

**UNIVERSITE DE NEUCHATEL**  
**FACULTE DE DROIT ET DES SCIENCES ECONOMIQUES**

**Les entreprises publiques au Burundi**  
**Problématique de gestion**

**THESE**

présentée à la Faculté de droit et des sciences économiques  
pour obtenir le grade de docteur ès sciences économiques

par

**Robert SEROMBA**

Zürich 1989

Zentralstelle der Studentenschaft

Monsieur Robert Seromba est autorisé à imprimer sa thèse de doctorat intitulée  
"Les entreprises publiques au Burundi : problématique de gestion"

Il assume seul la responsabilité des opinions énoncées.

Neuchâtel, 2 juin 1987

Le doyen  
de la Faculté de droit  
et des sciences économiques

Denis Maillat

A ceux qui m'ont découragé,  
A ceux qui m'ont encouragé,  
A ceux qui, sur la route, m'ont souri.

## AVANT - PROPOS

Ce travail se propose de contribuer à la connaissance du fonctionnement et du comportement des entreprises publiques au Burundi. Il est orienté vers une compréhension des faits à la fois théorique, pratique et porteuse d'éléments de solutions aux problèmes observés et analysés.

Cet ouvrage n'aurait pas vu le jour sans l'aide généreuse, attentionnée et souvent amicale de nombreuses personnes. Aussi, exprimer ma reconnaissance ne relève-t-il pas du rituel d'usage. C'est bien d'un devoir agréable qu'il s'agit.

Mes remerciements vont d'abord aux professeurs Jean MEHLING et Daniel HAAG, respectivement directeur et rapporteur de cette thèse. Les remarques de l'un et de l'autre m'ont permis de mieux structurer mon travail et de lui donner la rigueur voulue. En particulier, Jean MEMLING m'a appris à résister à mon penchant pour la polémique.

Je dois une fière chandelle au Comité du Fonds d'aide sociale de l'Université de Neuchâtel et, spécialement, à Martial RENAUD, son président.

Le soutien actif de celui-ci a assuré le sauvetage de mes travaux depuis le moment où leur financement initial a inopinément pris fin jusqu'à l'impression du manuscrit. Que Martial RENAUD et les autres membres du Comité veuillent trouver ici l'expression de ma profonde gratitude.

Je remercie également Eliane DUCRY pour la dactylographie et le traitement de texte de ma thèse.

D'autres personnes et d'autres institutions m'ont apporté une aide d'appoint, remarquable d'efficacité. Ne pas les citer toutes est une question de place, je ne leur en suis pas moins reconnaissant.

Il ne m'appartient pas d'évaluer le résultat de mes recherches, c'est aux lecteurs de juger. J'espère vivement que, parmi ces derniers, ceux dont le nom est repris ci-dessus et les autres trouveront que j'ai fait de mon mieux ce qu'ils m'ont tant aidé à accomplir.

**LES ENTREPRISES PUBLIQUES**  
**AU BURUNDI**  
**PROBLEMATIQUE DE GESTION**

## INTRODUCTION

Tout au long des années soixante-dix et au début de la décennie en cours, de nombreuses entreprises publiques ont été créées au Burundi, s'ajoutant à quelques services publics qui avaient vu le jour à l'époque coloniale et à un petit nombre de sociétés d'Etat nées dans les années soixante. Ainsi, en 1981, on pouvait recenser une soixantaine de firmes appartenant entièrement ou partiellement à l'Etat.

La plupart de ces unités de production ont très rapidement rencontré de sérieux problèmes de gestion dont certains étaient - et sont encore - de notoriété publique : déficits chroniques, manque d'expérience des dirigeants aggravé par une rotation rapide de ceux-ci, interventionnisme des ministères de tutelles, etc...

Il semblait donc intéressant et utile de consacrer une étude approfondie à ces difficultés et à d'autres qu'un examen attentif ne pouvait pas ne pas relever. Le premier projet porta sur l'étude de rentabilité et de productivité d'un échantillon comprenant cinq firmes. En 1981, au cours d'enquêtes sur le terrain, il apparut très vite que la quantité et la qualité de la documentation disponible étaient insuffisantes pour la mesure de la rentabilité des quatre sur les cinq entreprises choisies et inaptes à l'évaluation de la productivité de l'ensemble de l'échantillon.

Sans abandonner le sujet, force fut donc d'en modifier le contenu et de réduire l'échantillon à deux entreprises-témoins dont le choix sera expliqué ultérieurement.

Du reste, le niveau de rentabilité ou de productivité de ces entreprises, généralement considéré comme très bas sinon négatif, est la résultante d'une combinaison de facteurs identifiables.

Repérer parmi ces derniers ceux qui relèvent de la gestion et de son environnement, les analyser, en mesurer si possible l'impact sur les performances des entreprises étudiées et proposer des ajustements aux dysfonctions observées, voilà l'objet de ce travail.

Voici pour la méthode dont on trouvera l'exposé complet au début de la deuxième partie.

Etude de cas menée dans une optique systémique : chacune des entreprises sera analysée comme un système et sous cinq éclairages: environnement, objectifs, ressources, composantes et gestion.

Ensuite, la réflexion portera sur les possibilités et les limites de l'extension des conclusions obtenues à l'ensemble du secteur d'économie mixte.

Enfin, s'agissant du plan proposé, le travail comprendra trois parties de longueur inégale.

La première volontairement courte, traitera du rôle et de la place des entreprises publiques dans l'économie du Burundi.

Au cours de la deuxième, de larges développements tâcheront de saisir la réalité de la vie de la Laiterie Centrale de Bujumbura (L.C.B.) et de l'Office National de Commerce (O.N.C.) sur une période de près de dix ans (1974 à 1982/1983).

L'observation des faits se fera sous les cinq éclairages indiqués ci-dessus.

La dernière partie tirera d'abord les conclusions sur les études de cas. Les solutions préconisées peuvent-elles être étendues à l'ensemble des entreprises publiques du Burundi ? Cette problématique fera l'objet des derniers chapitres de ce travail.

**PREMIERE PARTIE**

**IMPORTANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES**

## INTRODUCTION

Au Burundi comme dans de nombreux autres pays où des entreprises publiques existent, celles-ci présentent des formes juridiques, économiques et sociologiques tellement variées qu'on ne rencontre pas de définition précise et communément acceptée de cette catégorie de firmes. Le premier chapitre sera donc consacré au choix de définition et à un essai de classification. Dans le deuxième chapitre, nous nous interrogerons sur les raisons qui poussent les Etats, celui du Burundi en particulier, à créer des entreprises publiques. Le rôle de ces dernières en politique économique sera brièvement traité. Sur la base d'un certain nombre de critères, le troisième chapitre tentera de repérer la place occupée par le secteur d'économie mixte dans l'ensemble de l'économie burundaise. Cette première partie sera volontairement réduite à quelques développements nécessaires à la compréhension de la deuxième et de la troisième partie, lesquelles traiteront des problèmes de management, objet premier du présent travail.

### 1. ESSAI DE DEFINITION ET DE CLASSIFICATION

#### 1.1 A LA RECHERCHE D'UNE DEFINITION

Pour l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (O.C.D.E.), les entreprises publiques "sont des entreprises - qui, comme les entreprises commerciales, produisent des biens et services en vue de leur vente à un prix qui doit couvrir approximativement le prix de revient - mais qui sont propriété de l'Etat ou placées sous son contrôle" (1).

Lors de trois séminaires consacrés aux entreprises publiques (Rangoon 1954, Nouvelle Oelhi 1959 et Genève 1966), les Nations Unies ont défini l'entreprise publique de la manière suivante : "Le terme "entreprise publique" est utilisé (...) pour désigner une entreprise dans laquelle un gouvernement a des intérêts majoritaires, à titre de propriété et/ou de gestion" (2).

Fernand BEZY, qui a effectué des recherches sur les entreprises publiques au Zaïre, affirme que ce qui caractérise ces unités de production, c'est leur mode d'appartenance et non point celui de leur gestion : "Nous définirons très simplement l'entreprise publique comme étant la propriété de l'Etat, totalement ou à titre majoritaire. Ce qui la caractérise, c'est donc son mode d'appartenance et non point celui de sa gestion. Celle-ci peut être assurée par des technocrates de l'administration publique, mais tout aussi bien sous-traitée à une firme privée, nationale ou étrangère. Et entre ces extrêmes s'étagent de nombreuses variantes, en dégradé" (3).

(1) Cité par Frédéric FRANCOIS-MARSAL, Le dépérissement des entreprises publiques, Calmann-Lévy, Paris, 1973, p. 15

(2) UNITED NATIONS PUBLICATIONS, Organization, management and supervision of public enterprises in developing countries, Sales No E. 74.II.H.4, New-York, 1974, p. 2.  
"The term "public enterprise" is used (...) to denote an enterprise in which the Government has a majority interest of ownership and/or management".

(3) Fernand BEZY, Les entreprises publiques au Zaïre, Centre de recherches africaines, Document 8001, Louvain-la-Neuve, 1980, p. 2

Taïeb HAFSI, universitaire algérien et ancien dirigeant de grandes entreprises publiques, insiste sur l'aspect formel de la présence de l'Etat et élargit le champ d'activités des entreprises publiques aux secteurs extra-économiques : "Une entreprise publique est une organisation qui gère des activités économiques, sociales et/ou culturelles, dans laquelle l'Etat a formellement le contrôle des instruments de gestion" (1).

Selon le même auteur, le contrôle formel importe plus que le contrôle réel parce que "le contrôle formel peut être apprécié sans trop d'ambiguïté en mesurant, par exemple, l'importance de la propriété ou des privilèges formellement reconnus de nomination de membres du conseil d'administration" (2).

Etant donné l'abondance de définitions, le choix de quelques-unes reprises ci-dessus obéit à un double critère : d'une part, les organisations internationales, de par leur nature, rassemblent l'information sur de nombreux pays. Ainsi, l'OCDE dispose d'un système normalisé de comptabilité nationale d'où est tirée la définition indiquée plus haut.

D'autre part, comme notre travail porte sur le Burundi, il est naturel de rechercher des définitions qui prennent en compte la situation des pays en développement.

Néanmoins, les définitions proposées par l'OCDE et les Nations Unies se situent à un niveau de généralité qui rendent ces définitions peu opérationnelles. Ensuite, l'affirmation de Fernand Bézy, selon laquelle les entreprises publiques ne se singularisent pas par leur mode de gestion, doit être nuancée. Si on rencontre des entreprises publiques gérées comme des entreprises privées, la plupart des unités publiques de production subissent des contraintes particulières aux niveaux des prix, d'organisation, des résultats, etc... qui confèrent des caractéristiques spécifiques à leur mode de gestion. Enfin, si l'on s'en tenait à l'aspect formel du contrôle des instruments de gestion souligné par Taïeb Hafsi, on risquerait de passer à côté de l'essentiel, qui est la complexité des relations entre l'Etat et les entreprises publiques. Nous souscrivons donc à la définition trouvée par Frédéric FRANCOIS-MARSAL, qui nous paraît plus complète : "L'entreprise publique est une unité de production visant à satisfaire l'intérêt général dans le cadre d'une économie de marché; l'Etat étant propriétaire partiellement ou totalement de son capital, le gouvernement contrôlant en outre sa gestion, celle-ci comportant un ensemble de contraintes souvent étrangères aux exigences du marché, que ce soit dans le domaine de ses résultats financiers ou dans celui de l'exercice de son pouvoir économique" (3).

Cette définition a le mérite de réunir les principales composantes de la nature de l'entreprise publique : finalité d'intérêt général, appartenance publique de tout ou partie du capital, contrôle de gestion par les pouvoirs publics, spécificité de son environnement (4) dans une économie de marché.

(1) et (2) Taïeb HAFSI, *Entreprise publique et politique industrielle*, McGraw-Hill, Paris, 1984, p. 9

(3) Frédéric FRANCOIS-MARSAL, op. cit., p. 15

(4) Voir IIème partie (étude de cas L.C.B.) le sens que l'approche systémique donne au mot "environnement"

Nous empruntons également au même auteur le sens qu'il donne à l'expression "secteur d'économie mixte" : ensemble des entreprises publiques fonctionnant dans un pays" (1). Ceci permet de ne pas confondre secteur d'économie mixte et secteur public. Les activités de ce dernier s'étendent non seulement aux entreprises publiques, mais aussi aux administrations et aux autres institutions publiques (2).

## 1.2

CLASSIFICATION

Comme il a été dit dans l'introduction, les entreprises publiques se présentent comme des entités protéiformes. La difficulté de trouver une définition commune à leur ensemble hétérogène a pour corollaire la multiplicité de tentatives de classification. La difficulté de la tâche est telle que dans un pays comme la France, où le secteur d'économie mixte joue un grand rôle, le dernier projet de statut général des entreprises publiques élaboré en 1948 a été abandonné. Contentons-nous de parler de la classification élaborée au Burundi: elle est basée sur le statut juridique, d'où ses limites. En effet, François CHEVALIER montre que la diversité de statut juridique, d'activités et de conditions d'activités des entreprises publiques atteint un niveau duquel "une vue synthétique est totalement exclue" (3).

La base retenue par les différents actes législatifs et réglementaires (4) correspond au degré relatif d'autonomie organique de l'entreprise par rapport à l'autorité dont elle dépend et, corollairement, au degré de participation de l'Etat dans le capital social. A partir de ce critère, on peut distinguer cinq catégories, auxquelles nous ajouterons une sixième qui concerne les entreprises qui se livrent à l'élevage et à l'agriculture et que le droit belge exclut du statut de commerçants (5) :

- (1) Frédéric FRANCOIS-MARSAL, op. cit., p. 15.
- (2) REVUE ECONOMIQUE DE L'OCDE, Le rôle du secteur public, Numéro spécial Printemps 1985, Paris.
- (3) François CHEVALIER, Les entreprises publiques en France, La Documentation Française, No 4507 - 4508, mars 1979, Paris, p. 6.
- (4) Voir notamment les décrets - lois no 1/30 du 10 octobre 1978 portant cadre organique des établissements publics, no 1/31 du 10 octobre 1978 régissant les sociétés de droit public et les sociétés d'économie mixte et no 1/80 du 30 juillet 1971 relatif aux sociétés régionales de développement, tel que modifié par le décret-loi no 1/17 du 15 juin 1979.
- (5) Pour parer au plus pressé, la loi du 29 juin 1962, promulguée deux jours avant l'indépendance, a maintenu en vigueur l'essentiel de la législation de la puissance coloniale. Les nouveaux textes intervenus depuis lors continuent à s'inspirer largement du droit belge, lui-même tributaire du droit français. C'est, en tout cas, ce que constatent les consultants de la B.I.R.D. en ce qui concerne la législation administrative, qui nous intéresse particulièrement ici : "On ne peut manquer d'apercevoir la marque de l'origine de cette inspiration dans la formulation et le style des textes juridiques actuels. Cette origine belge est également française, puisque la tradition administrative française est elle-même à l'origine du droit administratif belge" (Ministère du Plan et Ministère des Finances, Les entreprises publiques au Burundi Diagnostic et Recommandations, texte photocopié, Bujumbura, juillet 1982, annexe technique, p. 1).

1) La régie

Sorte de service public autonome, la régie n'a pas de personnalité juridique. Elle reçoit une dotation budgétaire mais ne dispose pas de patrimoine. Elle fait partie du département ministériel qui l'a créé et son personnel appartient à la Fonction Publique.

Exemple : Régie de distribution d'eau et d'électricité (REGIDESO).

2) L'administration personnalisée de l'Etat

Dotée de la personnalité juridique, elle est un peu plus autonome du département ministériel que la régie. L'autorité du ministre s'exerce hiérarchiquement et non par système de tutelle; le personnel est détaché de la Fonction Publique.

Exemple : Institut de Sciences Agronomiques au Burundi (ISABU)

3) L'établissement public

Personne morale de droit public (1), l'établissement public reçoit de l'Etat "un patrimoine d'affectation en vue de la gestion d'un service public ou d'une entreprise d'intérêt général" (2). Doté "de l'autonomie financière et organique" (2), l'établissement public est géré par un conseil d'administration et un organe de direction. Le contrôle par le pouvoir politique s'exerce par le canal de la tutelle administrative; le contrôle des comptes est confié aux commissaires aux comptes dépendant du ministère des finances. Le personnel de direction est composé de fonctionnaires en détachement, les employés relèvent du droit commun. On distingue les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) et les établissements publics à caractère administratif (EPCA) ou scientifique. Certaines règles sont particulières aux uns ou aux autres en ce qui concerne la fiscalité, la comptabilité ou le patrimoine (3). Le statut d'établissement public est la forme juridique la plus répandue au sein du secteur burundais d'économie mixte : plus de la moitié des entreprises publiques répondent à cette catégorie.

Quelques exemples : - Office National de Commerce (ONC)  
- Entreprise Nationale de Fabrication de Chaux et de Ciment (ENACCI)  
- Office de Transports du Burundi (OTRABU)  
- Complexa Textile de Bujumbura (COTERU)

4) La société de droit public

Constituée d'apports publics à titre majoritaire (51%, au moins, du capital) et d'apports privés, étrangers ou nationaux, la société de droit public est gérée par un comité de direction, lui-même contrôlé par un conseil de surveillance et une assemblée générale des actionnaires. Une tutelle limitée s'exerce sur les délibérations de ce dernier organe.

(1) Pouvant traiter avec les particuliers, aster en justica, etc..., les établissements publics jouissent aussi de ce fait, de la personnalité de droit privé.

(2) Décret - loi no 1/30 du 10 octobre 1978, article 2.

(3) Pour les détails, voir Décret - loi no 1/30, op. cit.

La vérification des comptes, tenus comme ceux de sociétés de droit privé, est effectuée par un ou plusieurs commissaires aux comptes désignés par le Ministre des finances ou par les associés de droit privé qui représentent au moins le quart du capital social.

Exemples: - Société minière burundo-roumaine (SOMIBUROM)  
 - Société immobilière publique (SIP)  
 - Burundi Coffee Company (BCC)

5) La société d'économie mixte de droit privé

Elle diffère de la catégorie précédente par la participation publique minoritaire (mais pas inférieure à 25%) au capital social. Si le nombre d'associés est supérieur à sept, l'assemblée générale des actionnaires désigne un conseil d'administration sinon on retrouve les mêmes organes de gestion et de contrôle que dans les sociétés de droit public : comité de direction, conseil de surveillance, assemblée générale bien sûr, et commissaires aux comptes.

Trois autres particularités importantes : les sociétés d'économie mixte de droit privé jouissent de la liberté totale d'engagement des cadres de direction et des membres des organes de gestion et de la fixation de leurs rémunérations. Deuxièmement, elles ne connaissent pas de tutelle administrative, sauf quand elle est formellement prévue par les statuts. Enfin, elles ne peuvent être constituées que sous forme de sociétés par actions à responsabilité limitée (SARL), équivalentes juridiquement parlant, des sociétés anonymes de type belge.

Exemples : - Société mixte d'études au BURUNDI (SOMEBU)  
 - Banque Nationale de Développement Economique (B.N.D.E.)

6) La société régionale de développement (SRD)

La SRD est une entreprise publique dont l'objet est essentiellement le développement rural. Elle constitue la forme la plus originale et la catégorie la mieux adéquatement intégrée dans la politique de développement national et régional (1). Les sociétés régionales de développement ont "pour mission l'intégration dans le développement rural des actions d'amélioration de la production agro-pastorale, ainsi que le renforcement des infrastructures sociales de base qui deviennent alors un impératif" (2).

(1) Cf. infra 2.4.1.5

(2) République du Burundi, IVème Plan Quinquennal (1983 - 1987), p. 33

Dotée de la personnalité juridique, la SRD est gérée par un conseil d'administration et un directeur-gérant.

L'Etat, dont la participation au capital ne doit pas être inférieure à 60%, exerce une tutelle administrative par l'entremise du ministère de l'agriculture et de l'élevage. Le contrôle gouvernemental est renforcé par la présence, au conseil d'administration, d'un représentant de l'autorité tutélaire nanti du titre de commissaire du gouvernement (1).

La SRD bénéficie de l'immunité fiscale - c'est une particularité importante - mais reste soumise au droit commun en matière de législation et de sécurité sociale, sauf en ce qui concerne le personnel de direction qui est constitué de fonctionnaires en position de détachement.

Exemples : - Laiterie Centrale de Bujumbura (LCB) qui fera l'objet d'une étude cas (cf. IIème partie)  
 - SRD "Usine de poissons du Burundi" (SUPOBU)  
 - Sociétés régionales d'Imbo, de Rumonge, du Mosso, etc...

(1) Les problèmes de tutelle seront traités dans les IIème et IIIème parties.

## 2. ENTREPRISES PUBLIQUES ET POLITIQUES ECONOMIQUES

### 2.1 APERCU HISTORIQUE

L'entreprise publique a une longue histoire dont la relation détaillée ne sera pas faite ici (1). Quelques faits saillants seulement, pour montrer que les entreprises publiques ont joué un rôle important dans l'histoire économique de ces derniers siècles. Dès le XVIIème siècle, Pierre le Grand créa des chantiers navals publics et entreprit de construire Petrograd, capitale de la Russie des Tsars (2).

En France, Richelieu fonda de grandes compagnies de commerce, dont la célèbre Compagnie des Indes, qui développèrent énormément le commerce international français au XVIIIème siècle. Mais ces compagnies, tout en étant patronnées par l'Etat, n'étaient pas sa propriété. Les Manufactures Royales, fondées par Colbert, étaient par contre directement gérées par l'Etat et peuvent donc être considérées comme les ancêtres des entreprises publiques. Aux Etats-Unis, à la fin XVIIIème siècle, les Etats du Massachusetts et de New-York créèrent des corporations destinées à la construction de routes, de canaux et d'autres infrastructures. Ces entreprises, financées par les Etats et travaillant sous leur contrôle, produisaient aussi des services de santé et d'enseignement. Il faut signaler que ces corporations se libérèrent de l'emprise de l'Etat aussitôt qu'elles n'eurent plus besoin de son concours.

Au début du XIXème siècle, l'intervention de l'Etat dans l'économie revêtit, sous Napoléon Ier, sa forme moderne. Ce dernier confia l'élaboration et l'exécution d'un vaste programme de travaux publics (monuments, bâtiments, routes, ponts, canaux, jardins, égouts, unités de distribution d'eau, etc...) à un organisme public qui devait développer ses propres ressources ou confier des tâches à des entreprises privées soumises à son contrôle. On a probablement là la première véritable illustration d'une politique économique étatiste et suivie. En effet, pour mener à bien ces travaux, Napoléon fonda des écoles spéciales de formation de cadres, dont la célèbre Ecole des Ponts et Chaussées à Paris.

Mais c'est incontestablement au XXème siècle que les entreprises publiques vont se multiplier. En Grande-Bretagne, en France et au Canada notamment. Dans beaucoup de cas, l'accroissement du nombre de ce type de firmes va résulter de l'appropriation publique d'entreprises privées.

Dans les années trente, les idées de Lord Morrisson of Lambeth, considéré comme le père des entreprises publiques au Royaume-Uni, eurent un grand retentissement sur toute l'Europe (3), qui se poursuivit après la Seconde Guerre Mondiale. Pour Morrisson, les nationalisations sont une nécessité, une fin : "Elles fournissent l'occasion par laquelle les peuples de Grande-Bretagne deviennent les maîtres de leurs industries plutôt que de simples employés ou clients" (4).

(1) Frédéric FRANCDIS-MARSAL (op. cit., pp. 313 et suiv.) fait remonter l'apparition des entreprises publiques à l'Antiquité égyptienne et romaine.

(2) Comme chacun sait, après la Révolution d'Octobre, Petrograd est devenue Leningrad et Moscou, la capitale de l'Union Soviétique.

(3) Non compris l'Union Soviétique et les démocraties populaires nées après la guerre.

Note : Il sera peu question de ces pays dans les pages qui suivent. Nous parlerons plutôt des pays où dominent les mécanismes de marché entièrement ou partiellement monétarisés.

(4) Cité par Taïeb MAFSI, op. cit., p. 7.

Par ailleurs, Norrisson a préconisé une large autonomie de gestion des entreprises publiques et, à ce sujet, on lui doit la théorie des relations "à armes égales" (1) entre l'Etat et l'entreprise publique. La généralisation des entreprises publiques a suscité un affrontement idéologique qui, de nos jours, reste d'actualité. Ces dernières années, les tenants des dénationalisations vont jusqu'à privatiser les services publics et semblent avoir le vent en poupe. Peu avant la vague du libéralisme triomphant sous la houlette des "reaganomics", les problèmes rencontrés par le secteur d'économie mixte ont fait l'objet d'études fouillées aux fins de rendre les entreprises publiques plus efficaces : Rapport du National Economic Development Office (HEDO) au gouvernement britannique en 1976, Rapport du Private Council Office (PCO) au gouvernement canadien en 1978 et Rapport Nora au gouvernement français en 1967.

En tout état de cause, on rencontre les entreprises publiques un peu partout dans les économies capitalistes développées et "même dans les économies dont les dirigeants n'ont cessé de proclamer leur attachement à la doctrine de la "libre entreprise", les entreprises publiques ont subsisté" (2).

Ainsi, aux Etats-Unis, si la pratique de nationalisation paraît incompatible avec la culture américaine, un bon nombre d'entreprises n'en demeurent pas moins propriété des Etats locaux ou de l'Etat fédéral.

Les sociétés productrices d'électricité de la Tennessee Valley Authority (TVA), fondées du temps de Franklin ROOSEVELT et dont on dit qu'elles sont très bien gérées, en sont la preuve vivante.

En France, où le rôle du secteur d'économie mixte s'est trouvé considérablement accru avec l'arrivée des socialistes au pouvoir en 1981 (3), les prochaines années devraient coïncider avec un inflexionnement de cette tendance, sans que l'on puisse prévoir pour le moment l'ampleur des dénationalisations envisagées par les gaullistes et leurs alliés du centre-droit.

En ce qui concerne les pays en voie de développement, anciennes colonies européennes pour la plupart, les thèses de Norrisson ne pouvaient pas ne pas s'y répercuter. D'une manière générale, on peut dire que dans ces "jeunes" pays, on attend beaucoup de l'Etat : "Dans tous les pays, et particulièrement dans les moins développés d'entre eux, la croissance est considérée comme une des responsabilités de l'Etat et l'établissement d'entreprises publiques est une des nombreuses méthodes par lesquelles le gouvernement entend la promouvoir" (4).

(1) "Arm's length relationships" en anglais.

(2) Frédéric FRANCOIS-MARSAL, op. cit., p. 42.

(3) En 1979, les entreprises publiques fournissaient 10% du PIB et 12% des emplois (hors agriculture dans les deux cas). En 1984, ces proportions sont passées respectivement à 17% et à 23% (Taïeb HAFSI, op. cit., p. 9).

