaire le marché au moindre

coût, pour elle-même et pour la collectivité, elle n'en reste pas moins exposée aux contraintes d'intérêt général qui peuvent lui être imposées par les pouvoirs publics telles que:

- le blocage des tarifs;
- l'exploitation de services non rentables.

Mais alors, dans pareille situation, l'Etat doit user de la contrainte avec circonspection. D'abord il faut chiffrer avec précision les coûts supplémentaires ou les manques à gagner qui résultent de la contrainte, ensuite il appartient à l'administration demanderese d'établir que la sujestion envisagée est le moyen le plus efficace et le moins onéreux pour parvenir à l'objecif recherché.

Le rapport de Nora aborde alors d'une part la question de commandement et de financement de l'entreprise publique et d'autre part le problème des documents qui formalisent les relations entre les pouvoirs de tutelle et la direction de l'entreprise.

Concernant le mode de commandement, Nora prêche la décentralisation. Un excès de centralisation dit-il, ne conduit pas à renforcer les pouvoirs de l'Etat mais à les diluer. Tandis que pour le financement, le rapport de Nora accepte que l'Etat aide les entreprises publiques non pas à compenser leurs problèmes de gestion mais, soit en souscrivant à l'augmentation du capital pour des fins d'investissement soit par des subventions d'équilibre, par exemple en cas de reconversion de l'équipement. Etat bien entendu accordé que l'Etat doit toujours indemniser l'entreprise publique pour les contraintes d'intérêt général qui lui sont imposées.

Enfin les documents qui formalisent les accords passés entre le pouvoir de tutelle et l'entreprise dans le cadre du Contrat-Plan sont de deux ordres. D'abord celui renfermant les normes conventionnelles qui ne sont autres que les accords conclus à très long terme.

Ensuite le document des engagements contractuels conclus pour une durée limitée. Ces engagements concernent le mode d'intervention de l'Etat dans le financement de l'entreprise ainsi que les objectifs chiffrés que l'entreprise doit réaliser.

5.2. Applicabilité du contrat-plan au Burundi

Le concept d'engagement est à la base de toute véritable gestion:

Il serait vain de prétendre que, au Burundi, les "conditions générales" de fonctionnement des entreprises publiques font systématiquement obstacle aux règles du contrat de programme. En réalité, toute gestion, publique ou privée, est à base d'engagement.

Engagement sur les objectifs commerciaux, industriels, financiers. Il n'y a pas de gestion s'il n'y a pas "gestion prévisionnelle". Une stratégie "engage" l'entreprise, de haut en bas de la pyramide hiérarchique.

Ces engagements vont déboucher, obligatoirement, sur la mesure d'écarts (par rapport aux objectifs) et sur une "recherche de responsabilité.

En cela, par conséquent, le contrat de programme ne fait que suivre les règles les plus élémentaires du management.

Le contrat de programme peut, même au Burundi être appliqué avec "prise en compte" des caractéristiques spécifiques de l'environnement national. Le contrat de programme n'est pas, par définition, engagement à obtenir coûte que coûte des bénéfices d'exploitation.

Il est engagement à "une gestion rationnelle", à une "meilleure gestion". Par conséquent (et presque par

définition), il ne peut être rédigé sans prise en compte des "spécificités nationales". (Par exemple, le fameux "enclavement" au Burundi ne doit pas être un prétexte à une "non-gestion").

Le contrat de programme n'obéit donc pas à un modèle unique. Ce qui devrait se retrouver à la base de tout contrat de programme, ce sont les préoccupations de "progrès de productivité", de souci "d'amélioration de la rentabilité des capitaux investis".

Ce qui, également, devrait constituer une préoccupation de base, c'est le souci, pour l'Etat, de ne plus se considérer comme "responsable de tout", "compétent en tout" (directement, par son Administration; ou indirectement par ses entreprises publiques).

Le contrat de programme présente donc, au Burundi, comme ailleurs, une solution par un désengagement progressif" de l'Etat (et du Ministère de tutelle) hors de "l'opérationnel de la gestion des entreprises".