(4) UNITED NATIONS PUBLICATION, Report of the United Nations Seminar on organization and administration of public enterprises, Sales No 67. II. H. 2, New York, 1967, p. 4. "In all countries, and particularly in the less developed ones, growth is now regarded as one of the responsibilities of the State and the establishment of public enterprises is one of the many methods by which the Government attempts to promote it".

Ceci dit, peu de pays ont clairement choisi les entreprises publiques comme forme institutionnelle de l'organisation de la production. A cet égard, deux cas, diamétralement opposés, peuvent être mentionnés. En Tanzanie, les entreprises publiques ont pour mission de réaliser la justice socio-économique par le contrôle des principaux moyens de production, d'assurer le bien-être de tous les citoyens, de prévenir l'exploitation d'une personne par une autre ou d'un groupe par un autre et de limiter l'accumulation de richesse individuelle à un degré compatible avec l'existence d'une société sans classes (1). Aux antipodes, pas seulement géographiques, la position de la Thaïlande est tout aussi catégorique : "Le rôle du gouvernement sera d'assister et non d'interférer ou d'entrer en compétition avec les activités du "business" privé; le gouvernement entend stimuler les activités économiques privées par la mise en place d'infrastructures nécessaires et d'un environnement dans lequel l'entreprise privée peut prospérer" (2).

Entre ces deux extrêmes, on rencontre de nombreuses situations intermédiaires.

La politique industrielle indienne, instaurée en 1948 et reprise en 1956, classe les industries en trois catégories : monopoles étatiques (existants ou à ériger), industries dont le développement futur sera patronné par le secteur public et industries dans lesquelles l'initiative privée sera autorisée.

Au Brésil, le développement du secteur public a résulté "des convenances apparues à différents moments, sans formulation préalable d'une politique définissant ou délimitant les domaines des activités des entreprises publiques" (3).

Pour le deuxième Plan Quinquennal éthiopien, "il n'y aura pas de limitation du secteur privé, ni dans la nature d'activités ni dans la taille des entreprises. Cependant, le gouvernement assumera la responsabilité des programmes de développement qui sont d'importance nationale vitale et qui ne peuvent pas être accomplis par l'initiative privée" (4).

Ces trois exemples illustrent la diversité d'origines de la multiplication des entreprises publiques dans les pays en voie de développement. Dans la majorité de ceux-ci, on peut dire que la forme la plus répandue est l'économie mixte et il semble que, dans la plupart des cas, "la création de firmes publiques y ait été plus consécutive à d'impérieuses nécessités qu'à des choix idéologiques" (5).

(1) République Unie de Tanzanie, Déclaration d'Arusha 1967, citée par U.N. PUBLICATION, Sales No E. 74.II.H.4 New York, 1974, p. 2.

(2) Thaïlande, Résumé du 2ème Plan Quinquennal 1967 - 1971 cité par U.N. Publication, idem.

"The Government's role will be to assist but not to interfere or compete with private business activities; the Government seeks to stimulate private economic activities by the provision of necessary economic infrastructures and healthy environment with which private enterprise can prosper".

(3) U.N. Publication, Sales No E.74.II.H.4, op. cit., p. 3.

(4) U.N. Publication, Sales No E.74.II.H.4, op. cit., p. 3. En Ethiopie, l'orientation politique a radicalement changé depuis la révolution de 1974.

(5) Idem.

Si la théorie de l'extension du secteur d'économie mixte est difficile à faire dans les pays en voie de développement, les difficultés rencontrées par les entreprises publiques sont, en revanche, communément reconnues : "Dans la plupart des pays en voie de développement, la situation du secteur public n'est pas brillante. (...) Contrôlées étroitement par leurs gouvernements, les entreprises publiques des pays en développement sont souvent le siège de conflits paralysants entre des objectifs politiques et les objectifs économiques de ces gouvernements. Les conflits sont généralement très difficiles à résoudre du fait de la jeunesse des institutions de ces pays et de l'absence de traditions permanentes" (1).

Ou encore, s'agissant plus particulièrement de l'Afrique de l'Ouest: "Si le rythme auquel ces institutions sont créées et financées impliquait une quelconque relation avec la croissance économique des pays concernés ou le succès de ces institutions elles-mêmes, certains de ces pays, au moins, seraient près du décollage économique. En fait, l'expérience, en Afrique de l'Ouest en tout cas, est allée dans le sens contraire" (2).

Et les Nations Unies peuvent s'interroger à juste titre : "Pourquoi les entreprises publiques n'ont-elles pas répondu aux attentes des gouvernements" (3) ?

En ce qui concerne le Burundi, les deuxième et troisième parties de ce travail tenteront justement de fournir des éléments de réponse à cette question. Pour clore cette introduction à l'histoire des entreprises publiques, il convient de dire un mot sur les "nouveaux pays industrialisés" (NPI). On y observe des rythmes de croissance exceptionnels : 7% par an pour l'ensemble des NPI et ce depuis une vingtaine d'années (4).

Ces pays, que l'on trouve aussi bien en Extrême-Orient (Corée du Sud, Taiwan, Hongkong, Singapour) qu'en Amérique latine (Mexique, Brésil, Argentine), ont réussi leur décollage économique (5) grâce, notamment, à l'intervention massive de l'Etat : "Compte tenu des importants besoins en investissements qu'elle nécessite, la révolution industrielle du XXème siècle est généralement impulsée par l'Etat. Ce dernier ne se contente pas de planifier : il finance (par les banques, généralement nationales); il produit (par les entreprises publiques ou semi-publiques); il protège le marché national; il anime l'action en direction de l'étranger, favorisant notamment la création de sociétés de commerce, sur l'exemple japonais; enfin, il réalise d'importants efforts de formation. Son rôle est donc essentiel : les révolutions industrielles ne sont plus "libérales" " (6). Expériences instructives dont les pays africains devraient s'inspirer ou, à tout le moins, sur lesquelles ils devraient méditer (voir remarque (1) ci-dessous).

(1) Taïeb HAFSI, op. cit., p. 11.

(2) U.N. Publication, Sales No E.74.II.H. 4, op. cit., p. 7 "If the rate at which these bodies are being created and financed bears any relationship to the economic growth of the countries or the success of the bodies themselves, at least some of the countries would have been near the stage for an economic take-off. The experience, however, at least in West Africa, has been in the opposite direction".

(3) Idem, p. 8.

(4) L'Expansion, numéro spécial 200 - 201 / octobre 1982, "l'an 200 de la révolution industrielle", p. 95.

(5) Plus que le décollage économique, ces NPI ont atteint un niveau d'industrialisation qui les hisse au rang de concurrents redoutables et redoutés du club des nations industrialisées. Revers de la médaille : beaucoup de ces NPI sont lourdement endettés. De ce point de vue, ils ne devraient pas être imités.

(6) L'Expansion, op. cit., p. 95, souligné par nous.

## 2.2 POURQUOI DES ENTREPRISES PUBLIQUES ?

Les raisons qui amènent un Etat à créer des entreprises publiques et/ou à nationaliser des firmes privées sont très variées et difficiles à regrouper. Tâche mal aisée dans le cadre d'un seul pays, l'entreprise apparaît encore plus laborieuse dans une perspective internationale.

Selon Fernand BEZY déjà cité, pour comprendre le fonctionnement des entreprises publiques et pour connaître les raisons pour lesquelles elle ont été créées, "il faut au préalable analyser la structure politique du pays considéré. Est-elle suffisamment intégrée pour qu'on puisse parler d'une nation ? De quelle manière cette nation est-elle représentée dans l'administration publique, officiellement d'abord, mais surtout par des voies informelles ? La structure économique est-elle autocalcée ou au contraire intégrée à un "espace extérieur dominant" ? Les réponses à ces questions indiqueront de quelle façon il convient d'examiner les entreprises publiques..." (1).

Une telle approche a le mérite d'établir un lien direct entre la création et le fonctionnement des entreprises publiques et les structures politico-économiques d'un pays, mais elle relève aussi bien de l'histoire, de la sociologie et de la science politique que de l'économie. Ceci dépasse le cadre limité de notre travail. D'autres approches plus économiques existent, qui peuvent être classées en deux catégories : les approches théoriques et les approches empiriques.

Les premières citées, bien que concernant plutôt les pays capitalistes développés, doivent être exposées ici parce que les pays en développement, sur lesquels nous voulons concentrer notre réflexion, demeurent fortement influencés par les courants d'idées qui soufflent sur les pays industrialisés. Quant aux approches empiriques, on les doit à l'un ou l'autre auteur et aux organisations internationales.

Décrivons brièvement ces différentes interprétations auxquelles nous ajouterons un cas particulier : notre explication de l'apparition des entreprises publiques au Burundi.

### 2.2.1 Approches théoriques

La théorie économique d'obédience néo-classique considère que l'intérêt général est égal à la somme des intérêts particuliers. Dans cette optique, l'Etat devient une procédure de combinaisons de décisions individuelles pour obtenir une décision collective; il n'est pas et ne doit pas être un agent économique autonome. Dès lors, l'existence d'entreprises publiques est uniquement justifiée par des caractéristiques techniques propres à certaines productions : biens indivisibles (défense nationale, médecine préventive, protection de l'environnement, etc...), monopoles naturels (chemins de fer, postes et télécommunications, etc...).

(1) Fernand BEZY, op. cit., p. 4.

Pour les marxistes, la constitution d'entreprises publiques correspond à une simple extension du capitalisme d'Etat qui, comme toutes les autres formes de capital, se trouve placé au service de l'oligarchie dirigeante : "Les représentants de cette couche dominante participent à la gestion des industries nationalisées dont le rôle se limite à fournir aux trusts des produits et services à bon compte et à leur passer des commandes de matériel... Par des canaux multiples, les ressources financières de l'Etat sont mises directement et massivement à la disposition des monopoles " (1). Les thèses néo-classique et marxiste, aussi excessives l'une et l'autre, résistent mal à leur confrontation avec la réalité. J-P. ANASTASSOPOULOS et J-P. NIOCHE écrivent à ce sujet : "La théorie néo-classique s'avère impuissante à rendre compte autrement que comme des erreurs de l'histoire de l'existence d'une large part du secteur productif dans la quasi-totalité des pays. La thèse marxiste explique mal comment des pays de niveaux d'industrialisation et de développement similaires peuvent avoir des secteurs nationalisés de taille et de composition très différentes" (2). Une troisième démarche, dite "approche globale" et d'inspiration keynésienne, soutient que l'Etat est un agent autonome, distinct des individus et des groupes, dont le comportement doit faire l'objet d'analyses spécifiques. Dès lors, la multiplication d'entreprises publiques procède de l'intervention croissante de l'Etat dans l'économie. Selon l'approche globale, il n'y a pas de théorie générale possible de la nécessité de l'action économique de l'Etat, comme il n'y a pas de biens ou de services dont la production doit, par nature et de façon intemporelle, être assumée par l'Etat. Il n'y a donc pas de critère objectif de l'appropriation publique des entreprises. L'approche globale est préconisée aussi bien par des praticiens (3) que par des économistes (4). Les uns et les autres partent de l'idée selon laquelle les entreprises publiques se prêtent mal à une analyse normative, étant donné leur hétérogénéité et la variété des causes historiques de leur création.

(1) J. MEYNAUD, préface à Morphologie des groupes financiers, Bruxelles, C.R.I.S.P., 1962, p. 17.

(2) J-P. ANASTASSOPOULOS / J-P. NIOCHE, Entreprises publiques, Expériences comparées, FNEGE, 1982, p. 12.

(3) Voir notamment G. PETRILLI, l'Etat entrepreneur, Editions Robert Laffont, 1971.

Note : G. Petrilli est ancien président de l'"Industriale Ricostruzione Italia" (IRI), immense conglomerat public italien qui contrôle de nombreuses activités et qui emploie quelque 525'000 personnes.

(4) Voir notamment J. NOUSSIAUX, Cohérence des actions : la compatibilité des décisions des entreprises privées et publiques, Editions du C N R S, Paris, 1968; A. BARRERE, La cohérence de l'économie publique, le plan et le marché, Editions du C N R S, Paris, 1968.

### 2.2.2 Approches empiriques

Les partisans d'approches empiriques recensent presque tous les mêmes motifs de création d'entreprises publiques mais les tentatives de classification peuvent varier d'un économiste à l'autre. Citons quelques travaux parmi les plus originaux :

- 1) Marie-France L'HERITEAU, à qui nous avons emprunté le titre du présent sous-chapitre, dresse une liste de quatre critères qu'elle applique à l'expérience française (1) :

- Appropriations publiques "circonstanciées"

Exemples : Usines Renault nationalisées après la guerre pour cause de collaboration avec l'ennemi pendant l'occupation.

- Activités donnant lieu à appropriation publique et justifiant celle-ci

Défense nationale

Exemples : force nucléaire

Contre-exemples : construction aéronautique

Secteurs de pointe

Exemple : le nucléaire

Contre-exemple : informatique

Secteurs clés

Exemples : SNCF, EDF, grandes banques de dépôt

Contre-exemples : sidérurgie, banques d'affaires.

- Situation de monopole

Exemples : EDF, SNCF et Charbonnages de France

Contre-exemples : Renault, entreprise pétrolière ERAP

- Industries à très forte intensité capitaliste

Exemples : SNCF, EDF, énergie atomique

Contre-exemples : secteurs pétrolier, chimique et sidérurgique où les entreprises privées sont présentes

(1) M-F. L'HERITEAU, Pourquoi des entreprises publiques ? P.U.F., pp. 9 et suiv.

2) François PERROUX énonce le critère de "rationalisations spécifiques" (19 entraînées, selon lui, par l'appropriation publique :

- Possibilité de réaliser des combinaisons nouvelles qui sont incompatibles avec la logique de la rentabilité capitaliste, parce qu'elles entraînent un risque trop élevé pour l'entrepreneur privé;
- Nécessité de réaliser à l'intérieur d'une industrie, des coordinations, qu'on ne peut attendre des firmes privées qui la composent, ou qui sont faites par ces firmes au détriment de l'avantage collectif;
- Réalisation de coordinations entre industries entières (électricité et charbon par exemple).

Pas plus que les critères retenus par M-F. L'Héritau et infirmés par les contre-exemples cités plus haut, le critère du Professeur Perroux ne semble décisif : "L'histoire des faits économiques montre en effet, d'une part les succès de l'accumulation privée du capital dans certains pays comme aux Etats-Unis, par exemple, et d'autre part, le manque fréquent de coordination entre entreprises publiques au sein d'une même nation" (2).

3) Taïeb HAFSI, déjà cité, procède à un inventaire des "raisons généralement offertes par les responsables de l'Etat" et "des raisons avancées par les chercheurs" (3). Ces motivations recourent celles évoquées ci-dessus et les complètent en y ajoutant les particularités des pays en développement : monopoles, monopsones, recherche de l'équilibre de la balance commerciale, redistribution de richesses produites, promotion de la démocratie et de la paix sociales, prise en charge d'industries en déclin, raisons idéologiques, etc... Ces critères expliquent certaines situations mais n'apparaissent pas plus déterminants que les précédents.

En plus, la distinction entre les raisons invoquées par les Etats et celles qui sont fournies par les chercheurs a quelque chose d'artificiel. Elle implique que les chercheurs évolueraient dans un univers aseptisé, non conditionné par les idéologies. Les approches théoriques résumées plus haut prouvent largement le contraire.

(1) Cité par F. FRANCOIS-MARSAL, op. cit., pp. 39 - 40.

(2) Ibidem

(3) Taïeb HAFSI, op. cit., pp. 12 - 17.

- 4) J-P. ANASTASSOPOULOS (1) classe les motifs de création d'entreprises publiques en deux grandes catégories : la carence de l'initiative privée et son impropriété.

Il y a carence "lorsqu'il apparaît que personne, au sein du secteur privé, ne possède à la fois la volonté, les compétences et les capitaux nécessaires pour créer des entreprises" dans des secteurs qu'un gouvernement considère comme "stratégiques dans le processus de développement du pays". Cette carence, totale ou non, peut signifier aussi "qu'une initiative privée d'origine étrangère existe, mais que le gouvernement ne souhaite pas lui voir un rôle prépondérant dans le pays". Quand la carence de l'initiative privée n'est pas prouvée mais qu'un gouvernement crée quand même des entreprises publiques, on se trouve en présence de l'impropriété de l'initiative privée.

L'auteur n'indique pas d'une manière plus précise ce qu'il entend par impropriété de l'initiative privée mais soutient que c'est cette raison qui explique de très loin le plus grand nombre de créations d'entreprises publiques.

Le regroupement tenté "pour simplifier" par J-P. ANASTASSOPOULOS a une portée limitée, qui est signalée par l'auteur lui-même : "Qu'il s'agisse de carence ou d'impropriété de l'initiative privée, la composante majeure d'un tel jugement est d'ordre politique".

- 5) L'Organisation des Nations Unies a consacré plusieurs travaux (2) aux entreprises publiques. Les rapports publiés présentent l'avantage précieux de rassembler des données sur de nombreux pays. Avantage rare en ce qui concerne les pays en développement au sujet desquels les publications n'abondent pas pour ce qui a trait aux entreprises publiques. Il en est ainsi de l'analyse effectuée sur la base de plans de développement de vingt-cinq pays sous-développés et de matériaux réunis par les fonctionnaires de l'ONU dans ces pays (3). On y relève cinq types de motivations à l'origine de créations d'entreprises publiques.

a. Le gouvernement peut opérer des choix de priorités de développement qui ne seraient probablement pas les mêmes si la décision était laissée à l'initiative privée. L'entreprise publique intervient alors pour s'occuper des activités qui n'intéressent pas directement l'initiative privée.

(1) J-P. ANASTASSOPOULOS et J-P. NIOCHE, *Entreprises publiques : expériences comparées*, FNEGE, 1982, pp. 19 - 21.

(2) Voir notamment "Report of the United Nations Seminar on the Organization and Administration of Public Enterprises", Sales No 67.II.H.2; "Measures for Improving Performance of Public Enterprises in Developing Countries", Sales No E.70.II.H.1, "Organization, Management and Supervision of Public Enterprises in Developing Countries, Sales No E.74.II.H.4.

(3) U.N. Publication, Sales No E.74.II.H.4, op. cit., pp. 3 - 6.

Deuxièmement, les problèmes de change peuvent inciter un pays à préférer, même pour un coût plus élevé, la promotion d'industries de substitution aux importations ainsi que le développement d'activités d'exportation.

Troisièmement, le gouvernement peut charger les entreprises publiques de gérer les projets de coopération avec les pays socialistes (1).

Quatrièmement, un Etat peut décider de nationaliser les activités dominées par l'étranger. Un des rapports cités précédemment (2) donne deux exemples saisissants : en Uganda, avant la décision d'expulser les Asiatiques intervenue au milieu des années soixante-dix, les ressortissants du sous-continent indien contrôlaient 70% du commerce de distribution, les Ugandais 30%. Ceux-ci étaient tout simplement absents de l'industrie.

Au Kenya, à la veille de l'indépendance en 1962, 246 entreprises totalisant 9 millions de livres sterling appartenaient à des Européens, 99 aux Asiatiques avec un capital de 4 millions de livres sterling et une seule entreprise avec... 250 livres sterling à un Kenyan.

Exemples frappants mais pas isolés : il s'agit d'un problème commun à la majorité des pays africains.

b. Un Etat peut chercher à promouvoir l'épargne en générant des ressources par des prix appropriés pratiqués par les entreprises publiques. Parfois, cette méthode convient mieux pour la mobilisation de ressources que le recours aux taxes ou l'appel à l'épargne dans le secteur privé.

Voilà pour le principe. Dans les faits, l'efficacité de la technique de manipulation des prix des entreprises et des services publics n'est pas établie (3).

c. Un Etat peut pratiquer une politique de redistribution de revenus par le biais des entreprises publiques. A cet effet, les entreprises publiques maintiennent les hauts salaires sous contrôle et augmentent progressivement les autres. Elles absorbent le surplus de main-d'oeuvre disponible, ce qui entraîne le risque de pléthore de personnel et de chômage déguisé.

d. Les entreprises publiques sont utilisées comme agents de développement de régions défavorisées qui n'attirent pas les promoteurs privés.

Exemples : - Nordeste (Brésil)  
 - Mezzogiorno (IRI, Italie)  
 - Konkau Development Corporation (Côte occidentale de l'Etat du Maharashtra, Inde)  
 - Projet Mosso (Burundi)

(1) L'Office National de Commerce (ONC), auquel nous consacrerons une étude de cas (cf. IIème partie), constitue une bonne illustration de ce critère.

(2) U.N. Publication, Sales No E.74.II.H.4., op. cit., p. 5.

(3) Pour l'ensemble des problèmes liés aux prix dans le secteur public, voir Alain BUZELAY, Vérité des prix et services publics, Librairie R. PICHON et R. DURAND-AUZIAS, Paris, 1971.

e. D'une manière générale, les gouvernements des pays en développement poursuivent des objectifs tels que l'accélération du processus de développement et la réalisation de la justice sociale. A tort ou à raison, ces gouvernements considèrent les entreprises publiques comme un des moyens les plus efficaces (1) pour atteindre ces fins.

Les critères retenus par les Nations Unies n'ont pas la prétention d'expliquer la genèse du secteur d'économie mixte dans chaque pays en voie de développement, mais ils ont le mérite de rendre compte des motivations les plus fréquemment rencontrées dans cet ensemble hétérogène que constituent les pays en développement.

### 2.2.3 Conditions de création d'entreprises publiques au Burundi

Comme nous le verrons plus loin (2), les plans de développement économique et social ne font pas grand cas des entreprises publiques comme instruments de politique de développement du Burundi. Pour recenser les motifs ayant présidé à la création d'entreprises publiques, il faut donc se reporter aux missions assignées à ces firmes au moment de leur lancement. On ne dispose guère d'autres références, sinon quelques déclarations éparpillées de responsables ministériels ou de chefs d'entreprise étatique.

Sur la base d'une étude approfondie portant sur onze unités de production, échantillon jugé de taille suffisante, une équipe de consultants de la B.I.R.D. a relevé trois familles de motifs de création d'entreprises publiques au Burundi (3).

1) Entreprises créées pour remplir une mission de service public.

Exemples : - Régie de distribution d'eau et d'électricité (REGIDESO)  
- Office National de Télécommunications (ONATEL)

2) Volonté des pouvoirs publics de se substituer au secteur privé "défaillant" dans des domaines importants pour l'économie du pays.

Exemples : - Entreprise Nationale de Fabrication de Chaux et de Ciment (ENACCI) : reprise des activités d'une exploitation privée abandonnée  
- COGERCO : reprise des activités de l'ancienne "Caisse de Réserve Cotonnière du Ruanda-Urundi".  
- Complexe textile de Bujumbura (COTEBU) : destiné à mettre en valeur le coton produit au Burundi et à réduire les importations de tissus et d'articles de confection.  
- Office National de la tourbe (ONATOUB) : chargé de l'extraction, du traitement et de la commercialisation de la tourbe.

(1) Au sens du mot anglais "effective".

(2) Cf. infra 2.3.

(3) Ministère à la Présidence chargé du Plan et Ministère des Finances, Les entreprises publiques au Burundi. Diagnostic et Recommandations, Rapport polycopié, Bujumbura, juillet 1982, pp. 180 - 181.

- 3) Entreprises créées pour assumer un rôle de promotion sociale ou d'encadrement et de coordination d'un secteur économique.

Exemples : - Office du thé de Burundi (OTB) pour la promotion et l'encadrement de la théiculture.  
 - Caisse d'épargne du Burundi pour la promotion de l'épargne en milieu rural.  
 - Office National de Tourisme.

Ce critère est aussi à l'origine des sociétés régionales de développement.

Exemples : S.R.D. "Usine de poissons du Burundi" pour la promotion et l'encadrement de la pêche artisanale.

Le rapport des consultants de la Banque Mondiale reconnaît que "certaines entreprises n'entrent dans aucune de ces catégories et ont été créées pour des raisons d'opportunisme" (1). Si la première partie de cette observation s'applique bien à un établissement tel que la Société d'Exploitation de Randa, il ne nous paraît pas, en revanche, judicieux de parler d'"opportunisme" en la matière.

Les pouvoirs publics n'ont pas transigé, là comme ailleurs, avec des principes établis ex-ante pour la création d'entreprises publiques. En réalité, il n'y a pas de doctrine dans ce domaine de la vie publique au Burundi. Outre les critères établis ex-post par les consultants de la B.I.R.D., la multiplication de sociétés semble plutôt obéir à des motifs contingents, qu'il faut identifier presque cas par cas.

En particulier, il faut ajouter à la liste des motifs repris ci-dessus le groupe de sociétés chargées de gérer un projet de coopération avec certains pays.

Exemples : - Société Minière Burundo-Roumaine (SONIBURON), pour la coopération avec la Roumanie dans le domaine de la recherche et de la mise en valeur de gisements miniers.  
 - Holding Arabe Libyen Burundi, pour divers financements.  
 - Office National de Commerce (ONC) chargé, au départ, d'opérations commerciales destinées au financement d'activités prises en charge par la Chine Populaire (2).

Ensuite, l'Etat est intervenu dans des activités où la carence de l'initiative privée n'était pas prouvée. Bien au contraire.

Premier exemple : dans le secteur bancaire, des filiales de multinationales belges sont solidement implantées à Bujumbura et, accessoirement, dans d'autres agglomérations du pays. Pour avoir son mot à dire dans l'important domaine du crédit, l'Etat a pris des participations dans une banque de développement (BNDE) et a créé la Caisse de Mobilisation et de Financement (CAMOFI), établissement financier entièrement public (3).

(1) Les entreprises publiques au Burundi..., op. cit., p. 181.

(2) Pour les détails, voir infra IIème partie, ONC, étude de cas.

(3) Une autre société de financement, la Société Burundaise de financement (S.B.F.), a été fondée en 1982.

Deuxième exemple : une des plus grandes entreprises du Burundi, du triple point de vue du chiffre d'affaires, de la valeur ajoutée et d'effectifs employés (1), fierté de l'administration coloniale belge (2) et grande pourvoyeuse de recettes fiscales, la BRARUDI (Brasseries et Limonaderies du Burundi) est devenue une société d'économie mixte.

L'intervention de l'Etat ne s'y justifie ni par la carence ni par l'impropriété de l'initiative privée. Les pouvoirs publics semblent avoir eu pour motivation d'exercer un contrôle réel, fût-il partiel, sur cette grosse unité industrielle.

Troisième exemple : L'approvisionnement du pays en produits pharmaceutiques était suffisamment assuré par des officines privées. Cela n'a pas empêché le gouvernement de créer l'Office National de Pharmacie (ONAPHA).

La typologie de motivations ayant présidé à la création d'entreprises publiques apparaît donc difficile à établir. Une chose est certaine, jusqu'à présent en tout cas : les gouvernements qui se sont succédé depuis l'indépendance n'ont pas recouru à la nationalisation d'entreprises privées, nationales ou étrangères. Or, le déséquilibre en faveur d'activités dominées par l'étranger - les entreprises privées appartenant aux nationaux se contentent de la portion congrue - est considérable. On le constatera à la lumière des données reprises au Tableau I (voir page suivante), lequel montre la répartition par branches entre les entreprises étrangères et les établissements publics ou appartenant aux Burundi. Sur 364 entreprises recensées, 105 seulement appartiennent aux nationaux ou à l'Etat, soit 29%.

Les raisons ne manquent donc pas, qui auraient pu inciter les autorités burundaises à se rendre maîtres de larges secteurs de l'économie contrôlés par l'étranger.

Malgré des appels dans ce sens, venant surtout des milieux intellectuels et étudiants, aucune nationalisation n'est intervenue.

Peut-être les responsables burundais ont-ils été échaudés par l'expérience des pays voisins.

(1) Cf. infra Tableau.

(2) Jean-Paul HARROY, RWANDA : De la féodalité à la démocratie 1955 - 1962, Editions HAYEZ, Bruxelles 1984, pp. 196 -198.

Note : Cette brasserie est une des rares industries héritées de la colonisation. On ne peut pas reprocher à celle-ci de ne pas avoir industrialisé le Burundi dans la mesure où la conquête coloniale avait d'autres objectifs. L'ancien colonisateur n'en cherche pas moins à se justifier.

Ecoutons J-P. HARROY :

"La population du Burundi (...) beaucoup trop pauvre pour pouvoir constituer un débouché à la production d'une usine de quelque importance. "Et pourquoi la bière était-elle alors assurée de trouver un débouché ?" Il s'agit de la denrée pour laquelle ceux qui la convoitent trouvent toujours de quoi la payer : la bière du Blanc... Pour un Africain, en effet, elle n'est pas seulement un breuvage agréable. Mais elle constitue aussi, soit qu'on en offre généreusement, soit que l'on en consomme beaucoup soi-même en public, un signe de dépassement social auquel tout le monde est très sensible" (p. 198).

Ces lignes sont écrites en 1984. Leur auteur, ingénieur commercial, licencié puis docteur en "sciences" coloniales, "spécialiste" des problèmes de la faim et ancien gouverneur du Ruanda-Urundi (1955 - 1962), est actuellement professeur à l'Université Libre de Bruxelles.

Tableau I : Comparaison numérique entre entreprises autochtones et entreprises étrangères établies à Bujumbura (1)

Branches (2)	Entreprises autochtones	Entreprises étrangères	Total
1. Agriculture, élevage et pêche (3)	3	16	19
2. Industries extractives	1	0	1
3. Industries alimentaires, boissons et tabacs	9	10	19
4. Industries textiles, habillement et confection	1	8	9
5. Fabrication d'ouvrages en bois	2	4	6
6. Papeterie, imprimerie, éditions	1	4	5
7. Industries chimiques	4	5	9
8. Industries de produits minéraux non métalliques	1	3	4
9. Fabrication d'ouvrages en métaux	2	9	11
10. Eau et électricité	1	-	1
11. Bâtiments et travaux publics	6	12	18
12. Commerce de gros, de détail, 55 restaurants et hôtels		145	200
13. Transports, entrepôts et communications	4	13	17
14. Banques (4)	4	3	7
15. Assurances	1	-	1
16. Affaires immobilières et services aux entreprises	5	5	10
17. Divers services	5	22	27
<b>TOTAL</b>	<b>105</b>	<b>259</b>	<b>364</b>

Source : - Répertoire des entreprises de Bujumbura (1981).  
 - Service National des Etudes et Statistiques, août 1982.

- (1) Sont uniquement dénombrées ci-dessus les entreprises établies à Bujumbura; néanmoins il s'agit bien de l'essentiel des activités industrielles, commerciales et financières du Burundi. L'arrière-pays est occupé dans l'agriculture et l'élevage traditionnels, avec quelques activités commerciales dans les chefs-lieux de province et les centres de négoce (cf. Ndabambalire, op. cit., p. 105).
- (2) La classification par branches s'inspire du "code CITI" (Classification Internationale Type par Industries).
- (3) Compte non tenu de quelques activités informelles.
- (4) Les quatre banques autochtones sont la Caisse d'Epargne du Burundi, la Caisse de Mobilisation et de Financement, la Banque Nationale de Développement Economique et la Banque Centrale. Mais l'activité bancaire reste dominée par trois banques commerciales privées, filiales de multinationales belges dont le Groupe Lambert et la Société Générale de Banque.

A cet égard, chacun se souvient des désastres consécutifs à la "Zaïrianisation" et à l'expulsion d'Uganda, dans des conditions inhumaines, de milliers d'Asiatiques. D'ailleurs dix ans après, le Zaïre et l'Uganda ne s'en sont pas encore remis. Ces épisodes, malheureux aussi bien pour les dépossédés que pour les pays qui comptaient en être bénéficiaires, ont montré ce que peut coûter une grande décision économique, légitime à certains égards mais totalement irréfléchie. La bourgeoisie naissante, d'origine militaro-administrative (19, qui détient le pouvoir politique au Burundi depuis la chute de la monarchie en 1966, ne semble pas tentée par une aventure semblable à la "Zaïrianisation" (1).

Ceci dit, quand un pays ne contrôle que le tiers de ses activités économiques modernes, il peut difficilement infléchir le cours de son évolution. La question reste posée de savoir si le choix burundais consistant à prendre des participations dans des entreprises étrangères et à créer des entreprises publiques supplétives ou concurrentes aux entreprises privées peut suffire pour transformer une économie dominée et extravertie.

(1) "Il n'y a pas un seul homme d'affaires national qui ait pu s'enrichir sans avoir passé par l'administration où il a pu profiter des facilités et des complicités que ses fonctions lui permettaient. Cette bourgeoisie dite "bureaucratique" profite de la désorganisation de l'économie dépourvue d'une infrastructure humaine et administrative solide, et du manque d'efficacité des services de contrôle pour faire fortune.

(...) De par leur rang et leurs aspirations, certains cadres militaires tombent finalement victimes de l'endoctrinement de la bourgeoisie bureaucratique avec le risque que l'armée, qui est la seule force sociale organisée, soit mobilisée pour la défense des intérêts de la minorité bourgeoise (...). C'est ainsi qu'est apparue "la bourgeoisie de l'épée" ou la "bourgeoisie militaire"..."

(Sylvestre NDABAMBALIRE, Les disparités structurelles et l'aide au développement en Afrique. Le cas du Burundi, thèse de doctorat, IPEP, FREIBURG, 1980, pp. 165 - 166).

## 2.3 FONCTION INSTRUMENTALE DES ENTREPRISES PUBLIQUES EN POLITIQUE ECONOMIQUE

Dans la présente section nous aborderons les thèmes de politique économique, de politique de développement, de planification et d'utilisation des entreprises publiques comme instruments au service d'objectifs économiques et sociaux. En général d'abord, le cas du Burundi ensuite. Et sans nous appesantir sur le sujet, ceci pour la raison déjà signalée (Cf. supra introduction).

### 2.3.1 Politique économique ou politique de développement ?

Au sens étroit, "la politique économique est l'ensemble de décisions relatives aux objectifs qu'un pays ou un groupe de pays se proposent d'atteindre dans le domaine économique, et aux moyens de les réaliser" (1).

Au sens large, il faut y ajouter, selon Jacques et Colette NEME, "des politiques non économiques qui sont étroitement associées à la réalisation d'objectifs économiques (politiques scientifiques ou de l'éducation par exemple) ou qui interfèrent dans l'allocation des ressources" (2).

Définition plus technique : "La politique économique est la technique des choix macro-économiques entre des objectifs et des instruments face à des contraintes" (3). Ces définitions valent pour tous les pays, mais dans ceux qui sont en voie de développement, comme leur nom l'indique, on parle plus souvent de politique de développement. Si dans les pays industrialisés, les politiques économiques peuvent se soucier surtout de croissance, dans les pays moins avancés, une politique de développement digne de ce nom ne saurait se contenter du grossissement de ce qui existe déjà. Encore que, même dans les pays développés, la crise et les mutations technologiques actuellement en cours commandent diverses reconversions et redéploiements industriels. Il y a donc là aussi transformation de structures, ce qui dépasse le simple objectif de croissance. De sorte que nous considérerons la politique économique comme un aspect - le plus important sans doute - de la politique de développement que nous définirons de la manière suivante, en paraphrasant les auteurs cités ci-dessus : la politique de développement est l'ensemble de choix économiques et autres entre des objectifs et des moyens, face à des contraintes, dans le but d'infléchir l'économie d'un pays ou d'un groupe de pays.

Entreprendre l'étude approfondie des mécanismes du sous-développement et de diverses politiques de développement est en dehors de notre portée dans le cadre de ce travail. Nous nous contenterons de décrire brièvement les politiques de développement conçues et mises en oeuvre au Burundi (4) et nous retiendrons surtout ce qui a trait aux entreprises publiques.

Disons tout de même que malgré l'abondance de publications et de théories, le véritable développement, en Afrique notamment, est non seulement encore à faire mais aussi et d'abord à concevoir correctement.

"Le développement ne peut (...) pas être appréhendé simplement par la science économique. Sa maîtrise suppose une action concertée entre toutes les sciences humaines (économie, sociologie, psychologie, géographie, histoire, philosophe, démographie,...).

(1) et (2) Jacques et Colette NEME, Politiques économiques comparées, Thémis, P.U.F., p. 30.

(3) Frédéric FRANCOIS-MARSAL, op. cit., p. 27.

(4) Cf. infra 2.4.

Enfin, étant une maîtrise plus consciente d'un groupe d'hommes sur son devenir, le développement est fatalement finalisé et ne peut être séparé de sa signification au niveau de civilisations. Par là, le développement est un acte politique au plus haut sens de ce terme" (1).

### 2.3.2 Planification

En raison de sa cohérence, la planification apparaît comme la forme la plus rationnelle de la politique économique. On peut dire que dans les pays socialistes, la planification est une exigence doctrinale tandis que dans les pays développés à économie de marché, le plan est d'origine diverse. Dans les pays en voie de développement, elle naît d'une volonté d'industrialisation rapide.

De quelle cohérence s'agit-il ? La planification conduit à hiérarchiser les objectifs, les quantifier et vérifier la compatibilité des moyens avec les fins de manière plus systématique qu'une simple politique économique.

Elle permet d'abord une meilleure évaluation de la situation initiale. Cohérence donc entre les objectifs et les moyens. Cohérence aussi au niveau du temps : à cet égard, on distingue les plans à long terme (10 à 20 ans), à moyen terme (4 à 5 ans) et à court terme (1 à 3 ans) mais le plan quinquennal (ou quadriennal) est le plus pratiqué.

Jacques et Colette NEME (2) notent que dans les pays en voie de développement, l'effort de planification a débuté par des perspectives décennales (Côte d'Ivoire), voire à 20 ans (Bénin, ex-Dahomé; Cameroun) ou de 4 à 10 ans en Amérique latine. "Une telle durée tient mieux compte des lacunes statistiques et de l'incertitude des mutations structurelles et correspond à une ambition que ces pays ne peuvent réaliser dans un moindre délai" (3).

Compte tenu de ces contraintes et d'autres problèmes, dans les pays en développement, l'exécution des plans reste médiocre. Mais dans les pays où il y a juxtaposition d'un secteur d'économie mixte et d'un secteur privé, les entreprises publiques se prêtent mieux à la planification nationale que les entreprises privées. En effet, l'Etat peut imposer à ces firmes publiques un comportement qui contribue à la réalisation du Plan.

Rappelons, pour clore cette brève incursion dans le champ de la planification, que des politiques économiques ont réussi sans planification avouée. C'est le cas de la Suisse et des Etats-Unis. Quant à la République fédérale allemande, l'homme du "miracle allemand", Ludwig Erhard, pouvait déclarer en 1962 : "Nous ne voulons pas enfermer l'essor de l'économie dans des prévisions chiffrées à long terme" (4).

(1) J-M. ALBERTINI, Les mécanismes du sous-développement, Editions ouvrières, Paris, 1967, p. 211.

(2) Jacques et Colette NEME, op. cit., p. 24.

(3) Jacques et Colette NEME, op. cit., p. 24.

(4) Cité par J. C. NEME, idem, p. 26

### 2.3.3 Emploi des entreprises publiques comme instruments de politique économique

Pour être utilisé comme instrument de volonté politique, le secteur d'économie mixte doit avoir la taille suffisante pour corriger, compléter et orienter le marché en fonction des objectifs définis par la politique économique. Le rôle des entreprises publiques peut alors s'exercer sur trois plans : promotion de la croissance ou du développement, maîtrise de l'équilibre économique global et politique sociale (1).

#### 2.3.3.1 Promotion de la croissance

Si l'on admet qu'il y a une relation directe - une corrélation positive si on préfère - entre taux d'investissement et taux de croissance, les entreprises publiques apparaissent, dans une perspective de planification à moyen et à long terme, plus appropriées que les entreprises privées pour canaliser les processus de décision collective nécessaire à la constitution de certains équipements (énergie et transports, par exemple).

Ensuite, l'entreprise publique convient bien pour accroître les investissements dans les branches que les promoteurs privés jugent insuffisamment ou non rentables à court terme.

L'entreprise publique peut exercer des effets d'entraînement sur l'investissement d'agents économiques privés qui sont ses fournisseurs.

La garantie de réception de commandes peut inciter ces fournisseurs à investir dans de nouvelles fabrications.

L'entreprise publique peut pousser l'investissement au maximum, en utilisant tous les moyens de financement, y compris les plus coûteux, aussi longtemps que ces moyens ne provoquent pas de pertes importantes et durables dans l'exploitation.

(1) Pour de plus amples développements, se reporter notamment à Frédéric FRANCOIS-MARSAL, op. cit., pp. 47 - 168, Elisabeth VESSILIER, Economie publique, Edition Masson, pp. 140 - 165 et Taieb HAFSI, op. cit., pp. 127 - 151.

Toujours au plan de l'investissement, l'appropriation publique rend les techniques d'octroi de crédits et d'exonérations fiscales plus efficaces, car on est plus sûr que les bénéfices supplémentaires ainsi générés seront affectés à de nouveaux investissements. Cela concerne, en particulier, les économies africaines dominées par la présence d'entreprises étrangères qui rapatrient - dans la légalité ou grâce à diverses astuces difficiles à contrer (1) - une bonne partie de profits réalisés.

Enfin, les entreprises publiques permettent une meilleure répartition des investissements entre différentes branches pour une augmentation équilibrée, à défaut d'être harmonieuse, de leurs capacités de production. Elles contribuent ainsi à la réduction des disparités régionales ou sectorielles, aux reconversions des secteurs en régression et à la promotion de branches à rentabilité médiate. Dans les domaines de la recherche scientifique et technique, la soumission de l'entreprise publique à l'égard des pouvoirs publics prédispose cette dernière à participer à l'effort collectif de recherche, fondamentale ou appliquée.

(1) Au Burundi, une de ces astuces consiste à sur-facturer certaines importations en accord avec les fournisseurs. Prenons l'exemple imaginaire d'une marchandise valant 100'000 francs belges F.O.B. Anvers commandée par une entreprise de Bujumbura. L'importateur fait valider une licence d'importation pour cette même commande pour le montant de 120'000 francs belges.

Par le mécanisme du crédit documentaire, l'exportateur belge reçoit 120'000 francs belges, perçoit 100'000 francs qui lui reviennent pour sa fourniture et les 20'000 francs belges de différence partent pour une destination discrète et convenue entre les deux principales parties contractantes.

Bien entendu, le grand public burundais ignore ce genre de procédé qui, il faut bien le dire, est le fait d'entreprises privées aussi bien étrangères que nationales. Les pouvoirs publics connaissent l'existence de telles pratiques mais sont passablement désarmés pour y mettre fin. Pour ce faire, il faudrait que la concurrence joue sur le marché burundais, ce qui est loin d'être le cas pour un certain nombre de produits de consommation ou d'équipement. Il faudrait aussi que les services administratifs concernés soient à même d'apprécier la vérité des prix à l'importation, ce qui suppose une documentation statistique abondante dont ces services ne disposent évidemment pas.

Inutile d'insister sur les torts qu'une telle pratique cause à l'économie burundaise : aggravation de l'inflation importée et hémorragie de devises, pour ne citer que cela.

### 2.3.3.2 Maîtrise de l'équilibre économique global

Les activités des entreprises publiques se répercutent sur l'ensemble économique national par la voie des prix, des salaires, des flux réels et monétaires et des anticipations :

- 1) La politique des prix des biens et services produits par les entreprises publiques influence les coûts de production des entreprises clientes, donc les prix pratiqués par celles-ci;
- 2) Dans une certaine mesure, les salaires et les avantages sociaux conférés par les entreprises publiques servent de référence au secteur privé (1);
- 3) Le secteur d'économie mixte exerce une action ou plusieurs actions sur son environnement par des flux d'acquisitions (matières premières, biens d'équipement, consommations intermédiaires), des flux de ventes (biens et services) et des flux monétaires (emprunts, émissions de valeurs mobilières, etc...);
- 4) Les attitudes et les anticipations des agents économiques privés sont psychologiquement influencées par ce qui se passe dans le secteur d'économie mixte;
- 5) Enfin, l'équilibre des finances publiques peut dépendre des recettes que lui procurent les bénéfices des entreprises publiques et, surtout, des subventions que ces dernières reçoivent de l'Etat.

Les plans de stabilisation, notamment ceux élaborés par le Fonds Monétaire International à l'usage des pays en développement, utilisent les mécanismes décrits ci-dessus. En particulier, la résorption des déficits et la réduction, sinon la suppression, des subventions allouées aux entreprises publiques sont un des points de mire des politiques préconisées, parfois imposées, par le F.M.I.

### 2.3.3.3. Politique sociale

Dans les pays où il y a un secteur d'économie mixte suffisamment important, "les faits sociaux intérieurs aux entreprises publiques ont souvent, à l'extérieur même de celles-ci une résonance et une répercussion qui surprennent parfois" (2).

Souvent, les travailleurs du secteur privé envient la condition des employés de l'autre secteur aux plans de la participation à la gestion, de l'amélioration du pouvoir d'achat, de la sécurité de l'emploi, de l'aménagement des postes et de la sécurité du travail. La fonction instrumentale des entreprises publiques en politique sociale est donc directe et indirecte à la fois. Elles doivent servir de pilotes en matière de relations entre travailleurs et gestionnaires. Leurs pratiques sociales peuvent s'étendre à l'ensemble de l'économie nationale. Par exemple, le système des quatre semaines de congé annuel, instauré par la Régie Renault, a été par la suite adopté par toutes les entreprises françaises.

(1) Ainsi, en France, on estime que les salaires sont en moyenne 10% plus élevés dans les entreprises publiques que dans les entreprises privées. Au Burundi, la grille des salaires conférés par les entreprises publiques est encore inférieure à celle du secteur privé et plus proche des barèmes de la Fonction publique.

(2) Frédéric FRANCOIS-MARSAL, op. cit., p. 125.

## 2.4 POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT AU BURUNDI

Les textes de référence pour une analyse des politiques de développement mises en oeuvre au Burundi ne sont pas abondants : on dispose essentiellement de plans de développement et, occasionnellement, des extraits de déclarations de dirigeants politiques. Pour les pages qui suivent, nous nous servirons des plans quinquennaux successifs et, surtout, du troisième (1978 - 1982) dont la réalisation a coïncidé avec la création de nombreuses firmes publiques. Encore une fois, il ne peut s'agir ici que d'un survol, les échelles aménagées étant fonction de ce qui a trait, de près ou de loin, aux entreprises publiques.

### 2.4.1 Orientations des plans de développement

#### 2.4.1.1 Plans coloniaux

La conception et la mise en oeuvre de plans de développement du Burundi sont antérieures à l'indépendance, proclamée le premier juillet 1962.

En 1950, sur recommandation du Conseil de Tutelle et de l'Assemblée Générale des Nations Unies (1), un "Plan Décennal pour le Développement Economique et Social du Ruanda-Urundi" fut élaboré. C'est dans le cadre de la réalisation de ce plan que le port de Bujumbura fut modernisé et agrandi, la Centrale hydroélectrique de Mururu construite et le premier tronçon de la Route Nationale 1 (Bujumbura - Bugarama) tracé et asphalté. De même, la mise en valeur des régions Mosso et Imbo a débuté à cette époque.

En 1960, une "Etude Globale de Développement du Ruanda-Urundi", financée par le Fonds Européen de Développement et réalisée par une équipe de consultants de l'Association Européenne de Sociétés d'Etudes pour le Développement (AESED) établit le programme de développement économique et social du Ruanda-Urundi post-colonial. Outre les travaux d'infrastructures et la diversification des cultures d'exportation (2), le Plan Décennal comme l'Etude Globale insistent sur le développement de l'agriculture vivrière jugé vital face à l'explosion démographique constatée aussi bien au Rwanda qu'au Burundi.

Il n'est pas encore question d'entreprises publiques.

(1) Au plan du droit international public, les anciennes colonies allemandes (Sud-Ouest Africain, Togo, Cameroun, Tanganyika et Ruanda-Urundi), placées, après la Première Guerre Mondiale, sous la tutelle respective de l'Afrique du Sud, de la France, du Royaume-Uni et de la Belgique, jouissaient d'un statut particulier, différent du régime colonial. Force est de constater que les résolutions des Nations Unies ont peu empêché les puissances administrantes de faire ce qu'elles ont voulu. L'Afrique du Sud en administre encore actuellement la preuve en Namibie. En ce qui concerne l'action tutélaire belge au Ruanda-Urundi, voir notamment Jean-Paul HARROY, op. cit.

(2) La théiculture fut introduite à cette époque.

#### 2.4.1.2 Organisation de la planification post-coloniale

Appelés tour à tour Secrétariat d'Etat chargé de la coordination, Commissariat général au Plan, Bureau technique d'Etudes, Ministère du Plan, la planification a relevé de départements ministériels qui ont non seulement changé de nom et fréquemment de titulaires, mais qui étaient tantôt autonomes, tantôt rattachés au premier ministère, à la présidence de la république au ministère de l'économie et même au ministère des affaires étrangères. Parfois, il n'y eut même pas d'organisme de planification du tout.

On observe donc énormément de discontinuité dans le domaine de la planification jusqu'en 1976, année marquée par l'avènement de la "Deuxième République" (1) et le rétablissement du fonctionnement normal de l'Etat.

S. NDABAMBALIRE constata que "dans certains cas, les nouveaux responsables politiques ignoraient tout des antécédents des projets en cours de réalisation ou adoptaient de nouvelles options diamétralement opposées à la stratégie initiale" (2).

D'autre part, l'élaboration, l'exécution et le contrôle des projets de développement étaient souvent l'apanage des pays ou organismes donateurs d'aide. Comme le Burundi, dans un louable souci de ne pas s'en remettre à un seul paya, pratique un recours diversifié en matière d'assistance technique reçue de l'étranger, on a déploré un manque ou une insuffisance de coordination entre les différentes missions de coopération. Ainsi, en 1974, on a vu la publication de deux plans de développements différents, l'un élaboré par la mission allemande de planification économique (3), l'autre par un groupe de coopérants belges et français.

Il fallut un an de tractations avant d'adopter finalement le premier des plans cités.

Actuellement, à côté des services centraux de planification et des cellules de planification dans les ministères, la planification est supervisée par la Commission Nationale Permanente du Plan. D'autre part, une certaine décentralisation a été mise en oeuvre par la création de huit sous-commissions régionales chargées d'élaborer et de soumettre aux services centraux des plans de développement au niveau des provinces administratives.

La collecte de données micro et macro-économiques est devenue plus régulière et plus systématique (4).

(1) Monarchie séculaire, mise entre parenthèses mais non supprimée par l'occupation coloniale, la royauté burundaise a été renversée par un coup d'Etat militaire qui a proclamé la république le 28 novembre 1966. Le président de "la Première République" a quitté le pouvoir le 1er novembre 1976.

(2) Sylvestre NDABAMBALIRE, op. cit., p. 199.

(3) Sans vouloir mettre en cause la compétence des coopérants allemands, on peut tout de même se demander pourquoi le Burundi a sollicité de la R.F.A. l'assistance technique en matière de planification alors que l'expérience nationale de ce pays va dans le sens contraire (cf. dernière citation supra 2.3.2).

(4) Voir notamment les enquêtes annuelles du Service National des Etudes et Statistiques auprès des entreprises, les données macro-économiques annuelles publiées par le Ministère du Plan sous le titre "Economie burundaise" et les rapports annuels de la Banque de la République du Burundi.

Bien entendu, les planificateurs burundais ou au service du Burundi sont loin de disposer de statistiques couvrant l'ensemble des activités nationales pour une longue période mais les progrès réalisés ne sont pas négligeables. Par exemple, l'énoncé des objectifs du IVème Plan Quinquennal (1983 - 1987) est assorti d'une évaluation assez détaillée des réalisations - et des lacunes - du Plan précédent (1), ce qui constitue une première.

#### 2.4.1.3 Premier et Deuxième Plan Quinquennaux (1968 - 1972 et 1973 - 1977)

Les conditions d'improvisation (2), de crises et de drames dans lesquelles le Burundi - comme le reste de l'Afrique "belge" - accéda à l'indépendance expliquent pourquoi le premier plan de développement post-colonial ne date que de 1968, soit six ans après l'émancipation politique.

Au cours des premières années de souveraineté retrouvée, l'Etat burundais était trop occupé à survivre politiquement (3) pour se donner les moyens d'élaborer une politique de décollage économique. D'ailleurs, les deux premiers plans quinquennaux ne sont qu'un remake vaguement actualisé des documents coloniaux cités plus haut : priorité accordée à l'agriculture vivrière et diversification des cultures d'exportation, infrastructures économiques et sociales, etc...

Dans les faits, la réalisation de deux plans quinquennaux n'a pas modifié les structures héritées de la colonisation :

- " - Une infrastructure routière qui ne favorise pas l'intégration et la mobilité interrégionales;
- Une grave pénurie de cadres nationaux compétents;

(1) IVème Plan Quinquennal (1983 - 1987), pp. 10 - 30).

(2) Jusqu'à la fin des années cinquante, les Belges envisageaient à peine l'émancipation de leurs territoires coloniaux. Malgré la Conférence de Bandoung (1955), l'insurrection algérienne (1954), l'indépendance du Ghana (1956) et de la Guinée (1958) etc..., l'aveuglement des colonisateurs belges était tel que le plus clairvoyant d'entre eux, si l'on ose dire, entreprit, en 1957, d'élaborer un "Plan de trente ans pour l'émancipation de l'Afrique belge" (A. J.J. VAN BILSEN, in Revue Nouvelle, Bruxelles, 1957, souligné par nous).