Il ne signifie pas que l'Etat, pour autant, se désintéresse des notions de "service public" et de "service au public".

CONCLUSION GENERALE

La conclusion admise tant par les capitalistes que par les socialistes est que les pouvoirs publics interviennent partout où le marché ne peut assurer un test de rendement. Mais bien entendu toute action des pouvoirs publics, l'entreprise publique comprise, doit être contrôlée par une politique. Et pour cela il faut des programmes, des promesses, de bonnes intentions, du travail acharné et évidemment un budget suffisant.

Parfois on a tendance à croire à une contradiction lorsque les gens de la Banque Mondiale proposent de privatiser les services qui marchent bien.

Sans doute s'agit-il d'une incompréhension. En réalité, sauf dans de rares exceptions, personne n'est intéressé à investir dans une affaire qui ne marche pas. Plutôt que de rechercher à se débarasser des canards boîteux, l'Etat a surtout la mission de créer un climat de confiance dans son système productif. Or ce climat ne verra pas le jour si l'Etat n'accepte pas d'associer les investisseurs privés dans les secteurs actuellement rentables. Il ne s'agit donc pas de dire que tant que le gestionnaire public se débrouille bien le privé n'a pas de place mais plutôt d'utiliser les capitaux et les compétences de ce dernier pour améliorer davantage les résutats du secteur.

Cette idée se tient par ailleurs dans la mesure où le secteur privé peut être le meilleur garant d'un avenir plus stable. Surtout dans les pays dits encore en voie de développement, on observe des changements (tant au niveau de la direction du pays qu'à celui de la direction de l'entreprise) tellement fréquents et inattendus que les entreprises ne peuvent qu'en souffrir. Dans ce cadre il est fort probable qu'un secteur privé solide puisse mieux assurer la pérennité du secteur productif au niveau national.

Toutefois, il convient de retenir que dans un Etat qui ne marche pas, le privé ne marchera pas. C'est dans cette logique que l'Etude du cas INABU tire ses conclusions en insistant sur le réhabilitation de l'entreprise par l'Etat et la privatisation progressive. De manière globale les gouvernements des pays en voie de développement devraient en tout cas profiter des occasions d'accalmie sur le plan politique pour étudier les meilleures formes de décentralisation, en particulier du secteur productif.

REFERENCES

1. Documents de travail du Conseil Economique et Social

   - Note d'information sur le programme d'ajustement structurel;

   - Rapport de suivi du programme d'ajustement structurel; 4e trimestre 1989;

   - Cadre africain de référence pour les programmes d'ajustement structurel en vue du redressement et de la transformation socio-économique;

   - Diverses communications.

2. Documents du SCEP

   - Inventaire des entreprises publiques;

   - Synthèse du Séminaire sur les relations entre l'administration et les entreprises publiques, Bujumbura, juillet 1989.

3. CURDES: "Etude de réajustement structurel de l'INABU", Bujumbura 1989.

4. Claude BERTHOMIEU : "La gestion des entreprises nationalisées", Presses Universitaires de France, Paris, 1970.

5. Ministère du Plan "Les entreprises publiques au Burundi, diagnostic et recommandations", Bujumbura, juillet 1982.

6. Nations Unies "Comment améliorer les performances des entreprises publiques dans les pays en voie de développement ?"

7. Déo NGENDAKUMANA: "La gestion des approvisionnements, dans les entreprises parapubliques du Burundi", Neuchâtel, 1986.

8. Ministère de la Fonction Publique, "Recueil des textes réglementant le secteur parapublic", Bujumbura, 1981.

9. "Où va l'autogestion Yougoslave", Editions Anthropos, Paris 1970.

10. Banque Mondiale: "L'Afrique sub-saharienne, De la crise à une croissance globale durable", Washington, 1989.

11. Banque Mondiale, "Burundi: Problèmes de développement et d'ajustement structurel", Washington, 1988.

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

NGENDAKUMANA Déo, Dans le cadre du programme d'ajustement structurel, pp. 69-99, Cahiers du CURDES n° 9, Juillet 1993.

Contact CURDES : curdes.fsea@yahoo.fr