Mal lui en prit, d'ailleurs : "On le considéra (...) comme un séditieux irresponsable, réveillant, en dangereux ennemi de la Belgique, un chat qu'il convenait absolument de laisser paisiblement dormir" (J-P. HARROY, op. cit., p. 258). Le même HARROY ajoute : "Pour nous tous, en 1958, l'idée d'une possibilité d'indépendance proche du Congo était loin de seulement nous effleurer. Il en allait de même pour le Rwanda-Urundi" (Ibidem).

(3) A ce sujet, voir notamment René LEMARCHAND, Rwanda and Burundi, Praeger Library of African Affairs, London, 1970  
Political instability in Africa : The Case of Rwanda and Burundi, in Civilizations, Vol. XVI, London, 1966;  
Thomas Patrick MELADY, Burundi, the tragic years, Orbis Books New York, 1974.

- Un niveau très bas de production industrielle; (...) Au lieu de promouvoir l'agriculture vivrière, les efforts fournis ont été concentrés sur ce qu'on appelle abusivement les programmes de diversification agricole. Entendez par là l'amélioration des cultures tropicales : le thé, le café et le coton" (1).

On retrouve ici une caractéristique largement partagée par les plans de développement des pays moins avancés : ces documents ont le plus souvent servi de catalogues de demande d'aides auprès des pays industriels que d'instruments de développement des pays intéressés.

#### 2.4.1.4 Troisième et Quatrième Plans (1978 - 1982 et 1983 - 1987)

Voilà un plan (le 3ème) qui, pour la première fois, semble être la traduction d'une volonté politique et le fruit d'une réflexion à laquelle beaucoup de responsables autochtones ont été étroitement associés. Du reste, la publicité donnée à ce plan au sein de l'Administration et auprès du public était sans précédent. Du 21 au 24 février, avec le concours du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), le Gouvernement a organisé des journées d'information et de débats sur ses projets d'investissements et sur les besoins en aide extérieure nécessaire à la réalisation de ses objectifs fondamentaux, lesquels peuvent être schématiquement classés en deux catégories (2).

##### 1) Les objectifs classiques de développement :

- Taux de croissance annuelle, en termes réels, de 5,8% du PIB, au lieu de 1,7% au cours des années antérieures;
- Augmentation et amélioration de la production vivrière en vue de la sécurité alimentaire;
- Intensification et diversification des cultures tropicales afin de réaliser une rentrée suffisante et régulière de devises; etc...

##### 2) Les objectifs "justicialistes" et institutionnels :

- Atténuation de disparités régionales et sociales;
- Réduction de la marginalisation urbaine et rurale;
- Lutte contre la corruption; etc...

Au prix courants, le financement global des investissements du 3ème Plan (138,9 milliards de FBU) devait être assuré à concurrence de 56% par des ressources internes, le reste, soit 44% par l'aide bilatérale et multilatérale.

(1) Sylvestre NDABANBALIRE, op. cit., pp. 192 - 193.

(2) Sylvestre NDABANBALIRE, op. cit., p. 194.

La répartition des investissements était programmée de la façon suivante:

52,8%	pour le secteur tertiaire
25%	pour le secteur secondaire (énergie, mines et industries)
22,2%	pour le secteur primaire (activités agro-pastorales)

De cette allocation de ressources était attendue une croissance sectorielle annuelle de 3,4%, 5,9% et 13,2%, respectivement pour les secteurs primaire, tertiaire et secondaire.

Il n'est pas sans intérêt de comparer les résultats aux prévisions:

	<u>Prévisions</u>	<u>Résultats</u>
Investissements	138,9 mia FBU	64,5 mia FBU réalisés
Croissance annuelle du PIB	5,8%	3,3%
Croissance sectorielle :		
- Secteur primaire	3,4%	0,7%
- Secteur secondaire	13,2%	9,2%
- Secteur tertiaire	5,9%	6,9%

Source : IVème Plan, pp. 10 - 35.

S'agissant des entreprises publiques, les références sont plutôt rares. Il n'apparaît nulle part que la mise sur pied d'un grand secteur d'économie mixte doit constituer un des instruments du développement économique du pays. L'encouragement du secteur privé et de l'association de capitaux privés et publics est plus explicite : "Le Gouvernement (...) a souligné le rôle positif que peuvent jouer les entreprises privées pour le développement industriel du pays, surtout dans le domaine de l'apport en capital et du transfert de la technologie.

Il continuera à encourager par des mesures fiscales et administratives le développement des entreprises privées en adaptant sa législation aux nécessités de décentralisation des industries en faveur des pôles de développement envisagés. (...) Il continuera à soutenir le développement des entreprises mixtes dans lesquelles s'associent des capitaux privés et publics d'origine locale ou étrangère, et accordera des avantages à des entreprises qui réinvestissent leur surplus dans l'augmentation de leur capacité ou la diversification de leurs activités" (1).

Quant aux entreprises entièrement publiques, leur spécificité et leur rôle particulier ne se dégagent pas de ce que le Plan attend d'elles : "Au niveau du secteur public, les entreprises publiques (...) devront améliorer leur gestion pour dégager le fonds de renouvellement ou d'agrandissement de leur capacité de production. Le recours par ces entreprises aux subventions de l'Etat sera évité au maximum, car au contraire le Gouvernement attend plutôt d'elles une contribution aux recettes courantes de l'Etat" (2).

(1) Troisième Plan Quinquennal de développement économique et social du Burundi 1978 - 1982, p. 46.

(2) Idem, p. 151.

Comme on le voit, le Gouvernement n'assigne pas de fonction instrumentale aux entreprises publiques. D'autre part, contrairement aux prévisions du Plan, les subventions aux établissements publics accusent une progression croissante au long de l'exécution du 3ème Plan (voir tableau II infra) et il n'y a pas de baisse sensible dans les prévisions calculées par diverses institutions (1).

L'alourdissement de la charge des subventions sur les finances publiques n'a pourtant pas empêché le Gouvernement de créer de nouvelles entreprises.

Il y a donc absence de liaison entre la politique économique déclarée et la réalité des entreprises publiques. Cette espèce de divorce apparaît encore plus nettement quand on prend la mesure de l'importance du secteur d'économie mixte dans l'ensemble de l'économie burundaise.

(1) Voir notamment IVème Plan Quinquennal, pp. 10 - 35 et Les entreprises publiques au Burundi, op. cit., pp. 198 - 200.

3. PLACE DES ENTREPRISES PUBLIQUES

Le secteur d'économie mixte, fort aujourd'hui d'une soixantaine de firmes, occupe une place fondamentale dans l'économie du Burundi. Pour mesurer l'importance économique d'une catégorie d'entreprises dans une économie donnée, Frédéric FRANCOIS-MARSAL (1) propose quatre critères : valeur ajoutée, investissements, effectifs employés, chiffre d'affaires. Nous en retiendrons deux pour lesquels nous disposons de renseignements chiffrés.

Le tableau II (voir ci-dessous) montre la situation comparée des effectifs employés par le secteur privé et le secteur d'économie mixte. Les données se rapportent aux deux premières années de la réalisation du IIIème Plan, 1978 et 1979. La portée de ces chiffres est donc limitée et on ne peut pas en tirer trop de conclusions. Ces statistiques partielles constituent néanmoins une photographie de la situation de l'emploi à une époque qui a vu l'extension du secteur d'économie mixte et illustrent donc une répartition peu susceptible d'être inversée à court et à moyen terme.

On observe que l'ensemble du secteur public (entreprises entièrement publiques, entreprises mixtes et administration publique) fournit en moyenne calculée sur 2 ans 60% d'emplois et le secteur privé 40%. Pour affiner la comparaison, déduisons du premier pourcentage 15% correspondant aux effectifs de l'Administration publique (2). Nous obtenons 45% pour l'ensemble du secteur d'économie mixte (3) et 40% pour le secteur privé.

Tableau II : L'emploi dans le secteur d'économie mixte et le secteur privé

	1 9 7 8		1 9 7 9	
<b>Secteur privé</b>		%		%
Primaire	1'453	1,6	5'920	5
Secondaire	7'089	7,6	12'410	10,4
Tertiaire	25'679	27,6	34'690	29
Total	34'251	36,8	53'020	44,4
<b>Secteur public</b>		%		%
Primaire	19'738	21,2	25'180	21
Secondaire	13'426	14,4	12'740	10,7
Tertiaire	25'758	27,7	28'720	24
Total	58'882	63,3	66'640	55,7
<b>Total général</b>	93'133	100%	119'660	100%

Source : Rapport annuel de la BRB, 1978

(1) Frédéric FRANCOIS-MARSAL, op. cit., p. 15.

(2) Selon le Rapport annuel (1979) de la BRB, les effectifs de l'Administration publique totalisent 8672 et 10'140 unités, respectivement en 1978 et 1979.

(3) Pour la définition du secteur d'économie mixte, cf. supra 1.1.

Tableau III : Investissements fixes par agents (1974 - 1980)  
(en millions de francs FBu)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Entreprises privées	50,3	265,3	160,7	242,5	232,7	395,5	310,6
Entreprises publiques	140,7	1081,3	1155	2477,7	3347,3	3871,4	4918,6
Administrations	1279,7	1463,5	1845,6	2443	3699,1	5737,8	5650,2
Total (toutes origines)	1767,9	3069,0	3515	5517,4	7709,1	10504,7	11493,5

Source : Ministère du Plan, Données macroéconomiques (1974 - 1980), juillet 1980

La répartition par secteurs d'activités apporte d'autres enseignements intéressants : on observe que dans le secteur primaire, les établissements privés ne fournissent que 13% d'emplois; dans le secondaire, 42% et 58% respectivement pour le privé et le public et dans le secteur tertiaire, respectivement 53% et 47%. Il apparaît clairement que les entreprises publiques créent plus d'emplois dans les branches productives de biens, le secteur privé étant plus pourvoyeur d'emplois dans la production de services. Bien entendu, de telles données ne renseignent pas sur l'utilité économique réelle des emplois fournis. Pour compléter la comparaison, il faudrait évaluer la productivité du travail. Il n'est pas douteux qu'ici et là, des phénomènes d'effectifs pléthoriques et de sous-emploi puissent être constatés, dans les entreprises publiques en particulier. On obtiendrait de plus justes proportions mais l'importance des entreprises publiques au plan de l'emploi resterait une réalité.

Une réalité confirmée par le volume des investissements réalisés par les agents économiques publics. En effet, il ressort du tableau III (voir ci-dessus) que les investissements des entreprises publiques augmentent constamment, passant de 140 millions FBu en 1974 à près de 5 milliards FBu, sept ans après. Soit 36 fois plus. Pendant ce temps, les entreprises privées se contentent d'une progression de 50 à 310 millions FBu, soit six fois plus seulement. Deuxièmement, la contribution du secteur privé atteint une seule fois 7% de l'ensemble des investissements réalisés dans le pays en 1975. Pour le reste de la période, elle ne s'éloigne guère de 3 à 4%. La part du secteur d'économie mixte, modeste la première année (8%), grimpe à 35% l'année suivante et ne descend pas en dessous de 33% durant le reste de la période envisagée.

Le rôle considérable des entreprises publiques au Burundi dans le domaine de l'investissement qui est, comme chacun le sait, générateur de développement, étant établi, un certain nombre de questions se posent. Ces investissements sont-ils rentables ou, à tout le moins, judicieux ? Visent-ils toujours à satisfaire des besoins bien identifiés et répondent-ils à une demande solvable et correctement évaluée ? Un groupe de consultants de la B.I.R.D., dont il a déjà été question, ont tenté de répondre à ces questions et à d'autres sur la base d'une étude portant sur un échantillon de onze entreprises (1).

(1) Les entreprises publiques au Burundi, op. cit.

Pour notre part, nous montrerons, dans une des deux études de cas faisant l'objet de la deuxième partie de ce travail, que la Laiterie Centrale de Bujumbura fonctionne encore à concurrence de la moitié de sa capacité de production, ce qui pose le problème de la fiabilité de l'étude de factibilité. Mais quels que soient les problèmes que rencontrent les entreprises publiques, celles-ci occupent une place de premier plan dans l'économie du Burundi et leur rôle ne semble pas appelé à décroître : "Les raisons qui ont motivé la croissance du secteur para-public vont subsister dans l'avenir. Ce dernier va donc continuer à jouer un rôle important (1).

### CONCLUSION

Il y a un contraste frappant entre la place prise par les entreprises publiques dans l'ensemble de l'économie du Burundi, les concours financiers qui leur sont apportés par le Gouvernement et les options de la politique économique et sociale du pays. Comme nous l'avons constaté dans les pages précédentes, peu de choses sont dites au sujet du rôle actuel ou attendu du secteur d'économie mixte dans le développement. Pourquoi ? Une explication de nature politique peut être avancée. En effet, au cours de sa brève histoire post-coloniale, le Burundi a eu des démêlés importants avec l'ancien colonisateur qui, jusqu'à ce jour, entend encore influencer sur la vie politique et économique de ses anciennes possessions. Les investisseurs belges - et autres - ont par conséquent plutôt boudé le Burundi où ils ont rarement trouvé des partenaires publics dociles. Dans cet environnement hostile, les dirigeants burundais ont peut-être jugé imprudent de pratiquer ouvertement une politique de développement d'un grand secteur d'économie mixte, perçue par les milieux d'affaires - tant étrangers que nationaux - comme une tendance au dirigisme, sinon à l'instauration du socialisme, véritable bête noire de ces milieux-là.

Tactique compréhensible quand on est dans une position de faiblesse mais les entreprises publiques sont là et il faut bien que le Gouvernement sache bien ce qu'il veut en faire : "Il conviendrait que, dès le stade de la préparation du plan, les pouvoirs publics définissent clairement et fassent connaître la façon dont ils souhaitent faire concourir le secteur parapublic, dans les différents secteurs économiques, à la réalisation des objectifs économiques et sociaux. (...) C'est ainsi que pourront être définies les grandes orientations stratégiques concernant le secteur : création de nouvelles entreprises, suppressions ou fusions, réorientations des missions, cessions au secteur privé, etc... (2).

La prudence en politique n'est pas incompatible avec la cohérence dans l'action économique. De toute façon, les investisseurs privés éventuels sont en général bien renseignés : ils savent où ils vont mettre le pied.

(1) Les entreprises publiques au Burundi, op. cit., p. 226.

(2) Les entreprises publiques au Burundi, op. cit., p. 227.

**DÉUXIÈME PARTIE**

**ÉTUDES DE CAS**

4. GENERALITES4.1 INTRODUCTION

La première entreprise du Burundi a été créée en 1962. Il s'agit du "Comité de Gérance de la Caisse de Réserve Cotonnière", en abrégé le COGERCO.

A la fin de 1973, soit onze ans plus tard, le pays comptait une dizaine d'entreprises publiques, à savoir : Le COGERCO, la Caisse d'Épargne du Burundi (CADEBU), la Banque de la République du Burundi (BBB), la REGIDESO (pour l'eau et l'électricité), l'Office National de Tourisme (ONT), la Société Régionale de Développement (SRD) Théicole de Teza, la SRD théicole de Rwegura, la SRD de l'Imbo, la SRD "Usine de poissons du Burundi" (SUPOBU) et l'Office National de Commerce (O.N.C.).

En 1980, 58 entreprises publiques ou mixtes ont été recensées par Victor SHINGIRO et Willi KUHN (1). On peut donc dire que le nombre de ces firmes a quintuplé en moins de dix ans.

Les pouvoirs publics burundais, préoccupés par le déperissement de beaucoup d'entre elles, ont fait appel à la Banque Mondiale pour l'établissement d'un "diagnostic" des difficultés rencontrées par ces agents économiques, suivi de propositions sur la restructuration et le redressement du secteur parapublic. Les premiers travaux aboutirent à la publication de deux rapports : l'un, dit préliminaire, par la mission de la Banque Mondiale; l'autre par la Commission de contrôle des entreprises publiques, mise en place en 1980 et qui a travaillé conjointement avec l'équipe de la Banque Mondiale.

"Le choix de l'échantillon d'entreprises sur lequel la Commission mixte a travaillé ne résulte pas d'une analyse systématique de toutes les entreprises sur la base de laquelle auraient été sélectionnés un certain nombre de cas typiques. Cet échantillon n'est pas non plus totalement aléatoire. L'échantillon à soumettre à une analyse approfondie, dans le cadre du programme d'assistance technique, devra être choisi selon des critères analytiquement plus rigoureux" (2). Le rapport de la Commission de contrôle des établissements publics n'est pas plus précis en ce qui concerne les critères de choix de la dizaine d'entreprises qui a constitué son échantillon (3).

L'analyse approfondie, prévue dans le rapport préliminaire et entreprise au dernier trimestre de 1981, a repris l'échantillon de la Commission de Contrôle (à une entreprise près) et a débouché sur un rapport documenté, détaillé et copieux (4), mais qui, pas plus que les précédents, ne justifie le choix de son échantillon.

Cependant, on peut dire que dans les trois cas on s'est penché sur la situation des entreprises qui sont en proie à des difficultés de toutes sortes; certaines de ces difficultés étant du reste connues du grand public. La menace la plus ressentie par le Gouvernement du Burundi est celle que les entreprises déficitaires font peser sur les finances de l'Etat.

- (1) W. KUHN et V. SHINGIRO : Analyse économique et financière des entreprises publiques du Burundi, Rapport, Bujumbura, avril 1981, pp. 115 et suiv.
- (2) Banque Mondiale : Rapport préliminaire de la Mission "Entreprises publiques", Bujumbura, juin 1980, p. 2.
- (3) W. KUHN et V. SHINGIRO, op. cit., p. 2.
- (4) MINISTRE DU PLAN, MINISTRE DES FINANCES : Les entreprises publiques au Burundi, op. cit.

#### 4.2 CHOIX DES ENTREPRISES - TEMOINS

Pour notre part, il nous a paru utile de nous intéresser aux entreprises qui n'ont pas fait l'objet d'enquêtes officielles. Dans l'esprit des pouvoirs publics, on a affaire à des firmes qui "marchent" dans la mesure où l'Etat n'est pas obligé de les subventionner (1).

Ceci ne veut pas dire qu'elles ne connaissent pas de problèmes, tant s'en faut. Nous avons choisi deux établissements-témoins des difficultés de croisière de l'économie publique burundaise.

Quelques caractéristiques communes aux deux entreprises ont influé sur notre choix :

- 1) L'Office National de Commerce et la Laiterie Centrale de Bujumbura sont entrés en activité respectivement en 1973 et 1974, soit plus de dix ans d'existence pour l'un et pour l'autre. Les deux firmes ont donc atteint l'âge adulte et devraient être à l'abri des problèmes liés à l'âge récent de certaines autres entreprises.
- 2) La nécessité de leur création ne semble pas contestable. Au début des années soixante-dix, on pouvait s'étonner qu'il n'existât pas de laiterie dans un pays où l'élevage est une activité importante (2). En ce qui concerne l'O.N.C., sa naissance a été une des illustrations de l'accord de coopération passé entre le Burundi et la Chine Populaire le 6 janvier 1972. Il fut convenu que les dépenses locales occasionnées par la réalisation des projets financés par la Chine seraient couvertes par le produit de la revente d'articles importés de Chine (3). La mise en place des structures d'écoulement des marchandises chinoises était donc pleinement justifiée.
- 3) Dans les deux cas, on a affaire à des entreprises publiques dans lesquelles l'Etat détient l'intégralité du capital, encore que pour la Laiterie, les statuts prévoient que "d'une part, le capital peut être augmenté par de nouveaux apports décidés par la République; d'autre part, le capital social pourra aussi être augmenté par une prise de participation d'une ou plusieurs entreprises qualifiées ou d'une banque ou société de développement"(4).  
 Qu'entend-on par "entreprises qualifiées" ? Sibyllin, le texte ne renseigne pas avec précision sur les intentions des autorités burundaises : on ne dit pas si les nouveaux apports seront d'origine publique, privée ou mixte. La lecture des documents comptables de la L.C.B. n'indique pas qu'il y ait eu des apports d'origine privée ou mixte. On peut donc dire que la L.C.B. reste une entreprise entièrement publique.  
 L'avantage de ce critère est de faciliter l'analyse des relations entre le gouvernement et cette catégorie d'entreprises.

- (1) Vrai pour l'O.N.C., partiellement vrai pour la LCB.
- (2) Il faut signaler qu'une petite laiterie fonctionnait à Bujumbura jusqu'au milieu des années soixante. Elle fut fermée pour non-respect des règles minimales d'hygiène. Son propriétaire - un ressortissant belge - s'est reconverti dans... la parfumerie.
- (3) Dans le cadre de cet accord, les Chinois ont construit une grande usine textile et une centrale hydroélectrique.
- (4) Ordonnance No 710/101 du 15 juillet 1976, art. 6.

- 4) Jusqu'à présent, les deux firmes ont connu une grande stabilité en ce qui concerne le personnel de direction. Fait remarquable quand on constate que dans beaucoup d'autres entreprises publiques, les problèmes de gestion sont aggravés par "la rotation rapide du personnel de direction dont la mutation intervient souvent avant que les responsables n'aient eu le temps de se familiariser avec les problèmes de leur entreprise" (1). Un dernier critère a guidé notre choix. Les difficultés rencontrées par l'économie publique burundaise présentent de nombreuses similitudes, mais certains handicaps sont spécifiques à telle entreprise déterminée ou à telle catégorie d'entreprises. Une des catégorisations peut consister à distinguer les entreprises industrielles des entreprises de services. L'D.N.C. appartient au secteur des services parce qu'il importe des biens et les revend "en l'état", tandis que la L.C.B. se rattache au secteur industriel puisqu'elle transforme le lait frais en lait pasteurisé et fabrique des produits laitiers dérivés. En opérant cette distinction, nous espérons pouvoir identifier les problèmes spécifiques à l'un et à l'autre secteur.

## 4.3

ASPECTS METHODOLOGIQUES

D'abord, notre démarche procède de la méthode de cas. Nous avons pour but d'"alimenter par des exemples concrets, tirés de la réalité nationale" (2) la réflexion des dirigeants de l'économie publique burundaise, des autorités politiques concernées et des lecteurs nationaux ou étrangers intéressés par notre sujet, sur "soit les règles de fonctionnement d'une entreprise, soit sur les points forts et les points faibles de la gestion de celle-ci; soit, d'une façon plus générale, sur l'existence (ou la non-existence) des règles, principes ou procédures de gestion (management) transposables dans d'autres entreprises" (3).

Nous reprenons aussi et surtout le deuxième objectif que Jean MENLING assigne au cas de gestion d'entreprise : permettre aux lecteurs nationaux de notre travail de "raisonner, non pas à partir de situations théoriques (ou de situations étrangères), mais à partir de situations où ils seront capables de reconnaître un environnement qui leur est familier (celui de sociétés dont ils connaissent la "Raison sociale", les produits, voire certains employés)" (4).

Ce choix méthodologique ne signifie pas que l'expérience des autres pays en la matière ne présente pas d'intérêt. Bien au contraire : dans la première partie de ce travail, nous avons fait l'historique du développement de l'économie publique ainsi que de l'utilisation de celle-ci comme instrument de politique économique. Indications ayant valeur de référence et non de modèle. Un ensemble d'informations destinées à servir d'éléments d'appréciation de la politique économique mise (ou à mettre) en œuvre au Burundi.

(1) BANQUE MONDIALE : Rapport préliminaire, op. cit., p. 6.

(2), (3) Jean MEHLING : Comment préparer et rédiger une étude de cas : Guide méthodologique, Groupe de Gestion d'Entreprise, Neuchâtel, 1982, p. 3.  
et (4)

En deuxième lieu, nous étudierons la L.C.B. et l'O.N.C. en les considérant comme des systèmes dans l'optique de Jacques MELESE : "Penser à une entreprise ou à un service public en tant que système, c'est reconnaître que tout organisme est composé de multiples parties interconnectées d'une manière complexe, en évolution permanente sous l'action de l'univers extérieur, et qu'il doit être orienté vers la réalisation d'objectifs globaux, souvent contradictoires avec les objectifs locaux qui traduisent la tendance à l'auto-organisation des divers sous-systèmes" (1). Pour sa part, C. West CHURCHMANN, résumant les nombreuses définitions du terme "système", écrit : "Bien que le terme de "système ait été défini de nombreuses façons, tous les auteurs de définitions reconnaissent qu'un système est un ensemble de parties coordonnées en vue d'atteindre un ensemble d'objectifs. Un animal, par exemple, est un système merveilleusement agencé, composé de nombreuses parties différentes qui contribuent de diverses façons à le maintenir en vie et à lui permettre de se reproduire ou de jouer" (2). L'approche système et la cybernétique nous fournissent la précieuse notion de pilotage que nous introduirons dans l'étude de la L.C.B. et de l'O.N.C. "L'utilité de cette notion de pilotage est manifeste car elle contient la visée d'un objectif, la définition de la "trajectoire" qui y conduit, le guidage de l'entreprise le long de cette trajectoire, la correction des déviations, l'adaptation des objectifs et de la trajectoire lorsque l'évolution interne ou externe l'exige" (3).

Nous tenterons de voir si la L.C.B. et l'O.N.C. sont bien pilotés ou s'ils sont pilotés sans système de gestion comme dans la situation que décrit MELESE : "Piloter une entreprise sans système de gestion est une illusion, car c'est se condamner à des actions disjointes, improvisées, sans cohérence à long terme, et c'est aussi rendre impossible la délégation et la participation vraies des hommes concernés (4).

Nous emprunterons à C.W. CHURCHMANN les cinq éclairages qui, selon lui, doivent nous aider à réfléchir sagement à la signification d'un système.

Pour le moment, contentons-nous de les énumérer, ces éclairages. Nous les définirons au fur et à mesure que nous les utiliserons pour l'étude des systèmes L.C.B. et O.N.C. :

- 1) les objectifs du système total et plus spécifiquement, les mesures de performance de l'ensemble du système
- 2) l'environnement du système : ses contraintes
- 3) les ressources du système
- 4) les composantes du système, leurs activités, leurs buts et les mesures de leurs performances
- 5) la gestion du système (5).

(1) Jacques MELESE : La gestion par les systèmes. Essai de praxéologie, Editions Hommes et Techniques, Puteaux, 1968, p. 10.

(2) C. West CHURCHMANN : Qu'est-ce que l'analyse par les systèmes ? Dunod, Paris, 1974, p. 34.

(3) Jacques MELESE, op. cit., p. 11.

(4) Jacques MELESE, ibid.

(5) C.W. CHURCHMANN, op. cit., p. 34.

Nous commencerons par décrire la situation telle qu'elle se présente actuellement à la L.C.B. et à l'O.M.C. Ensuite, nous regrouperons nos propositions d'amélioration dans un chapitre à part. Et ce sera l'occasion d'analyser les recommandations de la Banque Mondiale qui font l'objet du chapitre III de son rapport (1). Ce dernier aspect de notre méthodologie nous est suggéré par Jacques MELESE : "L'analyse devra donc débiter par la description du système existant. (...) Sur la base de cette description, on pourra ensuite envisager des modifications de structure, de responsabilités, de méthodes, de procédures, etc..., qui feront évoluer le système initial vers un système-objectif meilleur" (2).

(1) MINISTERE DU PLAN, MINISTERE DES FINANCES : Les entreprises publiques au Burundi, op. cit., pp. 225 - 243.

(2) Jacques MELESE : L'analyse modulaire des systèmes de gestion. Editions Hommes et Techniques, 2ème éd., 1979, p. 13.

## 5. LAITERIE CENTRALE DE BUJUMBURA (L.C.B.)

La Laiterie centrale de Bujumbura est située à l'orée de Ngagara, vaste quartier (1) qui occupe la partie septentrionale de la capitale, entre le centre commercial et administratif, le sud industriel et les banlieues populaires de Kamenge, Kinama et Cibitoke.

L'usine a été construite par le Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage, grâce à l'assistance technique de la FAO et aux équipements fournis par l'UNICEF et le FED. Les installations permettent la production de lait de ménage, techniquement appelé "tonned milk" et automatiquement emballé en sachets de polyéthylène, de lait reconstitué à partir de lait écrémé et d'huile de beurre. On peut aussi y fabriquer du yoghourt, du beurre et de la crème fraîche. Ces derniers produits laitiers sont fabriqués en petites quantités, étant donné, comme nous le verrons plus loin, l'insuffisance chronique de matières premières.

La laiterie a une capacité de production de 10'000 litres par jour. Actuellement, elle produit en moyenne 5'000 litres, soit la moitié de sa capacité de production et un niveau de production presque tangent au seuil de rentabilité évalué à 4'000 litres par jour. Par ailleurs, une cave de fabrication de fromage a été aménagée. Elle est partiellement utilisée. Sa pleine exploitation, prévue en cas d'excédent de lait cru, est renvoyée à d'hypothétiques jours meilleurs. Le capital de l'entreprise est fixé à 50 millions de francs Burundi (2). Il a été libéré sous forme de terrains, bâtiments, matériel et équipements et à concurrence de quelque FBU 35 millions (3).

Créée pour une durée de 30 ans avec possibilité de prorogation, la L.C.B. peut étendre son activité sur tout le territoire du Burundi. Erigée en "société régionale de développement", la Laiterie a la vocation de contribuer au progrès économique et social du pays. De ce fait, elle est exemptée d'imposition directe sur les bénéfices.

## 5.1 ENVIRONNEMENT

Que signifie ce terme très à la mode depuis le développement de l'écologie ? Selon le petit Robert, c'est l'ensemble des conditions naturelles (physiques, chimiques, biologiques) et culturelles (sociologiques) susceptibles d'agir sur les organismes vivants et les activités humaines. Par extension, ajoute le dictionnaire, l'environnement signifie les conditions extérieures susceptibles d'agir sur le fonctionnement d'un système, d'un dispositif. Puisque nous considérons la L.C.B. comme un système, nous retiendrons la deuxième acception. C. West CHURCHMANN donne une définition encore plus précise de l'environnement : "Lorsque nous disons que quelque chose se trouve "à l'extérieur" du système, nous voulons dire que le

- (1) Avant l'indépendance, cette partie de la ville s'appelait "Quartier de l'Office des Cités Africaines" (OCAF) et était réservée aux fonctionnaires indigènes et aux employés africains du secteur privé. Sans rire, les urbanistes belges croyaient-ils bien faire en construisant des quartiers africains... en Afrique !
- (2) 1 franc Burundi = 0,02 francs suisses. Cette parité est valable pour toutes les données reprises dans notre travail. Elle a été modifiée en 1983 et en 1984, lors de la dévaluation de 30% et de 15% du franc Burundi.
- (3) Nous verrons plus loin (cf. 5.5.3) pourquoi ce chiffre est approximatif.

système ne peut avoir que peu d'influence sur les caractéristiques ou sur le comportement de cette chose. L'environnement, en fait, rassemble les choses et les gens qui constituent des "données" du point de vue du système. (...) L'environnement n'est pas seulement quelque chose qui échappe à l'influence du système, c'est aussi quelque chose qui détermine en partie la performance du système" (1). Et comment déterminer ces "données" ? Le même auteur propose de se poser deux questions : "Puis-je y changer quelque chose ?" et "Cela importe-t-il pour la réalisation de mes objectifs ?". Si la réponse à la première question est non mais, oui à la seconde, alors "cela" appartient à l'environnement (2).

C. West CHURCHMANN constate en conclusion : "Il arrive souvent que les systèmes ont un fonctionnement défectueux pour la simple raison que les gens qui les gèrent sont persuadés qu'un aspect particulier du monde est extérieur au système et non modifiable" (3).

Pour la L.C.B., on peut dire que son environnement est essentiellement constitué des trois éléments suivants: l'approvisionnement en lait cru, l'enclavement du pays et la dépendance étroite vis-à-vis du ministère de tutelle. Dans ce chapitre, nous ne traiterons que des deux premiers éléments. Nous aborderons le problème de tutelle quand nous parlerons de pilotage et de gestion.

#### 5.1.1 Approvisionnement en matière première locale

La fonction approvisionnement est entendue ici dans le sens des commandes à passer aux fournisseurs extérieurs dans le but de mettre à la disposition du service production la quantité de lait cru dont il a besoin, en qualité spécifiée, dans les meilleurs délais et au meilleur prix. A l'exception de deux fermes d'Etat de Kifurwe et de Rukoko, les fournisseurs de la Laiterie sont les éleveurs éparpillés (4) dans la plaine de la Ruzizi, au nord-ouest de Bujumbura. Il n'est évidemment pas question de leur passer des commandes. Initialement, la L.C.B. avait créé des centres de collecte dans les cinq localités de Banga, Kabezi, Gatumba, Gihanga et Cibitoke. Les camionnettes de la Laiterie effectuaient elles-mêmes la livraison de lait à l'usine. Le coût de transport s'étant révélé trop élevé, la Laiterie s'approvisionne actuellement à Gihanga (à 15 km de Bujumbura) et aux fermes déjà mentionnées. On fonde de grands espoirs sur le développement de la Ferme de Kifurwe. Située à 24 km de Bujumbura et dotée de vaches laitières de race frisonne, elle devrait être une source plus régulière d'approvisionnement de la L.C.B. Tout dépendra de l'acclimatation de la race frisonne à l'écosystème de la plaine de la Ruzizi et de la gestion de la Ferme (5).

Quant à la Ferme de Rukoko, elle sera surtout expérimentale. On y étudiera l'aptitude de quelques races bovines importées à s'adapter aux conditions climatiques et végétales de la région.

(1) C. West CHURCHMANN, op. cit., p. 40.

(2) Ibidem, p. 41

(3) C. West CHURCHMANN, op. cit., p. 41.

(4) Le Burundi ne connaît pas de villages. L'habitat traditionnel est constitué de paillotes entourées de kraals et dispersées sur les innombrables collines qui forment l'essentiel du relief du pays. Toutefois, une politique de "villagisation" est mise en oeuvre depuis quelques années.

(5) Une expérience similaire (la Société d'Exploitation de la Ferme de Randa), lancée en 1976 avec beaucoup d'enthousiasme, a abouti, quatre ans après, à un échec retentissant.

#### 5.1.1.1 Variations saisonnières de l'approvisionnement

L'élevage pratiqué dans la plaine de la Ruzizi et dans tout le pays est du type rudimentaire. Le bétail broute l'herbe qu'il trouve dans les pâturages; il ne connaît pas d'autre alimentation. Les pâturages ne subissent aucun traitement particulier. L'herbe est donc étroitement dépendante de la succession des saisons : fraîche et abondante durant la saison de pluies (novembre à avril), elle est sèche et rare (sauf dans les vallées et aux flancs des montagnes) de mai à octobre, période qui correspond à la saison sèche. Dans le temps, durant la période des vaches maigres - c'est le cas de le dire - les éleveurs pratiquaient la transhumance. Aux mois de juillet et d'août, sommet de la saison sèche, les paysans conduisaient leurs troupeaux dans les parties montagneuses du pays. A cause de la pression démographique et du changement de structures de la propriété foncière, la transhumance devient de plus en plus difficile. Le bétail doit se contenter du peu qu'il trouve dans les pâturages jaunis par le soleil. Pour la L.C.B., cela se traduit par une collecte très inégale et particulièrement limitée en saison sèche. C'est ce qui ressort du tableau no 4 (voir page suivante) qui reprend le relevé mensuel de lait collecté entre 1977 et 1983.

Le caractère saisonnier apparaît encore plus clairement si nous calculons pour chaque année la moyenne mensuelle et les écarts par rapport à celle-ci. Nous constatons que les écarts positifs se situent aux mois de janvier, février, mars, novembre et décembre; tandis que les écarts négatifs correspondent à la saison sèche. Les quantités anormalement basses pour l'année 1979 (et ce dès le mois de mars) ont une explication : les éleveurs ont déclenché une grève du lait pour exiger une augmentation de prix. La grève a cessé quand une revalorisation de 36% a été obtenue le mois suivant. Mais la perturbation s'est répercutée sur la collecte de toute l'année. Au total, l'approvisionnement a été nettement inférieur à celui des autres années : 71% par rapport à 1978, 72% par rapport à 1977, 69% par rapport à 1980.

Ce mouvement saisonnier est une première donnée, particulièrement contraignante, avec laquelle la L.C.B. doit compter.

#### 5.1.1.2 Insuffisance quantitative de l'approvisionnement

Si la Laiterie se contentait de traiter la matière première collectée au centre de ramassage, son niveau d'activité serait bien en dessous du seuil de rentabilité estimé, comme nous l'avons déjà dit, à 4'000 litres par jour ou 96'000 litres par mois. Le tableau no 4 (voir page suivante) montre bien que la collecte mensuelle a été inférieure à ce seuil pendant cinq ans, la quantité de décembre 1977 étant l'exception qui confirme la règle.

Pour pallier l'insuffisance de l'approvisionnement en lait cru, la L.C.B. a trouvé une "solution" : elle achète au bureau local du Programme Alimentaire Mondial (PAM) du lait en poudre importé d'Europe ou d'Amérique du Nord. Le lait en poudre combiné au lait cru permet à la Laiterie de produire laborieusement quelque 5'000 litres de lait pasteurisé, 6'000 tout au plus. Le contrat passé entre le PAM et la L.C.B. est avantageux pour cette dernière : d'une part, le prix du lait en poudre est égal à celui que la Laiterie offre aux éleveurs; d'autre part, le PAM accorde à sa cliente une espèce de crédit-fournisseurs : le remboursement de ses créances s'effectue sur un compte bancaire alimenté par des prélèvements sur les recettes de la L.C.B. Quand l'aide du PAM - car c'est bien d'une aide qu'il s'agit - a pris fin, le Fonds Européen de Développement (FED) a pris la relève dans les mêmes conditions.

Tableau no 4 : Relevé mensuel de lait collecté pendant 5 ans (en litres)

(Source : L.C.B. : Service des approvisionnements)

MOIS	1977		1978		1979		1980		1981	
	Quantités (x)	Ecartés p/r à la $\bar{x}$	Quantités (x)	Ecartés p/r à la $\bar{x}$	Quantités (x)	Ecartés p/r à la $\bar{x}$	Quantités (x)	Ecartés p/r à la $\bar{x}$	Quantités (x)	Ecartés p/r à la $\bar{x}$
Janvier	70'242	13'758	84'116	26'880	74'614	33'725	94'114	34'774	85'051	35'896
Février	68'268	11'754	66'863	9'627	71'978	31'089	91'695	32'355	63'078	13'923
Mars	67'310	10'826	65'310	8'074	11'978	-28'911	93'959	34'619	51'574	2'419
Avril	47'796	-8'688	46'564	-10'672	29'827	-11'062	76'077	16'737	38'805	-10'350
Mai	46'292	-10'192	46'106	-11'130	29'485	-11'404	51'300	-8'040	20'078	-29'077
Juin	45'008	-11'476	42'481	-14'755	28'975	-11'914	30'149	-29'191	24'806	-24'349
Juillet	44'182	-12'302	41'529	-15'707	27'847	-13'042	27'781	-31'559	34'599	-14'556
Août	36'907	-19'577	41'243	-15'993	27'745	-13'144	24'690	-34'650	34'043	-15'112
Septembre	37'184	-19'300	42'481	-14'755	26'485	-14'404	21'479	-37'861	37'579	-11'576
Octobre	45'788	-10'696	50'259	-6'977	31'543	-9'346	31'500	-27'840	52'303	3'148
Novembre	69'793	13'309	73'820	16'584	53'802	12'913	76'531	17'191	76'137	26'982
Décembre	99'037	42'553	86'064	28'838	76'385	35'496	92'805	33'465	71'812	22'657
Total annuel	677'807		686'836		490'664		712'080		589'865	
Moyenne mensuelle (x)	56'484		57'236		40'889		59'340		49'155	

Tableau no 4 : Relevé mensuel de lait collecté pendant 5 ans (en litres) (suite)  
 Source : L.C.B. : Service des approvisionnements)

MOIS	1982		1983	
	Quantités (x)	Ecart p/r à la $\bar{x}$	Quantités (x)	Ecart p/r à la $\bar{x}$
Janvier	39'721	10'642	78'769	33'509
Février	23'049	-6'030	33'897	-11'363
Mars	17'974	-11'105	67'303	22'043
Avril	13'546	-15'533	50'614	5'354
Mai	6'503	-22'576	36'056	-9'204
Juin	4'865	-24'214	20'241	-25'019
Juillet	6'294	-22'785	22'624	-22'636
Août	10'375	-18'704	22'593	-22'667
Septembre	12'338	-16'741	33'806	-11'454
Octobre	47'891	18'812	36'667,5	-8'592,5
Novembre	82'142	53'063	53'395	8'135
Décembre	84'246	55'167	87'160	41'900
Total annuel	348'944		543'125,5	
Moyenne mensuelle ( $\bar{x}$ )	29'079		45'260	

La dépendance de la L.C.B. vis-à-vis du PAM et du FED est très étroite : dans les conditions actuelles d'exploitation, la proportion de lait en poudre qui est utilisé est très élevée. Ainsi, pour l'année 1980, elle entre en moyenne pour 54% dans la production de lait pasteurisé. Elle monte à plus de 80% aux mois d'août et de septembre. Le tableau no 5 ci-dessous indique justement les quantités mensuelles de lait en poudre utilisé en 1980 :

Tableau no 5 : Utilisation de lait en poudre en 1980  
(quantités exprimées en litres)

MOIS	Lait cru	Lait en poudre	Production de lait pasteurisé
Janvier	94'114	22'886	117'000
Février	91'695	15'305	107'000
Mars	93'959	53'041	147'000
Avril	76'077	63'923	140'000
Mai	51'300	83'700	135'000
Juin	30'149	92'851	123'000
Juillet	27'781	68'219	96'000
Août	24'690	125'301	150'000
Septembre	21'479	131'521	153'000
Octobre	31'500	95'500	127'000
Novembre	76'531	47'369	124'000
Décembre	92'805	52'195	145'000
Total annuel	712'080 (46%)	851'920 (54%)	1'564'000 (100%)

Source : Services d'Approvisionnement et de Production.

Ces chiffres appellent d'autres remarques. Ils montrent que six mois sur douze les coûteuses installations de la L.C.B. servent essentiellement à retraiter du lait en poudre. Or, ce produit est déjà propre à la consommation : il suffit de le diluer dans l'eau, le café ou le thé.

Pendant les mois d'août et de septembre, les clients de la L.C.B. consomment du lait reconstitué agrémenté d'un soupçon de lait local. Les dirigeants de la Laiterie parlent avec inquiétude de la perspective d'être un jour privés des fournitures du FED. Celui-ci pourrait les rassurer s'il voulait : la surproduction laitière dans les pays du Marché Commun, auquel le Burundi est associé, devrait permettre l'approvisionnement de la L.C.B. en lait en poudre pendant de longues années encore. Les mêmes dirigeants n'ont pas l'air de se poser la vraie question : valait-il la peine d'investir des dizaines de millions dans la construction d'une laiterie rien que - ou presque - pour retraiter du lait importé ?

#### 5.1.1.3 Prix d'achat de lait cru

La grève de lait déclenchée en mars 1979 et qui, pendant des mois, a aggravé les problèmes d'approvisionnement de la L.C.B a montré que les "fournisseurs" n'étaient pas satisfaits du prix qui leur était offert aux centres de ramassage. Celui-ci a évolué de la manière suivante jusqu'en 1982 : Frs. 12.-- le litre de 1974 à 1976, Frs. 16.-- de 1976 à mars 1979, Fra. 25.-- jusqu'à la fin de juillet 1982 et Frs. 45.-- depuis le premier août 1982. Il est bien entendu illusoire de chercher à savoir si ce prix couvre les coûts de production. Comment, en effet, calculer ces derniers ? On ne peut

donc pas dire si le mécontentement des éleveurs était justifié ou non. Si on se réfère à l'indice des prix de l'agriculture vivrière et si on prend comme base l'année 1970, le taux moyen de hausse des prix est de 6,8% par an (1). En appliquant ce taux aux prix successifs indiqués ci-dessus, on obtient Frs. 16,08 pour l'année 1979, chiffre qui correspond au prix pratiqué par la L.C.B. Par contre et pour la même période, le taux moyen de hausse des prix à l'importation est de 11,3% par an (2). Or, les paysans vivent en économie de subsistance mais ils vendent le surplus de leur production agricole dans le but de pouvoir se procurer un certain nombre d'articles importés : sel, vêtements, instruments aratoires, etc...

Les prix à l'importation augmentant presque deux fois plus vite que ceux des produits agricoles locaux, on comprend que les paysans ressentent le besoin d'une revalorisation régulière du prix de leur production. C'est peut-être ici qu'il faut chercher la première explication de la grève du lait.

La deuxième explication réside dans la concurrence exercée par les fameux "colporteurs de lait" dont il a déjà été question dans l'introduction. Alors que la Laiterie est tenue de respecter le prix d'achat fixé par le gouvernement, les marchands ambulants déterminent leurs prix en fonction de l'offre et de la demande.

Selon une enquête effectuée par une étudiante de l'Université de Bujumbura en avril 1981, la L.C.B. a collecté en une journée 1'025 litres et ses concurrents 2'975 litres (3). Pas moins. Donc, sur un total de 4'000 litres, la Laiterie s'est contentée d'un tiers. Cet exemple n'est pas isolé : ainsi, au fil des jours, la L.C.B. est privée d'une grande partie de lait disponible et elle semble désarmée pour faire face à la situation. En amont, sa marge de manoeuvre est très réduite non seulement à cause de la contrainte de l'homologation des prix par les pouvoirs publics, mais aussi parce que toute hausse se répercute en aval - toutes choses restant égales par ailleurs - sur le prix de vente de lait pasteurisé, lequel est aussi soumis au contrôle du ministère de l'Economie. Jusqu'en 1982, la Laiterie n'a pas connu de problèmes de mévente mais il est probable qu'une hausse brutale du prix de vente provoquerait des difficultés d'écoulement de la production de la L.C.B., le pouvoir d'achat des consommateurs étant ce qu'il est (4).

Y a-t-il moyen de venir à bout de cette concurrence ? Des suggestions ont été faites : "Les éleveurs devraient quant à eux se mettre en liaison avec la L.C.B. pour négocier des prix et des quantités à livrer. Pour la réussite de cet effort d'organisation, l'Etat devrait intervenir pour donner force obligatoire aux accords conclus. En

(1) et (2) Plan quinquennal 1978 - 1982, op. cit., p. 24 (indices des prix des agrégats économiques).

(3) Spès-Csritas NIHASIGAYE : Etude de la gestion de la Laiterie Centrale de Bujumbura (mémoire de licence), Université de Bujumbura, F S E A, 1981, p. 21.

(4) Cf infra section 5.4.3.4.

plus, il faudrait qu'ils se lient réciproquement par un contrat d'élevage. Celui-ci serait conclu entre la L.C.B. et chacun de ses fournisseurs. Ce contrat consisterait pour les éleveurs à livrer une quantité donnée de lait cru ou alors à élever un certain nombre de vaches laitières dont le lait serait exclusivement réservé à la L.C.B. à un prix raisonnable. Ainsi se trouveraient garantis débouchés pour les uns et approvisionnement pour les autres" (1). Voilà un excellent exemple de décision à ne pas prendre. Si les éleveurs étaient organisés en syndicats, coopératives ou regroupés d'une autre façon, l'idée de négocier les prix et les quantités à livrer aurait un sens. Dans les conditions actuelles, il est tout simplement absurde de suggérer que la Laiterie négocie avec chacun des possesseurs de vaches laitières, lesquels se comptent par centaines. En deuxième lieu, préconiser l'intervention de l'Etat revient à inviter celui-ci à légiférer sur les transactions entre la L.C.B. et ses fournisseurs. A supposer que les accords puissent être conclus, ce qui est déjà pratiquement irréalisable, que feraient les pouvoirs publics en cas de non-respect de ces accords par les paysans. Engager des poursuites judiciaires contre ces derniers, les sanctionner par des amendes ou des peines de prison ? On imagine aisément l'inanité de telles perspectives.

Quant au contrat d'élevage, l'idée relève d'une imagination passablement déconnectée des réalités du monde rural de la plaine de la Ruzizi. On ne voit pas comment les paysans accepteraient d'élever du bétail pour le compte exclusif d'une entreprise à la création de laquelle ils n'auraient pas été associés.

A notre avis, la pratique de prix à la fois intéressante pour les éleveurs et supportable pour la L.C.B. est conditionnée par une production suffisante de lait cru. Une telle production suppose à son tour la réunion de deux conditions sur lesquelles la L.C.B. n'a pas de prise.

En premier lieu, le développement de la Ferme de Kifurwe. S'agissant d'une ferme moderne, dotée de vaches laitières dont la race a fait ses preuves et destinée à approvisionner la L.C.B., celle-ci peut espérer voir ses approvisionnements augmenter et s'améliorer qualitativement. L'apport de la Ferme de Kifurwe, plutôt faible : 900 litres en moyenne par jour en 1982, est appelé à s'accroître. Sa gestion est indépendante de celle de la L.C.B. : il n'y a donc pas de stratégie intégrée pour les deux firmes.

En deuxième lieu et surtout, le développement de l'élevage dans tout le pays et singulièrement dans la plaine de la Ruzizi. Traiter un tel sujet en détails dépasse le cadre limité de notre étude. Contentons-nous de signaler les projets du gouvernement du Burundi dans ce domaine.

En général :

"L'élevage au Burundi est caractérisé d'une part par la conduite extensive du troupeau et d'autre part, par des rendements très faibles en lait et viande. Ceci est essentiellement dû à l'alimentation insuffisante et à l'état sanitaire du bétail. (...) L'amélioration de la couverture sanitaire du troupeau implique :

- La remise en état des infrastructures vétérinaires existantes (centres vétérinaires, bains détiqueurs). Coût estimé : 50 mio FBu.

(1) Spès-Caritas NIHASIGAYE, op. cit., p. 22, souligné par nous.

- La construction de nouvelles infrastructures (50 bains détiquteurs et 20 centres vétérinaires).  
Coût estimé : 95 mio FBU.
- La construction de six centres de quarantaine pour l'isolement aux frontières des animaux douteux.  
Coût estimé : 25 mio FBU.
- L'équipement du département de la santé animale (matériel technique, véhicules pour les techniciens de terrain).  
Coût estimé : 30 mio FBU.
- La mise au point d'un système d'immunisation contre les maladies transmises par les tiques, théllériose en particulier : opération avec l'étranger.  
Coût estimé : 50 mio FBU.

L'amélioration des performances du troupeau sera obtenue conjointement par une meilleure alimentation et des animaux plus productifs obtenus par croisement.

Au titre de l'amélioration de l'alimentation, le développement des cultures fourragères est déterminant. Afin que les éleveurs aient à leur disposition le matériel végétal nécessaire, il sera créé auprès de chaque centre vétérinaire ou de chaque bain détiquteur (1) des pépinières de plantes fourragères. Sept cents hectares de pépinières seront progressivement créés dans tout le pays. Coût estimé : 35 mio FBU. Au titre de l'amélioration du bétail, la mise à disposition des éleveurs de taureaux métis doit être développée. Des centres de monte seront créés en annexe des centres vétérinaires. Cent cinquante centres de monte sont prévus pour un coût estimé 45 mio FBU. Enfin, un effort particulier est recommandé en faveur du petit élevage (caprins, ovins, volailles) et de la production de fumier qui devra être doublé par l'utilisation systématique de litières dans les étables et les parcs. Le coût total de l'amélioration des performances du troupeau est estimé à 100 mio FBU dont 20 mio FBU pour le petit élevage" (2). En particulier, les projets suivants intéressent directement la L.C.B. (3) :

- Projet Basse-Ruzizi : 4'000 ha d'élevage intensif, production de viande et de lait,  
coût estimé à 100 mio FBU.
- Projet Katumba : 3'000 ha d'élevage semi-intensif, production laitière,  
coût estimé à 75 mio FBU.
- Projet Gihungwe : centre d'embouche aux portes de Bujumbura  
production de viande,  
coût estimé à 50 mio FBU.
- Projet Gifurwe : coût estimé à 175 mio FBU.  
(déjà cité) production laitière intensive pour la Laiterie de Bujumbura.
- Recensement du gros bétail : coût estimé à 20 mio FBU.

(1) Le bain détiquteur est une technique de lutte contre les tiques.

(2) Plan quinquennal 1978 - 1982, op. cit., pp. 118 - 119.

(3) Ibidem, p. 120.

Vaste programme et projets ambitieux, assurément. Toutefois, les délais de réponse, pour reprendre l'expression des planificateurs, seront longs et en attendant, les problèmes d'approvisionnement de la L.C.B. restent entiers. Nous n'en voulons pour preuve que la constatation suivante : le relevé de quantités de lait collectées par la L.C.B. en 1980, soit deux ans après le lancement du Plan quinquennal 1978 - 1982, accuse 3,70% d'augmentation par rapport à 1978. Dérisoire. Pire : la collecte de 1981 est de 15% inférieure à celle de 1978 ! Ajoutons une autre considération dont les planificateurs ne semblent pas s'être beaucoup souciés : la mentalité traditionnelle veut que le nombre de têtes de bétail soit plus important que la quantité de lait ou de viande que le bétail peut fournir. En effet, dans le Burundi ancien, les membres de la classe dirigeante se recrutaient essentiellement parmi les détenteurs de nombreux troupeaux de vaches, qui étaient en même temps de grands propriétaires terriens. Et le critère d'évaluation était moins la production laitière ou le rendement en viande que le nombre de belles vaches aux longues cornes que l'on pouvait aligner sur les collines. La colonisation a profondément modifié les structures économiques et politiques, dans les milieux urbains surtout. Ou plus exactement, dans ce que l'administration coloniale belge appelait les "centres extra-coutumiers". Toutefois, force est de constater que la mentalité n'a guère évolué dans les milieux coutumiers. La rentabilisation du cheptel appartenant aux ménages ruraux implique donc une éducation populaire de longue haleine. La sensibilisation des paysans peut être facilitée par la mise en relief des réalités objectives qu'ils voient autour d'eux : par exemple, la pression démographique qui réduit de plus en plus la superficie des terres cultivables et l'étendue des pâturages. En conclusion, nous pouvons dire que l'approvisionnement de la L.C.B. en matière première locale est un de ses points faibles : une donnée de taille qui hypothèque non seulement son développement mais aussi et d'abord sa survie en tant qu'entreprise digne de ce nom.

### 5.1.2 L'enclavement du pays (1)

Situé aux confins de l'Afrique centrale et de l'Afrique orientale, le Burundi n'a pas de littoral maritime. La moins longue des voies d'accès à la mer mesure 1'500 km. Elle est lacustre jusqu'à Kigoma (en Tanzanie) et depuis Kigoma, c'est une voie ferrée jusqu'à Dar-Es-Salaam, le grand port tanzanien.

Au nord, la deuxième voie passe par le Rwanda, l'Uganda et le Kenya jusqu'à Mombasa : un parcours de routes et de chemin de fer de 2'000 km.

A l'ouest, les ports de Lobito (en Angola) et Matadi (au Zaïre) sont l'un et l'autre à quelque 3'000 km de Bujumbura. La quasi-totalité des échanges extérieurs du Burundi s'effectue par les ports de Dar-Es-Salaam et Mombasa. Pour toutes sortes de raisons, les délais de réception des marchandises importées sont très longs et les pertes et les avaries sont nombreuses. Pour la L.C.B., ces difficultés concernent les emballages commerciaux et les pièces de rechange.

#### 5.1.2.1 Importation d'emballages commerciaux

A la L.C.B, le lait produit est emballé dans des sachets de polyéthylène. Cette matière plastique importée de France est indispensable au travail quotidien de la Laiterie.

(1) L'enclavement du Burundi est une donnée encore plus contraignante pour l'O.N.C. Voir infra 6.2.

Toute pénurie peut entraîner la suspension des activités de la firme. Or, les commandes mettent des mois, parfois des années, à arriver à Bujumbura. Ainsi, la L.C.B. a reçu en 1980 une commande passée en 1978. Alors que faire ?

Recourir aux commandes par avion reviendrait très cher. A Bujumbura, il existe une fabrique de plastiques mais non seulement ses produits coûtent plus cher que le polyéthylène importé mais, en plus, leur qualité n'a pas été jugée satisfaisante. Des essais ont amené la Laiterie à renoncer à l'utilisation de ces emballages locaux. A défaut d'autre solution, la L.C.B. constitue un stock important de ces emballages commerciaux et immobilise ainsi des fonds qui pourraient servir à autre chose : au bilan de l'exercice 1980, le stock des emballages commerciaux vaut 7'134'043 FBU sur 15'400'151 FBU de valeurs d'exploitation (soit 46%) et sur 66'638'406 FBU de total du bilan (soit près de 10%). Il y a là un élément supplémentaire de l'environnement de la L.C.B.

#### 5.1.2.2 Importation de pièces de rechange

Ce que nous venons de dire sur les problèmes d'acheminement des emballages commerciaux commandés par la L.C.B. vaut également pour les pièces de rechange nécessaires à la maintenance de l'usine. Ces pièces empruntent les mêmes voies poussives que les autres marchandises venant de (ou allant à) l'étranger, au-delà des océans. Ici aussi, la L.C.B. a dû constituer un grand stock. Curieusement, ce dernier n'apparaît pas dans les bilans publiés. En 1981 et selon le responsable de la production, le stock en question avait la valeur de huit millions de FBU. Encore des fonds dont l'investissement n'est pas rentable.

#### 5.1.3 Conclusion

L'analyse que nous venons de faire montre que le système L.C.B. ne peut pas faire grand-chose pour porter ses approvisionnements à un niveau compatible avec une activité de croisière.

Si l'objectif de la fonction approvisionnement est "de mettre à la disposition des services consommateurs les articles dont ils ont besoin en qualité spécifiée, en quantité voulue, dans les meilleurs délais et aux meilleurs prix" (1), nous sommes très loin du compte. Il y a lieu de se demander comment ce problème a échappé à ceux qui ont effectué l'étude de faisabilité de la Laiterie. Une évaluation plus précise de la matière première disponible aurait vraisemblablement conduit à mettre sur pied une usine de taille plus réduite, ou même à surseoir à la construction d'une laiterie. Quant aux difficultés liées à l'enclavement du Burundi, elles grèvent lourdement la trésorerie d'une exploitation fragile. Désenclaver le Burundi requiert une politique active de coopération régionale qui n'est pas du ressort de la L.C.B. Elle est déjà en chantier. Nous pensons qu'il faut aller plus loin : une politique d'intégration économique offrirait un cadre de développement harmonieux aux Etats de la région, dans le domaine des communications notamment.

(1) Pierre LAUZEL : Contrôle de gestion et budgets, 3ème édition, SIREY, Paris, 1980, p. 213.

5.2 OBJECTIFS

Peut-on identifier les objectifs de la L.C.B. ? "Les objectifs de l'ensemble du système constituent un point de départ logique, parce qu'il est facile de faire de nombreuses erreurs dans la suite d'un système, si l'on commence par méconnaître les vrais objectifs d'ensemble de ce système" (1).

Commençons par nous entendre sur le terme d'"objectif". C.W. CHURCHMANN distingue les objectifs déclarés des objectifs réels : "Par exemple si nous prenons les déclarations publiques trop au sérieux, nous pouvons être amenés à identifier à tort les objectifs déclarés du système comme des objectifs réels" (2).

Pour cet auteur, "le test de l'objectif d'un système pour le spécialiste de gestion consiste à déterminer si le système sacrifiera consciemment d'autres buts en vue d'atteindre cet objectif" (3).

Où encore : "c'est lorsque nous faisons porter notre attention jusqu'au résultat final concret souhaité, nous dit le spécialiste de gestion, que nous pouvons nous demander quelle est l'importance véritable de l'objectif" (4).

Et enfin : "Pour clarifier le problème, le spécialiste de gestion doit passer de la vague déclaration d'objectifs à une mesure précise et spécifique de performance de l'ensemble du système. La mesure de performance du système constitue, pour ainsi dire, un score qui nous indique dans quelle mesure le système fonctionne de façon satisfaisante. Plus le score est élevé, meilleure est la performance" (5).

Pour sa part, Jacques MELESE définit les termes de finalités, buts et objectifs de la manière suivante :

"Les finalités d'un organisme expriment sa raison d'être, sa vocation, en termes économiques, éthiques, sociologiques, etc... Elles reflètent l'idée qu'un groupe humain se fait des missions d'un système (le groupe appartenant ou non au système); en ce sens, elles ne sont pas directement opératoires; on dira, par exemple, réduire les disparités entre classes sociales, rester à la pointe de la technologie, etc...

Les buts concrétisent les finalités en analysant les missions en composantes opératoires, souvent qualitatives (assurer le logement de telle catégorie de travailleurs, rester maître de tel marché, compléter vers le haut la gamme des produits...).

Les objectifs précisent les buts par des critères d'évaluation assortis d'un niveau à atteindre (accroître la part de marché du produit P de 20%).

Remarquons que, souvent, les finalités sont sous-entendues, car difficiles à exprimer. Quant aux buts et objectifs, ces termes sont parfois employés indifféremment, ce qui n'est pas très important si l'on conserve la séquence de questions :

Quelle est la mission de cette partie du système ?  
 Quels critères permettent de mesurer la réalisation de la mission ?  
 Quels niveaux sont fixés à ces critères" (6) ?

(1) C. West CHURCHMANN, op. cit., p. 35.

(2) Idem.

(3) Ibidem.

(4) Ibidem, p. 36, souligné par nous.

(5) Ibidem.

(6) Jacques MELESE : L'analyse modulaire des systèmes de gestion, Editions Hommes et Techniques, 2ème édition, 1979, p. 38.

Citation longue mais qu'on ne saurait tronquer sous peine de lui enlever la clarté terminologique qu'elle nous donne. Quand on applique ces différentes notions à la L.C.B., les difficultés se dressent d'emblée.

Interrogés sur les objectifs de leur action, les dirigeants renvoient l'interlocuteur aux statuts, lesquels ne formulent que les missions et les buts assignés à la L.C.B. On cherchera en vain - à une nuance près - l'indication d'un niveau à atteindre ou d'un score visé. Les missions et les buts de l'entreprise sont énumérés à l'article deux des statuts (1) :

- 1) Assurer le fonctionnement, l'entretien et la geation selon les normes les plus favorables de rentabilité et sous utilisation des procédés techniques les plus appropriés des Laiteries et Fromageries existantes sur le territoire du Burundi et qui sont la propriété de l'Etat (2);
- 2) Ramasser tout le lait produit dans un périmètre compatible avec la conservation du produit et un coût de transport raisonnable en fonction de l'emplacement des centres de traitement et de transformation;
- 3) Promouvoir une politique d'entreprise favorisant un développement continu et rationnel des laiteries et fromageries existantes et la création de nouvelles installations afin d'assurer des débouchés aux producteurs de lait, chaque fois que les conditions et besoins du marché le permettent".

Le premier but est donc la rentabilité. Mais de quel type de rentabilité s'agit-il ? Rien n'est précisé mais on peut penser que les pouvoirs publics veulent parler de rentabilité économique globale de l'entreprise. Autrement dit, l'exploitation de la L.C.B. doit être assez efficace pour dégager des profits nécessaires à sa survie et à son agrandissement. C'est, en tout cas, ce que le Gouvernement attend de toutes les entreprises publiques : "Au niveau du secteur public, les entreprise publiques ou semi-publiques devront améliorer leur gestion pour dégager le fonds de renouvellement ou d'agrandissement de leur capacité de production. Le recours par ces entreprises aux subventions de l'Etat sera évité au maximum, car au contraire le Gouvernement attend plutôt d'eux une contribution aux recettes courantes de l'Etat" (3).

Nous ne pourrions malheureusement pas déterminer les performances de la L.C.B. dans ce domaine (4). L'objectif de rentabilité est assorti de l'utilisation de "procédés techniques les plus appropriés". Ce n'est pas un objectif en soi mais l'indication de moyens à mettre en oeuvre pour atteindre la rentabilité souhaitée. Le responsable de la production nous a assurés que l'équipement de la L.C.B. est très moderne. Reste à savoir si ce matériel est adapté aux conditions actuelles - et prévisibles à court et à moyen terme - de l'offre de

(1) Ordonnance no 710/101, op. cit., art. 2.

(2) En fait de "Laiteries et Fromageries existantes sur le territoire du Burundi", on ne connaît, outre la L.C.B., que la Laiterie de Kiryama (située au sud-est du pays). Faute de matière première suffisante, elle ne travaille que quatre mois sur douze et fabrique du fromage. Elle est indépendante de la L.C.B.

(3) République du Burundi : Plan quinquennal de développement économique et social 1978 - 1982, p. 157.

(4) Voir infra 5.5.3.

matières premières locales. D'autre part, les problèmes de maintenance que nous examinerons plus loin (1) nous amènent à nous demander si le coûteux entretien de ce matériel ne grève pas trop une exploitation fragile.

La deuxième mission consiste à ramasser tout le lait produit dans un périmètre donné. Mission impossible, du moins dans sa formulation, pour la simple raison qu'une partie de lait frais sert à la consommation des ménages des éleveurs. Ceux-ci n'écoulent que le surplus. C'est vraisemblablement ce dernier qui est visé par les auteurs des statuts. Mais pour les raisons que nous analyserons plus loin, même cet excédent est loin d'être intégralement acheté par la Laiterie.

Dans ces conditions, parler d'"assurer des débouchés aux producteurs de lait, chaque fois que les conditions et besoins du marché le permettent", c'est poser le problème à l'envers. En effet, pour le moment et pour longtemps, la L.C.B. n'a pas affaire à une offre abondante de lait cru. Les éleveurs n'ont pas de problème de débouchés. Au contraire, leur production est tellement insuffisante que la Laiterie est contrainte d'incorporer du lait en poudre dans le processus de production de lait pasteurisé. Et les besoins du marché restent considérables : ainsi de 1977 à 1980, la production de la Laiterie n'a représenté successivement que 29%, 23%, 9% et 23% de la consommation totale (2). La troisième mission confiée à la L.C.B. est donc quelque peu absurde. Elle traduit une étonnante méconnaissance ou une absence d'évaluation sérieuse de l'offre de lait local.

Telles sont les missions de la L.C.B. A côté de ces intentions plus ou moins correctement exprimées, pouvons-nous identifier d'autres objectifs qu'on ne trouve pas dans les documents disponibles ? Le seul objectif chiffrable mais dont les dirigeants ne parlent guère, c'est la production journalière de 10'000 litres que permet l'équipement mis en place. S'ils en parlent peu, c'est parce que cet objectif leur paraît difficile à atteindre dans un avenir prévisible.

### 5.3 LES RESSOURCES

Les ressources "représentent les moyens qu'utilise le système pour accomplir ses tâches. Normalement, lorsque nous cherchons à mesurer les ressources, nous raisonnons en termes d'argent, d'heures de travail et d'équipement. Les ressources, par opposition à l'environnement, sont les éléments que le système peut modifier et utiliser à son profit"(3).

Nous analyserons ici les ressources financières, les ressources humaines et les ressources techniques de la L.C.B.

#### 5.3.1 Les ressources financières

Les ressources financières dont dispose l'entreprise sont indiquées par le passif du bilan et l'actif montre les emplois qui en ont été faits. On distingue diverses sortes de ressources financières : les capitaux propres, l'emprunt, le leasing et l'aide de l'Etat. La L.C.B. ne recourt ni à l'emprunt ni au leasing. Son financement provient d'une dotation publique initiale, des subventions et de l'autofinancement.

(1) Cf. infra 5.3.2.1.

(2) Pourcentages calculés sur la base des données fournies par le service de Production et par la Banque Centrale (pour ce qui concerne le lait importé).

(3) C. West CHURCHMANN, op. cit., p. 42.

### 5.3.1.1 Structure des capitaux permanents

Le capital social de la Laiterie Centrale de Bujumbura et de la Laiterie de Kiryama a été fixé à 50 millions de FBU, souscrits par la République du Burundi qui apporte à titre de libération : les terrains, les bâtiments, le matériel et les équipements (Statuts, art. 5).

Les statuts ne précisent pas la part qui revient à l'une et à l'autre laiterie. En ce qui concerne la L.C.B., elle a reçu une dotation initiale de 9.875.000 FBU, en plus de terrains, immeubles, matériel et équipement. Entre 1977 et 1983, le non-exigible a évolué de la manière suivante :

Tableau no 6 : Evolution des capitaux permanents de la L.C.B. de 1977 à 1981

	1977	1978	1979	1980
Capital	2'193'494	15'826'143	15'826'143	17'314'59
Subventions d'équipement				
Gouvernement	16'527'390	10'108'936	8'026'842	8'029'81
UNICEF	22'110'583	13'297'312	11'582'511	11'582'51
Résultat de l'exercice	4'378'091	13'663'471	1'488'449	15'040'36
	1981	1982	1983	
Capital	32'354'956	36'257'122	36'257'122	
Subventions d'équipement				
Gouvernement	8'029'812	4'324'811	9'083'550	
UNICEF	11'582'511	383'990	324'146	
Résultat de l'exercice	15'094'682	3'845'946	1'554'916	

Source : Service administratif et financier (1).

Ce tableau appelle quelques commentaires :

- 1) Les 2'193'494 FBU repris dans la colonne 1977 représentent le fonds d dotation diminué des pertes de l'exercice 1976.
- 2) En 1978, l'incorporation des bénéfiques de 1977, plus un nouvel apport d 9'254'558 FBU, a porté le capital propre à 15'826'143 FBU.
- 3) Les bénéfiques de l'exercice 1978 n'ont pas été affectés au capital propre parce que l'année 1979 a été particulièrement difficile. Les bilans e comptes d'exploitation publiés n'indiquent pas l'utilisation finale de ce résultats. En revanche, les résultats des exercices 1979 et 1980 ont ét incorporés. Il n'y a pas de constitution de réserves.
- 4) Les subventions d'équipement, qu'elles proviennent du gouvernement ou d l'UNICEF, sont des dons. Une manne particulièrement bienvenue parce que l L.C.B. eût été incapable de rembourser des prêts d'une telle importance

(1) La comptabilité de la L.C.B. n'étant pas fiable, les données du tablea no 6 ne sont que des ordres de grandeur. Au sujet des problèmes comptable de la L.C.B., voir infra sections 5.3.3 et 5.5.3.

### 5.3.1.2 Autres sources de financement

Il ressort de la lecture des bilans de la L.C.B. que la Laiterie ne contracte guère des dettes à court terme : fournisseurs, avances reçues des clients, salaires dus, impôts sur rémunérations, etc... Leurs montants dépassent rarement le demi-million de FBU sauf le poste "Fournisseurs" qui augmente chaque année et forme la seule véritable source de financement à court terme.

Les crédits-fournisseurs dont bénéficie la L.C.B. s'élevaient à 5'497'347 FBU en 1977. En cinq ans, ils ont quintuplé pour atteindre 25'036'015 FBU en 1981.

### 5.3.1.3 Le fonds de roulement

Le fonds de roulement n'est pas une ressource dans le sens où ce mot a été défini précédemment. Il s'agit plutôt d'un rapport entre les différentes ressources et leurs emplois. Mais c'est une relation importante parce que les ressources ne sont pas toutes de même origine et il ne suffit pas de les énumérer pour être sûr qu'elles sont convenablement utilisées et que le système fonctionne correctement. La notion de fonds de roulement découle de la recherche de l'équilibre financier minimum, lequel peut être défini de la manière suivante : "Les capitaux utilisés par une entreprise pour financer une immobilisation, un stock ou une autre valeur de l'actif doivent pouvoir rester à la disposition de l'entreprise pendant un temps qui correspond au moins à celui de la durée de l'immobilisation, du stock ou de la valeur acquis avec ces capitaux" (1).

Cependant, le simple respect de cette règle ne suffit pas : "Il faut donc dépasser la règle de l'équilibre financier minimum et se réserver une marge de sécurité : le fonds de roulement, qui devra être apprécié en fonction de l'activité de l'entreprise et de sa gestion (2).

L'approvisionnement de la L.C.B. étant soumis à de nombreux aléas, il est justifié de parler ici de cette importante marge de manoeuvre. Le fonds de roulement net (3) s'obtient par différence entre les "actifs circulants" et les dettes à court terme ou par différence entre les "capitaux permanents" et les "actifs immobilisés".

En partant de l'égalité  $ACTIF = PASSIF$ , les deux modes de calcul donnent le même résultat. Mais, à l'instar de Georges DEPALLENS, on peut préférer le premier mode de calcul : "En effet, si le Fonds de roulement net apparaît comme une marge de sécurité pour pallier au moindre retard dans l'exigibilité des dettes à court terme, il paraît plus logique d'effectuer le calcul du Fonds de roulement net par comparaison entre :

- Les actifs circulants;
  - Les dettes à court terme;
- tous deux étant liés directement dans le cycle d'exploitation" (4). Pour notre part, tout en souscrivant à la préférence de DEPALLENS,

(1) Georges DEPALLENS : Gestion financière de l'entreprise, 6ème édition, SIREY, Paris, 1977, p. 132.

(2) *Ibidem*.

(3) Fonds de roulement net par opposition au fonds de roulement brut ou fonds de roulement total. Cf DEPALLENS, op. cit., p. 134.

(4) Georges DEPALLENS, op. cit., p. 134.

nous allons utiliser les deux méthodes parce que la première employant la "bas du bilan" et la deuxième le "haut du bilan", leur juxtaposition nous permettra de suivre en même temps l'évolution des grands postes du bilan de la L.C.B. pendant 5 ans. Le tableau no 7 (voir page suivante) montre donc l'évolution du fonds de roulement net de la L.C.B., calculé par déduction des actifs immobilisés des capitaux permanents d'une part, et d'autre part, par déduction des dettes à court terme des capitaux circulants.

Le fonds de roulement est donc positif pour les cinq années étudiées. Il a diminué de moitié en 1979, ce qui s'explique par les difficultés particulières déjà signalées, Mais dans l'ensemble, la marge de sécurité apparaît suffisante. En valeur absolue en tout cas. Voyons ce qu'il en est en valeur relative, en calculant notamment le ratio de liquidité générale qui permet de "retracer l'évolution dans le temps de la structure financière de l'entreprise" (1).

Le ratio de liquidité générale équivaut au rapport entre les actifs circulants et les dettes à court terme :

$$\text{Ratio de liquidité générale} = \frac{\text{Actifs circulants}}{\text{Dettes à court terme}}$$

Ce rapport est aussi appelé "ratio de fonds de roulement" ou "ratio d'endettement à court terme". Le fonds de roulement net est positif si ce rapport est supérieur à 1. En se reportant au tableau no 7 et en faisant les calculs nécessaires, on obtient la série suivante :

<u>Année</u>	1977	1978	1979	1980	1981
<u>Ratio de liquidité générale</u>	3,45	3,45	2,48	2,75	3,45

S'il n'y avait pas de réserves à faire sur l'information comptable de la L.C.B., on pourrait dire que la Laiterie a un fonds de roulement amplement suffisant et liquide.

Nous ne pousserons pas plus loin l'analyse financière de la L.C.B. faute de données fiables (2).

### 5.3.2 Ressources techniques

#### 5.3.2.1 Equipement industriel

Il a déjà été dit dans l'introduction que la L.C.B. est équipée pour produire 10'000 litres de lait pasteurisé par jour. Elle peut produire aussi du beurre, du yoghourt et de la crème fraîche. D'autre part, la construction d'une fromagerie a été achevée en 1981.

Nous ne nous prononcerons pas sur la qualité technique des appareils et des installations, étant donné notre ignorance en la matière. Le responsable de la production - ingénieur de son état - nous a assuré que le matériel est très moderne et capable d'un haut rendement. Doté d'une capacité de production double de sa production réelle, l'équipement de la L.C.B. est sous-utilisé. Ce qui ne l'empêche pas de s'user assez rapidement. Prématurément même, affirment certains (3), en raison des problèmes de maintenance. De sorte qu'on peut se demander si le matériel sera encore en bon état de fonctionnement lorsque les approvisionnements en matière première locale seront en quantité suffisante. En tout cas, l'entretien pose déjà des problèmes : rappelons que la Laiterie doit stocker des pièces de rechange pour des millions de francs.

(1) Georges DEPALLENS, op. cit., p. 153.

(2) Cf. infra 5.3.3 et 5.5.3.

(3) Spès-Caritas NIHASIGAYE, op. cit., p. 26.

Tableau no 7 : Le fonds de roulement net (de 1977 à 1981)

ANNEE	A C T I F		P A S S I F		FONDS DE ROUL. NET (3) = (2) - (1)
	Immobil. nettes (1)		Cap. permanents (2)		
1977	30'377'468		45'209'558		14'832'090
1978	32'454'588		52'864'378		20'409'790
1979	28'497'536		39'230'567		10'733'031
1980	26'151'666		51'967'279		25'815'613
1981	30'650'706		51'967'279		21'316'573
	Cap. circulants (1)		Dettes à court terme (2)		Fonds de roulement net (3) = (1) - (2)
1977	20'876'394		6'044'304		14'832'090
1978	28'746'002		8'316'312		20'409'790
1979	17'970'466		7'237'435		10'733'031
1980	40'486'740		14'671'127		25'815'613
1981	64'480'131		43'163'558		21'316'573

Source : Calculs effectués sur la base des données fournies par le service administratif et financier de la L.C.B. Voir note relative au tableau no. 6.

Acquérir une technologie laitière pour un pays d'élevage est assurément légitime, encore faut-il s'assurer que son utilisation contribue réellement au développement de l'entreprise et du pays. Pour le moment, l'équipement de la L.C.B. sert plus à reconstituer du lait importé qu'à traiter la matière première locale. Nous sommes loin d'un des buts visés par les promoteurs de la création de la L.C.B.

A côté de l'équipement industriel proprement dit, la L.C.B. a construit un château d'eau et a installé un groupe électrogène pour ses besoins en eau et électricité. Si les ménages des quartiers populaires de Bujumbura se sont résignés aux nombreuses coupures d'eau et d'électricité, une entreprise industrielle ne peut pas travailler dans une telle instabilité. D'où ces investissements supplémentaires mais indispensables.

### 5.3.2.2 Matériel roulant

A la fin de 1981, la Laiterie disposait de six camionnettes dont trois pour le ramassage, une pour la distribution, une autre pour l'administration et une dernière dite de réserve. Celle-ci est prévue pour être utilisée en cas de panne ou d'entretien d'une des cinq habituellement en service. Les pistes empruntées par les camionnettes de ramassage, à l'exception de la route bitumée Bujumbura - Cibitoke, sont rocailleuses : elles usent les automobiles. C'est donc la moindre des prudences d'avoir un véhicule de réserve. Par contre, on comprend moins l'affectation d'une camionnette au service administratif quand l'entreprise dispose par ailleurs de deux voitures, une pour la direction et l'autre pour les déplacements de service. En tout état de cause, l'importance des investissements en matériel de transport ne paraît pas justifiée par le niveau d'activité.

Le tableau no 8 (voir page suivante) indique l'évolution du compte "Matériel de transport", des amortissements et de la proportion du matériel roulant dans l'ensemble des immobilisations. L'évolution de la valeur brute du matériel de transport accuse une nette augmentation d'une année à l'autre (sauf de 1982 à 1983). Si l'on écarte l'hypothèse de la réévaluation des actifs immobilisés, non pratiquée par les comptables de la L.C.B. et de toute façon injustifiée dans le cas présent, force est de constater que la L.C.B. a acquis chaque année au moins un nouveau véhicule, sauf en 1980, 1982 et 1983. Or, faut-il le répéter (voir le tableau no 4), la quantité de lait ramassée n'a guère augmenté.

Autre remarque : la durée d'utilisation des véhicules de la L.C.B. est particulièrement courte. Ainsi la valeur nette a diminué de plus de deux tiers en 4 ans, passant de Frs 6'298'600 en 1977 à 1'913'313 FBu en 1980, alors que la Laiterie a acheté deux nouveaux véhicules entre temps. En clair, les véhicules de la Laiterie sont rapidement mis hors d'usage à la suite du manque de soin ou d'accidents provoqués par l'inexpérience et l'insouciance des chauffeurs, parfois non professionnels (1). Dans ce secteur, il règne donc une incroyable gabegie mais il y a aussi un mauvais choix d'investissement. En effet, au lieu d'acquérir autant de camionnettes, l'achat d'un camion frigorifique présenterait un avantage certain : conserver le lait en

(1) Dans ce domaine, la L.C.B. n'est pas seule en cause. D'une manière générale, au Burundi, la gestion du parc automobile de l'Etat laisse à désirer. Ainsi pouvait-on observer en 1981, au cours de notre enquête, un spectacle impressionnant de véhicules accidentés et rassemblés dans la cour intérieure du principal garage de l'Etat.

Tableau no 8 : Evolution du matériel de transport (1977 à 1983)  
(en F8U)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Valeur brute	7'878'770	10'027'770	10'987'770	10'887'770	14'129'786	11'168'886	11'168'886
Amortissements cumulés	1'560'170	3'805'988	6'327'514	8'974'457	10'647'062	9'002'659	9'951'255
Valeur nette	6'298'600	6'221'782	4'560'256	1'913'313	3'482'724	2'166'227	1'217'631
Immobilisations totales nettes	30'377'468	32'454'588	28'497'536	26'151'666	30'650'706	22'997'228	24'032'061
Fourcentage du matériel de transport dans les immobilisations	21%	19%	16%	7%	1%	9%	5%

Source : Documents comptables de la L.C.A.

bon état entre les centres de collecte et la Laiterie. Parfois, des quantités non négligeables de lait collecté sont éliminées à leur arrivée à l'usine, parce qu'impropres au traitement industriel. Bien entendu, il ne faudrait pas confier un tel camion au premier chauffeur venu.

### 5.3.3 Ressources humaines

"Le facteur travail-homme est au moins aussi important, pour la réussite de la firme, que le facteur capital" (1). Si cela est vrai dans les pays industriels, l'importance des ressources humaines dans l'entreprise est encore plus grande dans les pays sous-développés où, souvent, l'industrie en est encore à ses premiers balbutiements. Au Burundi, le manque de personnel qualifié se pose à tous les niveaux (2). En ce qui concerne la L.C.B., le personnel se composait de 60 unités en 1981. On y comptait cinq cadres de direction :

- Le directeur-gérant, chimiste, diplômé d'une université italienne.
- Le chef du service de production : ingénieur en industries alimentaires, formé en Union soviétique (3).
- Le chef du service administratif et financier : diplômé de l'Ecole Nationale d'Administration;
- Son adjoint : formé à l'Université de Lubumbashi (Zaire).
- Le chef du service approvisionnements : formé, avant l'indépendance, au Groupe Scolaire de Butare (Rwanda), assistant vétérinaire.

La deuxième catégorie comporte des mécaniciens et des électriciens formés à l'Ecole technique secondaire de Bujumbura. Le plus "qualifié" d'entre eux a effectué un an de stage d'électromécanique en France. Signalons ensuite quelques employés de bureau. Le reste du personnel - le gros du peloton - est "formé" sur le tas. Peut-on dire des cadres de direction qu'ils sont qualifiés, compétents ? S'il faut en juger sur la base de leurs diplômes, la réponse est affirmative.

(1) Pierre LAUZEL, op. cit., p. 316.

(2) Le principe selon lequel "pas d'élites, pas d'ennuis", dénoncé par René DUMONT (in L'Afrique Noire est mal partie, Seuil, Paris, 1962, p. 60) a guidé la politique coloniale belge tout au long de la colonisation du Burundi, du Rwanda et du Zaire. Tant et si bien qu'à l'indépendance en 1962, on comptait en tout et pour tout 24 diplômés d'université dont 10 religieux pour tout le Burundi. A l'issue de l'école primaire, les jeunes Rwandais et Burundais avaient le choix entre le petit séminaire et l'école normale inférieure. Le Groupe Scolaire d'Astrida (aujourd'hui Butare) était réservé à des "privilegiés" destinés à devenir des assistants agricoles, vétérinaires, médicaux ou administratifs. Assistants de l'ingénieur ou du médecin belges, naturellement.

(3) En 1983, la L.C.B. a recruté deux autres ingénieurs en industries alimentaires, formés eux aussi en Union soviétique.

Mais la qualification, condition souvent mais pas toujours nécessaire, n'est pas suffisante. Le manque d'expérience professionnelle reste une des plus grandes faiblesses des entreprises publiques du Burundi, de la L.C.B. en particulier. Nous n'en voulons pour preuve que l'exemple suivant : la formation comptable reçue par le responsable du service administratif et financier de la L.C.B. suffisait pour lui permettre d'assurer la direction de la comptabilité, après deux ou trois ans d'expérience.

Mais dès son recrutement, l'impétrant a été nommé à la tête du service administratif et financier et jusqu'en 1983, il avait aussi en charge le service commercial. Tâches écrasantes, de l'avis même de l'intéressé, qui ne lui ont pas permis d'acquérir l'expérience professionnelle voulue (1).

Le manque d'expérience caractérise aussi ces ingénieurs en industries alimentaires, frais émoulus d'instituts soviétiques et à qui on confie, au pied levé, des équipements qu'ils voient probablement pour la première fois à la Laiterie de Bujumbura.

Enfin, on demande trop aux mécaniciens et électriciens formés à l'Ecole Technique Secondaire quand on connaît la modestie et la vétusté des équipements des ateliers de travaux pratiques de cette école.

Ce n'est donc pas un hasard si "le matériel s'use prématurément et les pannes sont fréquentes" (2). Ceci dit, le problème posé par le manque d'expérience des cadres burundais est un cercle vicieux. Ou bien, on considère qu'on n'a pas de techniciens expérimentés et on n'entreprend rien ou presque. Ou bien, on part du principe que "c'est en forgeant qu'on devient forgeron" et on s'expose à une mauvaise utilisation d'appareillages souvent obtenus au prix fort. On s'expose aussi aux pertes qui peuvent en résulter.

Si on retient cette dernière "solution", il faut, au moins dans un premier temps, se limiter à de petites unités de production dans lesquelles les nouveaux techniciens peuvent s'exercer au maniement des outillages sans occasionner trop de gaspillages.

Le recours à l'assistance technique étrangère - ou plutôt à la coopération internationale ou bilatérale, selon l'euphémisme à la mode - est loin d'être la panacée (3).

#### 5.4

##### LES COMPOSANTS

L'objet du présent sous-chapitre est l'étude des composants, des parties ou des sous-systèmes de la L.C.B. Nous empruntons encore à C. West CHURCHMANN l'optique dans laquelle nous analyserons ces derniers.

(1) D'autres anciens élèves de l'E.N.A., qui ont eu la possibilité d'acquérir l'expérience nécessaire, sont actuellement chefs de service dans le secteur privé. Ils s'acquittent de leur tâche à la satisfaction de leurs patrons. Nous avons recueilli de nombreux témoignages dans ce sens.

(2) Spés NIHASIGAYE, op. cit., p. 26.

(3) L'efficacité de l'assistance technique est controversée. Au Burundi en tout cas, ce qui n'empêche pas le nombre de coopérants de croître au fil des années. La L.C.B. et l'O.N.C. n'ayant pas de coopérants dans leur staffs, nous n'en parlerons pas. Sauf une appréciation personnelle, partielle ou partielle peut-être : l'expérience que nous avons eue pendant 4 ans avec des fonctionnaires du PNUD nous permet d'affirmer une chose : ces coopérants ont fait tout ce que l'on attendait d'eux, sauf l'essentiel : préparer la relève.

Cet auteur estime que "les organisations sont souvent divisées en départements, divisions, bureaux et groupes de personnes, mais un examen attentif montre que ceux-ci ne constituent pas les composants véritables du système même s'ils portent des étiquettes qui semblent indiquer que telle est leur nature. (...) C'est pour cette raison que lorsqu'il étudie un système, le spécialiste de la gestion veut ignorer les lignes traditionnelles de démarcation et rechercher plutôt des "missions" ou "tâches" ou "activités", chacune de ces étiquettes évoquant simplement une décomposition rationnelle des tâches que le système doit mener à bien.

(...) Pourquoi le spécialiste de gestion tient-il tellement à parler de missions plutôt que de départements ? Tout simplement parce qu'en analysant des missions il peut estimer la valeur que revêt une activité pour l'ensemble du système, alors qu'il n'existe pas de moyens pratiques d'estimer la valeur de la performance d'un département" (1). Une telle approche convient bien à l'analyse des activités de la L.C.B. En effet, si l'on s'en tenait à l'organigramme (2), on pourrait par exemple penser qu'il existe un département commercial au sein de la Laiterie. Or, les tâches commerciales ont été longtemps remplies par le service administratif, avant d'être confiées au service Production.

Aussi pouvons-nous théoriquement ramener le nombre de sous-systèmes de la L.C.B. à quatre : approvisionnement, production, ventes et administration.

Nous avons vu que les approvisionnement constituent un goulot d'étranglement pour le développement de la L.C.B. De ce point de vue, ils ne forment pas une véritable composante du système. Ils appartiennent plutôt à son environnement (3).

D'autre part, bien que l'administration soit une des parties du système L.C.B., elle est tellement imbriquée aux problèmes généraux de gestion que nous l'intégrerons dans l'analyse de ceux-ci. Mais nous détacherons la mission "ventes" que nous décrirons dans le présent sous-chapitre qui portera donc sur l'analyse de la production et des ventes.

#### 5.4.1 La production

##### 5.4.1.1 La matière première locale

Nous avons vu que la quantité de lait collecté dans la plaine de la Ruzizi est insuffisante pour soutenir un niveau élevé de production. Il n'y a pas que la quantité qui laisse à désirer. La qualité de lait offert par les éleveurs doit être sévèrement contrôlée.

Aux centres de collecte, des commis de la L.C.B. soumettent le lait aux tests préliminaires, qui consistent à

- 1) voir si le lait n'a pas été "baptisé", expression imagée pour désigner le lait étendu d'eau,
- 2) mesurer le taux butyrique, c'est-à-dire la quantité de matière grasse contenue dans le lait.

La pratique du "baptême" du lait, quand elle n'est pas contrée, permet aux éleveurs d'accroître leurs revenus à peu de frais et au détriment de la L.C.B.

(1) C. West CHURCHMANN, op. cit., pp. 44 -45.

(2) Cf. infra section 5.5.2.2.

(3) Nous formulerons des hypothèses pour nuancer cette affirmation. Cf infra sous-section 5.5.3.2. b).

Mais cette pratique est surtout dangereuse parce que l'eau ajoutée n'est pas toujours potable. Parfois puisée à la rivière, elle est porteuse de parasites et de microbes. Il va de soi que le lait étendu d'eau et le lait au taux butyrique insuffisant n'est pas retenu. Voilà pour la qualité. Revenons à la quantité. Le tableau no 9 (voir ci-dessous) indique les quantités annuelles de lait cru et de lait reconstitué (1) utilisés de 1977 à 1980.

Tableau no 9 : Quantités de matières premières utilisées  
(1977 - 1980)

	1977		1978		1979		1980	
	Quantités (en l)	%	Quantités (en l)	%	Quantités (en l)	%	Quantités (en l)	%
Lait cru	625'863	72	632'028	55	431'485	49,8	681'945	44
Lait reconstitué	247'300	28	508'275	45	433'350	50,2	882'577	56
Lait pasteurisé	873'163	100	1'140'303	100	865'033	100	1'564'522	100

Source : Services d'approvisionnement et de production

Les quantités de lait cru reprises dans le tableau no 9 sont légèrement inférieures aux quantités indiquées au tableau no 4. Cela est dû au fait que le laboratoire de la L.C.B. prélève chaque jour quelques litres d'échantillon aux fins d'analyse chimique. On constate, à la lumière des données du tableau no 9, que la proportion de lait reconstitué augmente chaque année en valeur absolue comme en valeur relative. Quant à la quantité de lait cru, si elle s'accroît en valeur absolue, elle ne cesse de diminuer en valeur relative.

#### 5.4.1.2 Réception de lait cru

La collecte de lait ne pose pas seulement de problèmes de quantité et de qualité. Il s'y ajoute celui de la conservation du lait entre la traite et l'arrivée à la Laiterie. Si le lait n'est pas rapidement refroidi, le nombre de germes s'accroît considérablement.

En abandonnant certains centre de collecte lointains, on a réduit le laps de temps entre la collecte et le déchargement des camionnettes à l'usine. Cependant, des quantités plus ou moins importantes sont encore parfois détruites parce qu'elles ne sont plus propres au traitement industriel. Cette difficulté milite en faveur de l'achat de camions frigorifiques, nous rappelons là une proposition que nous avons déjà faite.

Après le déchargement, le laboratoire de la L.C.B. prélève un échantillon qu'il analyse. Nous n'entrerons pas dans les détails techniques. Disons simplement qu'on détermine le pH (degré d'acidité) de l'échantillon et sa stabilité aux traitements thermiques. C'est alors qu'on passe à la pasteurisation.

(1) Le lait reconstitué est obtenu par dissolution de la poudre de lait dans l'eau.

### 5.4.1.3 La pasteurisation

La technologie laitière débouche sur de nombreux produits laitiers et produits dérivés. Nous ne parlerons ici que de la pasteurisation qui représentait en 1981 95% de l'activité industrielle de la L.C.B. Nous avons déjà signalé que la crème, le yoghourt et le fromage ne sont fabriqués qu'accessoirement.

En général, la pasteurisation consiste à chauffer un liquide fermentescible (lait, jus de fruits, vin, bière, etc...), puis à le refroidir brusquement, de façon à y détruire un grand nombre de germes pathogènes. A la L.C.B., le lait est porté à 75°C pendant un quart d'heure environ et il est brusquement refroidi jusqu'à 4°C. La pasteurisation conserve au lait sa composition en matières grasses, en matières azotées, en sels minéraux et en lactose tout en éliminant un grand nombre de micro-organismes pathogènes. Si on élève la température à 100°C, on obtient la stérilisation qui détruit tous les microbes contenus dans le lait. Cette technique présente par rapport à la pasteurisation l'avantage de permettre une conservation plus longue, pouvant aller jusqu'à 6 mois. Le niveau actuel d'activité de la Laiterie ne justifie pas l'utilisation de la stérilisation, tant il est vrai que la production est consommée quelques heures, au plus un à deux jours, après la distribution, laquelle intervient aussitôt après le traitement industriel.

### 5.4.1.4 Le conditionnement

Le terme "conditionnement" est entendu ici dans le sens de la présentation d'un article pour la vente. A la L.C.B., la présentation du produit est très simple, sans originalité ni attrait particulier. Et pour cause : sur ce plan, la L.C.B. n'a pas de concurrence à affronter. L'emballage est fait de sachets de polyéthylène d'un litre de volume. Malgré la modestie de la présentation de sa marchandise, la Laiterie rencontre des problèmes d'emballage. Nous avons vu (cf 5.2.2.1) que le polyéthylène est importé de France et que son acheminement est soumis à de nombreux aléas. La rupture de stocks d'emballage peut seule entraîner la baisse ou l'interruption de la production. C'est arrivé au mois de juillet 1979. Depuis, comme nous l'avons déjà dit, l'entreprise a dû constituer un stock considérable de papier d'emballage; ce qui constitue un investissement non rentable.

### 5.4.1.5 La qualité du produit

Le lait pasteurisé, vendu par la L.C.B. et obtenu à partir du mélange de lait cru et de lait reconstitué, possède au moins deux qualités objectives.

D'abord, en ce qui concerne la composition chimique, les analyses de laboratoire garantissent l'écoulement d'un produit répondant aux normes voulues. Ensuite, au plan de l'hygiène, le lait de la L.C.B. est incomparablement plus sain que celui vendu par les fameux marchands ambulants.

Mais si on se réfère à la valeur d'estime qui, selon GAGE (1), correspond aux propriétés et aux qualités qui font désirer le produit, on comprend pourquoi certains consommateurs préfèrent encore le lait fourni par les concurrents de la L.C.B. C'est qu'on aborde ici l'aspect subjectif de la qualité du lait. "Le saveur du lait de nos vaches est de loin plus agréable que le goût aigre du lait de la Laiterie", nous ont dit quelques consommateurs. Supérieur

(1) GAGE : Pratique de l'analyse des valeurs, Hommes et Techniques, Paris, 1971, p. 39.

ou non, le goût du lait pasteurisé est différent de celui du lait cru. Et comme la majorité des consommateurs est habituée à ce dernier, l'argument hygiénique ne fait pas le poids. Pour rapprocher les deux saveurs, il n'y a pas d'autre solution : réduire au minimum la proportion de lait reconstitué incorporé dans la production de lait pasteurisé. Or, le niveau des approvisionnements en lait local ne permet pas encore à la L.C.B. de satisfaire à cette exigence. La qualité du lait pasteurisé souffre d'un autre handicap : tel qu'il est livré à la clientèle, le lait pasteurisé ne peut être conservé que sous réfrigération. Comme les ménages disposant d'un réfrigérateur ne sont pas légion, la L.C.B. est ainsi privée d'une clientèle potentielle qui préfère le lait cru, lequel est susceptible de "conservation" grâce à des procédés artisanaux mais bien maîtrisés.

#### 5.4.1.6 Conclusion

La production de la L.C.B. se caractérise par une double insuffisance qualitative et quantitative. Au plan de la qualité, les procédés techniques utilisés permettent d'offrir aux consommateurs un produit sain. C'est la moindre des choses que l'on attend d'une laiterie moderne. Mais, si sur ce plan, la L.C.B. ne souffre pas de critique, il n'en va pas de même en ce qui concerne le goût, lequel constitue tout de même un des critères d'appréciation des articles alimentaires.

Au plan de la quantité, la production de la L.C.B. a satisfait une seule fois le quart des besoins calculés sur la base des importations de lait.

C'est ce que fait ressortir le tableau no 10 ci-dessous :

Tableau no 10 : Production de la L.C.B. et consommation de lait de 1977 à 1980 (en litres)

ANNEE	1977		1978		1979		1980	
	Quantités %		Quantités %		Quantités %		Quantités %	
Production L.C.B.	874'163	29	1'140'303	23	865'033	8	1'564'522	23
Importations	2'150'853	71	3'766'957	77	9'009'883	92	5'131'033	77
Consommation totale	3'025'016	100	4'907'220	100	9'874'916	100	6'695'555	100

Source : Service de production de la L.C.B.

Département des études et des statistiques de la Banque Centrale.

Les données sur les importations de lait et la consommation totale se rapportent à l'ensemble du territoire national. La L.C.B. n'a jamais prétendu pouvoir satisfaire toute la demande de lait mais à long terme, ce ne serait pas une ambition démesurée si toute la capacité de production était utilisée. Mais nous sommes très loin du compte. Rappelons que la L.C.B. satisfait à peine la moitié de la demande de l'agglomération de Bujumbura.

#### 5.4.2 Les ventes

La distribution des produits de la L.C.B. n'est pas un vrai sous-système parce que, comme nous l'avons déjà dit et contrairement à ce qui se passe dans la plupart d'entreprises, elle ne relève pas d'un département distinct des autres. Elle a été longtemps du ressort du service administratif et financier avant d'être rattachée au service de production. Nous la considérerons cependant comme un composant parce que la "raison d'être réelle de la séparation du système en un certain nombre de composants est de fournir à l'analyste l'information dont il a besoin pour pouvoir dire si le système fonctionne convenablement et ce qu'il convient ensuite de faire" (1). D'autre part, "le but ultime d'une recherche sur les composants est de découvrir les éléments (missions) dont la mesure de performance converge véritablement avec la mesure de performance du système global" (2).

#### 5.4.2.1 Structure de la demande

Nous ne décrirons ici que la demande de la population urbaine de Bujumbura à laquelle, actuellement, la production de la Laiterie est vendue.

En 1981, on estimait à 10'000 litres de lait au moins par jour la demande de la ville de Bujumbura. La demande augmente rapidement en fonction du mouvement démographique naturel mais aussi en fonction de l'exode rural.

Le marché du lait subit des fluctuations saisonnières à deux niveaux:

- 1) la demande est généralement plus élevée pendant la saison sèche parce que les gens ont tout simplement plus soif qu'en saison des pluies. En plus, la saison sèche coïncide à peu près avec les grandes vacances scolaires : de nombreux écoliers qui fréquentent les établissements situés à "l'intérieur" du pays rentrent à Bujumbura et augmentent le nombre de consommateurs pendant trois mois;
- 2) la demande de lait est inégale au cours d'un même mois comme sont inégales les dépenses d'un ménage donné pour la même période (3). Elevée au début du mois, juste après la perception des salaires, la demande se met à baisser dès le milieu de la deuxième semaine pour atteindre son niveau le plus bas durant les dernières dates du mois.

Le service de Production a constaté le rythme suivant :

<u>Selon les dates</u>	<u>Ventes de lait</u> (en litres)
du 1er au 10	5'000 à 6'000
du 11 au 15	5'000 à 4'000
du 16 au 20	4'000 à 3'500
du 20 au 30	4'000 à 3'000

Toutefois, étant donné que la période de la saison sèche est en même temps celle où la L.C.B., faute d'assez de lait cru, incorpore une proportion très élevée de lait reconstitué dans la fabrication de lait pasteurisé, le goût ne convient guère à la clientèle et ainsi la demande susceptible d'être satisfaite tend à se stabiliser.

(1) C. West CHURCHMANN, op. cit., p. 46.

(2) C. West CHURCHMANN, op. cit., p. 47.

(3) On peut dire que la majorité des consommateurs de lait pasteurisé est formée de ce que le vocabulaire colonial belge appelait les "évolués", c'est-à-dire les ménages des fonctionnaires de l'Etat, des employés du secteur privé et des membres de professions libérales.

#### 5.4.2.2 Inadéquation de l'offre à la demande

Si nous reprenons les données du tableau no 9 et que nous calculons l'indice simple (base : 1977) de la production de la L.C.B., des importations et de la consommation, nous obtenons la série statistique suivante :

Tableau no 11 : 'Indice de la production, de l'importation et de la consommation de lait à Bujumbura (de 1977 à 1980)

<u>Année</u>	<u>Production</u> <u>L.C.B.</u>	<u>Importation</u>	<u>Consommation</u>
1977	100	100	100
1978	130	175	162
1979	98	419	326
1980	180	238	221

La série est trop courte pour en tirer beaucoup d'enseignements mais il n'est pas douteux que la progression de la consommation soit nettement supérieure à celle de la production de la L.C.B. En 4 ans, celle-ci a augmenté de 80% tandis que celle-là s'est accrue de 121%. En 1979, la production de la L.C.B. a baissé pour la raison déjà indiquée. En revanche, la quantité de lait en poudre importé a anormalement augmenté : plus du double par rapport à 1978 alors que la production de la L.C.B. a baissé de 25% seulement. A notre avis, il y a là une illustration de la spéculation qui ravage le marché des biens importés. Les négociants de produits alimentaires, connaissant les difficultés particulières de la Laiterie au premier trimestre de 1979 et misant sur une pénurie durable, ont commandé de grandes quantités de lait en poudre dans l'espoir de réaliser de gros bénéfices.

Par ailleurs et sans vouloir trop faire parler un chiffre isolé, on peut dire qu'il y a sous-évaluation de la demande de lait puisque toutes ces commandes ont pu être écoulées la même année.

#### 5.4.2.3 Dysfonctions de la distribution

Au début, on avait créé un service commercial, distinct des autres, pour s'occuper de la distribution des produits de la Laiterie. Puis, on a jugé - à tort, à notre avis - que le volume de ceux-ci ne justifiait pas l'existence d'un tel service. Les activités de distribution ont été alors rattachées au service administratif et financier. Depuis le recrutement de deux nouveaux ingénieurs par le service de production, celui-ci a repris les activités de vente pour décharger le service administratif et financier. Cette valse-hésitation a conduit à l'organisation ou plutôt à l'absence d'organisation suivante. La distribution se fait de trois manières:

- 1) vente au détail des sachets d'un litre au quai de la Laiterie, directement aux consommateurs et à de petits intermédiaires;
- 2) vente en vrac, dans des bidons, à de "gros" clients (hôtels, restaurants, etc...);
- 3) livraison à domicile aux "abonnés".

En 1981, on pouvait observer l'ambiance décrite ci-après.

Chaque matin, les abords du service de production sont pris d'assaut par une armée de travailleurs de maison (1) qui attendent l'heure de la distribution. Quand celle-ci sonne, c'est la bousculade. Comme il n'y a jamais assez de lait pour tout le monde, chacun cherche à être "servi" parmi les premiers, histoire de ne pas rentrer bredouille. Il n'est pas question de faire la file. Dans cette ambiance, les employés de la L.C.B. croient pouvoir enregistrer chaque vente. Les erreurs sont fréquentes, semble-t-il. En fait, c'est le contraire qui serait étonnant.

Quant à la vente en vrac, elle a été partiellement supprimée en 1979. Elle consistait à remplir les récipients à l'aide de gobelets. Pratique peu hygiénique. Depuis, seuls les "gros" clients continuent à être servis en vrac mais leurs bidons sont automatiquement remplis à la machine.

Le troisième mode de distribution s'adresse aux "abonnés". Terme impropre dans la mesure où ces clients paient un supplément alors que, normalement, un abonnement est une convention à prix limité global entre un fournisseur et un client. Les "abonnés" acceptent néanmoins de payer un prix majoré (cf tableau no 10) parce que cela leur évite de se bousculer au portillon de la L.C.B. Il ne s'agit pas d'une clientèle homogène : on y trouve pêle-mêle des départements de l'administration publique, des casernes de l'Armée du Burundi, des entreprises publiques et des établissements privés. Certains règlent cash la livraison, d'autres paient une avance et une troisième catégorie est servie entièrement à crédit.

Le tableau no 12 (voir page suivante) reproduit la liste des "abonnés" avec le mode de paiement des factures. La lecture de cette liste permet de remarquer que le tiers de la modeste production de la L.C.B. est consommée dans les cafétérias des ministères ou des entreprises et dans les cantines de la maréchaussée.

Et quand les "gros" clients sont servis à leur tour, il est normal qu'il ne reste que la portion congrue pour les autres clients. D'où la bousculade décrite précédemment.

Nous ne savons pas pourquoi les dirigeants de la L.C.B. n'ont pas songé à mettre sur pied un système de distribution plus rationnel. Il y a lieu, par exemple, de mettre à contribution les nombreuses épiceries qu'on trouve un peu partout à Aujumbura. La Laiterie peut leur laisser la vente au détail. Ceci mettrait fin à la distribution chaotique pratiquée jusqu'en 1982/1983 et rapprocherait les points de vente de la clientèle.

#### 5.4.2.4 Prix de vente de lait pasteurisé

Le prix de vente est fixé sur la base du prix de revient de l'article produit. Pierre LASSEGUE écrit à ce sujet : "La mesure de ce prix de revient est le but central de la comptabilité analytique classique. (...) Le prix de revient d'un objet, d'une prestation de services, c'est tout ce qu'a coûté cet objet, cette prestation, ce groupe d'objets ou de prestations dans l'état où il se trouve au stade final (coût de distribution inclus).

(1) Les travailleurs de maison, plus communément appelés "boys", sont au service de la plupart des ménages des "évolués". Ils forment un sous-prolétariat très mal payé (en termes nominaux) et dont les contingents sont fournis par l'exode rural et un système éducatif indigent. En termes réels, les "boys" ne sont pas les plus défavorisés : ils sont logés, nourris et blanchis aux frais des ménages qui les emploient.

Tableau no 12 : Livraison de lait à domicile : liste des abonnés (en 1981)

<u>Mode de paiement</u>	<u>Nom du client</u>	<u>Quantité recue</u> (en l)	
1. <u>C A S H</u>	: Bataillon des Paracommandos	100	
	Base des Forces armées	100	
2. <u>A V A N C E</u>	Camp Muha	50	
	: SUPOBU (entr. publique)	20	
	Gatogato (entr. privée)	160	
	Nutungiyinka (entr. privée)	60	
	Nzisabira ( " " )	15	
	Rucakabungo ( " " )	20	
	Bizimana ( " " )	20	
	Gasinabo ( " " )	30	
	Nibizi ( " " )	140	
	Wege ( " " )	150	
	Bakanibona ( " " )	20	
	Bon Câteau ( " " )	25	
	SONIMPORT ( " " )	20	
	Robbialac ( " " )	16	
	Siyomvo ( " " )	10	
	Bahore ( " " )	10	
	Karerwa ( " " )	10	
	Presses Lavigerie ( " " )	22	
	Auxeltra Béton ( " " )	22	
	Camp Ngagara (Armée)	50	
	23. <u>C R E O I T</u>	: COTEBU (entr. publique)	20
		OTRABU (entr. publique)	33
		B.E.R. (adm. publique)	12
OCIBU (entr. publique)		103	
COGERCO (entr. publique)		31	
Nicayenzi (entr. privée)		120	
Imprimerie du Parti (adm. publique)		20	
Hôtel Méridien (entr. mixte)		100	
Ferme de randa (entr. publique)		120	
ONATOUR (entr. publique)		34	
Département de Géologie (adm. publique)		76	
B.P.E. (adm. publique)		60	
REGIDESO (entr. publique)		17	
Brasserie (entr. privée)		90	
Total :		<u>1'906 litres</u>	

Source : Service administratif et financier.

En d'autres termes, un objet, etc... n'a qu'un seul prix de revient, qui est le résultat de l'addition de la totalité des coûts, sans lacune ni double emploi" (1).

N'ayant pas eu accès aux détails de la comptabilité de la L.C.B., nous ne savons pas si le prix de revient y est correctement déterminé. Mais il est fort douteux qu'il le soit, eu égard à la non-fiabilité de l'information comptable de cette entreprise (cf 5.5.3). Demandons-nous en passant comment le Ministère de l'Economie accorde l'homologation à des prix basés sur une information aussi approximative... En l'absence de données exactes, nous pouvons tout de même distinguer quatre principaux centres de coûts dans le processus de fabrication de lait pasteurisé : l'approvisionnement, la fabrication, la distribution et l'administration. Impossible, bien entendu, d'évaluer l'impact de chacun de ces centres sur le prix de revient. Nous pouvons dire seulement que la L.C.B. ne pourra pas comprimer tellement son prix de revient en ce qui concerne les approvisionnements en matière première locale aussi longtemps qu'elle n'utilisera qu'une partie de sa capacité de production, tant il est vrai que "le coût unitaire sera d'autant plus faible qu'il s'applique à un nombre important d'unités, par meilleur étalement des frais fixes (loi d'économie d'échelle)" (2).

Comparons maintenant l'évolution du prix d'achat du lait cru et du prix de vente de lait pasteurisé :

Tableau no 13 : Comparaison du prix d'achat de lait cru et du prix de vente de lait pasteurisé (de novembre 1974 à juin 1984)

Période	Prix d'achat d'un l.	Prix de vente d'un l.		
		Sachets		En vrac
		Vendus à la L.C.B. même	Livrés à domicile	
1.11.1974 - 30.4.1976	12	25	--	20
1.5.1976 - 10.4.1979	16	32	35	26
11.4.1979 - 31.7.1982	25	45	48	--
1.8.1982 - 1.6.1984	45	55	60	--
2.6.1984 - ...	55	70	73	--

Source : Service administratif et financier.

Pour la clarté de l'exposé, comparons uniquement le prix d'achat de lait cru et le prix de vente de lait pasteurisé (sachets vendus au détail au quasi de la Laiterie).

(1) Pierre LASSEGUE, Gestion de l'entreprise et comptabilité, 8ème éd., Paris, 1978, pp. 488 - 489, souligné par l'auteur.

(2) Ch. GRANGIER : La commercialisation des produits agricoles, Editions SIREY, 1960, p. 160.

Si nous considérons que la marge bénéficiaire est de 10% du prix de revient et en faisant les calculs nécessaires à partir de l'évolution du prix de vente, nous obtenons grossièrement les prix de revient suivants : 23 F, 29 F, 41 F et 50 F. Et nous constatons que l'importance des approvisionnements est en rapide progression : de 1974 à 1976, le coût des approvisionnements entre pour 52% dans la prix de revient; de 1976 à 1979, il passe à 55%; entre 1979 et 1982, il atteint 61%; depuis 1982, il dépasse 90%. Que le coût des matières premières soit l'élément prépondérant du prix de revient, ce n'est pas fait pour étonner : tout compte fait, la valeur ajoutée par la pasteurisation est relativement faible. Par contre, on comprend moins bien que l'évolution du coût des approvisionnements et celle du prix de revient ne soient pas symétriques. Une explication peut être avancée : la détermination du prix d'achat, du prix de revient et du prix de vente n'obéit apparemment à aucune rationalité. En tout état de cause, nous butons une fois de plus sur les problèmes comptables de la L.C.B. La détermination exacte du prix de revient aurait permis, en amont, de pratiquer un prix concurrentiel sur le marché de matière première locale et en aval, de garder un prix de vente bénéficiaire pour l'entreprise et abordable pour la clientèle. Le pouvoir d'achat de celle-ci est en effet une contrainte incontournable pour la L.C.B.

#### 5.4.2.5 Pouvoir d'achat de la clientèle

Prenons comme exemple le barème des traitements à la L.C.B., qui est presque identique à celui de la fonction publique et légèrement inférieur au niveau des salaires du secteur privé. Les salaires du personnel de la Laiterie donnent une idée des revenus salariaux de la clientèle de la Laiterie.

Le tableau no 14 (voir page suivante) donne le barème des traitements à la L.C.B., basé sur le niveau de formation comme à la fonction publique.

Supposons que chaque catégorie de ménage consomme un litre de lait par jour (1). Au prix de 1981, cela représente une dépense de 1'350 FBU par mois. Ce qui signifie que le directeur-gérant consacrerait 2,25% de son salaire à l'achat du lait; l'ingénieur chef de service, 3,60%; le comptable, 4,7%; le mécanicien 5,8%; l'employé de bureau 7,5%; l'ouvrier qualifié, 10,7%; l'ouvrier semi-qualifié, 15%; le manoeuvre "spécialisé", 27% et le manoeuvre ordinaire, 34%. On voit ainsi que la consommation de lait pasteurisé n'est pas à la portée du manoeuvre, sinon un tiers de son salaire y passerait ! L'ouvrier et l'employé pourraient-ils dépenser respectivement 10% et 7,5% de leur rémunération, rien que pour la consommation du lait. Il faut remonter au comptable et à l'ingénieur pour avoir des proportions raisonnables.

La faiblesse du pouvoir d'achat de la clientèle actuelle et potentielle est donc patente. Les dirigeants de la L.C.B. doivent en tenir compte dans l'élaboration de leur politique, si tant est qu'ils en élaborent une.

(1) Une telle supposition sert simplement à fixer les idées. En réalité, un litre ne suffirait pas pour le nombre de personnes qui vivent sous le même toit. Ce nombre varie de 3 à 6 ou 7 unités, voire 10.

#### 5.4.2.6 Evolution du chiffre d'affaires

Le tableau no 15 ci-dessous énumère les chiffres d'affaires réalisés entre 1977 et 1981 et les stocks constatés en fin de chaque exercice.

Tableau no 15 : Evolution du chiffre d'affaires (en FBu)

<u>Année</u>	<u>Stocks</u>	<u>Ventes</u>
1977	18'674	27'078'906
1978	1'050	35'419'286
1979	144'256	33'286'628
1980	17'250	61'083'523
1981	181'215	83'794'372
1982	169'965	77'744'367
1983	510'275	96'393'800

Source : Service administratif et financier.

Tableau no 14 : Barème des traitements en vigueur à la L.C.B. en 1981  
(en FBu)

<u>Catégorie</u>	<u>Grade</u>	<u>Salaire</u>	<u>Formation</u>
Direction	Directeur	50'000	Grade de commissi- onnement " Ingénieur Licence ou équiv.
	Directeur-adjoint	45'000	
	Fondé de pouvoir princ.	42'000	
	Fondé de pouvoir princ. adj.	40'000	
	Fondé de pouvoir adj.	37'800	
Collaboration	Chef de service princ.	30'600	4 ans d'univ. sans diplôme 3 ans d'univ. 1er cycle d'univ. 1 an d'univ. Humanités techniques (1) Humanités homologuées (2)
	Chef de service	28'800	
	Chef de service adj.	27'000	
	Chef de bureau princ.	25'200	
	Chef de bureau	23'400	
	Chef de bureau adj.	21'600	
Exécution A	Agent principal	19'800	Grade de commis. Huma réussies mais non homologuées 5 ans post-primaires 4 " " 3 " "
	Agent de 1ère classe	18'000	
	Agent de 2ème classe	16'200	
	Agent de 3ème classe	14'400	
	Agent de 4ème classe	12'600	
Exécution B	Travailleur qualifié	10'800	-
	Semi-qualifié	9'000	-
Manoeuvre	Spécialisé	5'000	-
	Ordinaire	4'000	-

Source : Service administratif et financier.

(1) et (2) Les humanités correspondent au baccalauréat. Homologuées, elles donnent accès à l'université.

Les stocks et les ventes comprennent aussi les produits dérivés (fromage, beurre et yogourt) mais ceux-ci n'y entrent qu'à concurrence de 5%, de sorte que l'on peut dire que le chiffre d'affaires réalisé provient essentiellement de la vente de lait pasteurisé.

Le niveau bas de stocks montre que la L.C.B. ne connaît pratiquement pas de mévente malgré la désorganisation de son système de distribution et la qualité discutable et discutée de son principal produit.

Le triplement du chiffre d'affaires en 5 ans ne doit pas faire illusion ni faire croire que le niveau d'activité a beaucoup augmenté. Il s'explique simplement par la hausse du prix de vente.

#### 5.4.2.7 Conclusion

Les problèmes commerciaux de la L.C.B. ne ressemblent pas à ceux que connaissent habituellement les autres entreprises industrielles. Normalement, le souci des chefs d'entreprises est de garnir le carnet de commandes de la clientèle. Le marketing et les autres techniques de promotion des ventes servent à atteindre cet objectif. A la L.C.B., le marketing n'aurait pas de sens. On ne court pas après une clientèle à laquelle on n'a que peu de choses à offrir. Les responsables de la L.C.B. sont continuellement angoissés à l'idée qu'ils pourraient ne pas trouver assez de matières premières pour faire tourner l'entreprise, ne serait-ce qu'à concurrence de la moitié de sa capacité de production. La demande ne sera pas satisfaite de sitôt. Pire, même la modeste production de la L.C.B. est mal distribuée. C'est la conséquence du fait que la firme est affligée d'autres graves problèmes de gestion dont il va être question dans les pages qui suivent.

### 5.5 GESTION

#### 5.5.1 Définitions

Après avoir parlé des objectifs de la L.C.B., de son environnement, de ses ressources et de ses composants, le moment est venu d'analyser sa gestion. Ce qui a été décrit jusqu'à présent peut être considéré comme le système physique de la Laiterie, c'est-à-dire "l'organisme que l'on veut gérer et qui réalise les tâches constituant la finalité de l'entreprise (ou de la partie considérée de l'entreprise)" (1). Ce dont il va être maintenant question, c'est le système de gestion (ou de pilotage) que l'on peut définir comme un "ensemble de règles, de procédures et de moyens qui permettent d'appliquer des méthodes à un organisme (le système physique) pour réaliser certains objectifs" (2).

Ou encore : "Le système de gestion va se superposer et s'imbriquer au système physique : c'est un réseau de perception, de contrôle et de régulation destiné à piloter les processus techniques, économiques ou administratifs en cause, par exemple la production d'une usine, la distribution de produits, la répartition des budgets, la tenue des comptes bancaires, l'avance du personnel" (3).

(1) et (2) Jacques MELESE, La gestion par les systèmes, op. cit., p. 44.

(3) Jacques MELESE, La gestion par les systèmes, op. cit., p. 45.

De ce point de vue, nous avons déjà parlé de gestion quand nous avons indiqué les difficultés de maîtrise des approvisionnements en matière première, l'inexpérience du personnel ou les dysfonctions de la distribution des produits; mais la vision de tous ces problèmes sera meilleure quand elle aura été intégrée dans l'analyse du pilotage de l'ensemble du système.

Explicitons la notion de pilotage des systèmes. Le terme de pilotage est "étymologiquement très proche de cybernétique; il introduit volontairement un parallèle entre l'entreprise et certains engins complexes, avions, bateaux, fusées, pour lesquels ce terme a une signification précise. En effet, piloter un engin, c'est choisir un objectif, définir la meilleure trajectoire, lancer l'engin, puis corriger en permanence ses écarts par rapport à la trajectoire; éventuellement aussi, c'est modifier en cours de route la trajectoire, ou même l'objectif, lorsque des informations sur l'état de l'univers extérieur et sur le comportement de l'engin montrent que le plan initial ne peut être maintenu.

(...) D'une manière plus ou moins dirigée, toute entreprise suit une trajectoire : la question essentielle est donc bien de savoir dans quelle mesure les dirigeants peuvent en être maîtres, c'est-à-dire fixer des objectifs, mettre en oeuvre les moyens nécessaires pour les atteindre, réviser périodiquement ces objectifs en fonction des écarts et des nouvelles informations disponibles, infléchir alors les décisions antérieures, etc... Le rôle des systèmes de gestion est précisément d'accroître la maîtrise des dirigeants sur la fixation et le contrôle des trajectoires d'évolution en leur donnant de réelles possibilités de pilotage (1).

Le même auteur ajoute :

"Lorsqu'un système est construit et fonctionne, les dirigeants et les gestionnaires doivent pouvoir se placer comme au poste de commande d'un avion ou d'un bateau : ils reçoivent des informations sur le fonctionnement interne et les conditions extérieures par des cadrans et des indicateurs, ils ont leur propre opinion sur une série d'autres facteurs, toutes choses qui leur permettent de porter un jugement sur la situation et de décider de modifier le cap, ce qu'ils font en agissant sur les leviers de commande" (2).

Précisons d'emblée que les dirigeants de la L.C.B. (3) n'ont pas eu simplement à se placer comme au poste de commande d'un avion ou d'un bateau mais qu'il leur a fallu d'abord construire le système L.C.B. Les difficultés qu'ils ont rencontrées ressemblent à celles - impensables - d'un équipage auquel on demanderait d'abord de construire l'engin (avion ou bateau) et ensuite, de le piloter.

Continuons la comparaison : les informations fournies au pilote par les cadrans et les indicateurs doivent être fiables sinon il ne prend pas le risque de lancer l'engin.

Pour la L.C.B., les informations sur le fonctionnement interne et l'environnement sont parfois inexistantes, souvent approximatives. Pourtant, "l'engin L.C.B." a été lancé. Il est vrai que ses pilotes ne savent pas très bien où il va...

Aussi, l'approche cybernétique ne peut-elle servir ici que de référence. Une sorte d'état idéal vers lequel la gestion de la L.C.B. devrait tendre.

(1) Jacques MELESE, La gestion par les systèmes, op. cit., pp. 57 - 58; le texte souligné est en italique dans l'ouvrage cité.

(2) Jacques MELESE, La gestion par les systèmes, op. cit., p. 58 souligné par nous.

(3) Dans la deuxième étude de cas, nous verrons que la transposition peut être faite avec moins de restrictions en ce qui concerne l'D.N.C.

Pour le moment, les conditions sont loin d'être réunies. Nous avons déjà vu que les objectifs assignés à la Laiterie sont imprécis ou irréalistes. Ce n'est pas le moindre des handicaps qui jalonnent la route de cette entreprise.

Il nous reste à décrire l'état actuel des informations dont disposent les responsables pour prendre des décisions. Mais avant cette description, il convient d'identifier ceux qui détiennent le pouvoir décisionnel. En effet, pour décrire un système, "il est essentiel que le preneur de décisions soit identifié; autrement, il n'existe aucun moyen clair de déterminer quels sont les objectifs et les ressources d'environnement du système" (1).

### 5.5.2 Problèmes organisationnels

Dans l'organisation administrative de la L.C.B., on peut distinguer deux catégories : les organes de gestion et les organes de contrôle. Nous analyserons leur fonctionnement de deux manières : d'abord, le fonctionnement théorique, tel qu'il est prévu par les textes législatifs ou réglementaires; ensuite, le fonctionnement réel, tel qu'il résulte de l'observation des faits. Ce double éclairage importe beaucoup dans la mesure où la différence constatée entre les dispositions des statuts qui régissent les entreprises publiques, la L.C.B. en particulier, et leur application pratique apparaît telle que l'on se demande, parfois, si les auteurs des statuts n'évoluent pas dans un univers surréaliste.

#### 5.5.2.1 Dispositions statutaires et organigramme

La L.C.B. est essentiellement régie par l'ordonnance no 710/101 du 15 juillet 1976 fixant les statuts, et le décret-loi no 1/80 du 30 juillet 1971 sur les sociétés régionales de développement.

Aux termes des articles 7 à 15 de l'ordonnance précitée, la L.C.B. est administrée par un Conseil d'administration et un directeur-gérant. Le contrôle est exercé par le ministère de tutelle, en l'occurrence le Ministère de l'agriculture et de l'élevage, et le commissaire aux comptes (art. 17). Un commissaire du Gouvernement représente le ministère de tutelle au Conseil d'administration.

##### a) le conseil d'administration

Initialement, le Conseil d'administration était composé des directeurs généraux de l'économie, des finances et de la planification agricole, du directeur du département de la production et de la santé animale, d'un représentant de la Banque de la République du Burundi et de deux représentants des éleveurs. Par la suite, la composition a été modifiée et, actuellement, elle se présente comme suit : les directeurs généraux de la planification agricole et du plan, le directeur du commerce intérieur, un représentant des éleveurs et un représentant du ministère de l'intérieur. Le directeur-gérant et le commissaire du gouvernement siègent au Conseil avec voix consultative. Dans certains cas, le commissaire du gouvernement participe au Conseil avec voix délibérative, notamment en cas de nomination du directeur-gérant.

Le Conseil d'administration définit les orientations de l'établissement, vote le budget annuel, approuve les comptes de l'exercice et veille à l'exécution de ses décisions.

Il nomme le directeur-gérant "en s'entourant de toutes garanties sur ses qualifications et aptitudes à diriger une entreprise" (art. 10).

(1) C. West CHURCHMANN, op. cit., pp. 53 - 54.

b) le directeur-gérant

Nommé par le Conseil d'administration, le directeur-gérant reçoit de cet organe les pouvoirs de gestion nécessaires à la bonne marche de l'entreprise (art. 10). On obtient quelques précisions sur ceux-ci en lisant le dernier alinéa de l'article 15 du décret-loi no 1/80 :

"Ses (ceux du directeur-gérant) pouvoirs sont suffisamment étendus pour lui permettre d'assurer la gestion journalière des affaires de la société, d'engager le personnel et le licencier, d'acheter et de vendre les marchandises, gérer les comptes en banque, négocier des financements à court terme, procéder aux travaux d'entretien et de réparation et assurer généralement le bon fonctionnement de l'entreprise".

D'autre part, les principales attributions du directeur-gérant sont définies par écrit par le Conseil d'administration (1).

c) le ministère de tutelle

La L.C.B. a été créée par le ministère de l'Agriculture et de l'Elevage. C'est lui qui exerce la tutelle sur la Laiterie. Le ministère reçoit les propositions du Conseil d'administration, les analyse et puis, prend la décision de les adopter, de les amender ou de les rejeter.

Représenté au Conseil d'administration par le directeur général de l'Elevage, lequel est nanti du titre de commissaire du gouvernement, le ministère intervient directement dans la gestion de la L.C.B. En tout cas, il est entendu que le commissaire du gouvernement "assurera le contrôle technique de la société" (2).

d) le commissaire aux comptes

Initialement, le contrôle comptable de la Laiterie a été confié à la Banque Nationale de Développement Economique en qualité de commissaire aux comptes :

"Le délégué de la B.N.D.E. participe d'office à toutes les réunions du Conseil d'administration et a un droit illimité de surveillance et de contrôle sur toutes les opérations comptables et commerciales. Le commissaire aux comptes peut prendre connaissance à tout moment, et sans déplacement, des situations périodiques et générales de tout document, écriture et transaction" (3).

On ne saurait être plus vigilant. On peut même ajouter que les pouvoirs conférés au commissaire aux comptes dépassent le cadre du contrôle. Le commissaire aux comptes est un gestionnaire parmi d'autres puisqu'il participe à toutes les réunions du Conseil d'administration et a un droit illimité de surveillance et de contrôle non seulement sur les opérations comptables mais aussi sur les opérations commerciales.

(1) Ordonnance no 701/101, op. cit., art. 12, souligné par nous.

(2) Ordonnance no 701/101, op. cit., art. 8

(3) Ibidem, art. 17.

### e) l'organigramme

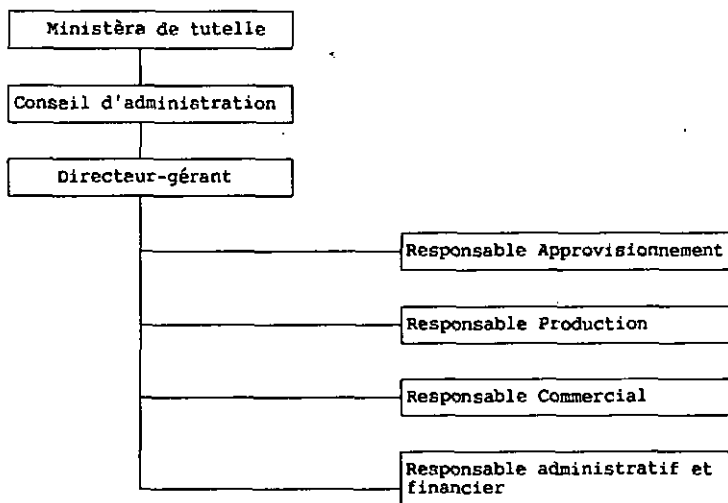
Selon Abdellatif KHEMAKHEM, l'organigramme est "le schéma sur le papier de ce que devrait être l'organisation des hommes dans l'entreprise. L'organigramme représente donc l'organisation idéale voulue par l'entreprise à une période donnée" (1).

Après les principaux organes administratifs et de contrôle dont il a été question ci-dessus, l'organigramme de la L.C.B. indique les centres de responsabilité tels qu'ils devraient fonctionner au sein de l'entreprise. Ces centres sont :

- 1) le service Approvisionnement chargé de la collecte de lait, de la promotion de l'élevage, de la gestion des stocks de matières et fournitures diverses;
- 2) le service Production chargé du traitement du lait et de la fabrication des produits laitiers, de la formation professionnelle du personnel, du laboratoire d'analyses et de l'entretien de l'usine;
- 3) le service administratif et financier chargé de la gestion du personnel et de la comptabilité;
- 4) le service commercial qui s'occupe de la prospection du marché, de la promotion des ventes et de la publicité.

Graphiquement, l'organisation du travail de la L.C.B. se présente apparemment (2) de la manière suivante :

### ORGANIGRAMME



Source : Service adm. et financier

(1) Abdellatif KHEMAKHEM : La dynamique du contrôle de gestion, Dunod, Paris p. 117.

(2) En réalité, les choses se passent tout autrement, cf infra 5.5.2.2.

### 5.5.2.2. Analyse praxéologique

Selon Jacques MELESE, "éthymologiquement, la praxéologie signifie l'étude de l'action, la praxis des Grecs" (1). Le même auteur rapporte d'autres définitions, plus élaborées. La praxéologie est définie comme :

- " - l'étude des situations de l'homme en action,
- la science de l'action et des pratiques conscientes et réfléchies,
- la grammaire descriptive des actions efficaces,
- l'étude normative d'une conduite rationnelle,
- l'étude logique des articulations de la pratique avec les diverses disciplines susceptibles de rendre cette pratique compréhensible" (2).

Et il ajoute : "ces acceptions complémentaires font apparaître, tout d'abord, un aspect descriptif qu'on pourrait qualifier d'analyse praxéologique, puis un aspect normatif" (3). C'est de cet aspect descriptif qu'il s'agira brièvement ici. Dans la section précédente, nous avons montré comment l'administration de la L.C.B. est conçue; voyons maintenant comment elle fonctionne réellement.

#### a) le Conseil d'administration

Une première remarque s'impose : quatre membres du Conseil d'administration sur sept sont de hauts fonctionnaires ayant déjà énormément à faire dans leurs départements respectifs. Situation courante dans la plupart des entreprises publiques et que la Banque Mondiale juge de la manière suivante : "Bien souvent, ils (les membres du Conseil d'administration) n'ont pas une connaissance suffisante du fonctionnement de l'entreprise, par manque de temps, manque de compétence dans le secteur concerné, ou manque d'intérêt" (4).

En conséquence, à la L.C.B. ou comme ailleurs, le Conseil d'administration s'acquitte mal de sa tâche. S'il fonctionnait normalement, il n'approuverait pas des bilans et des comptes d'exploitation émaillés d'inexactitudes (cf infra 5.5.3.2). Par ailleurs, il n'exerce pas tous les pouvoirs qui lui sont conférés par les statuts. Pour en avoir le cœur net, nous avons voulu consulter les procès-verbaux des réunions mais n'y avons pas été autorisés. Nous nous sommes alors contentés de l'appréciation des membres du personnel dirigeant qui, en privé, estiment que le rôle du Conseil d'administration se réduit finalement aux interventions fréquentes - et pas toujours souhaitées - du commissaire du gouvernement dans la gestion courante de la L.C.B.

(1) Jacques MELESE : La gestion par les systèmes. Essai de praxéologie, Editions Hommes et Techniques, Puteaux, 1968, p. 12.

(2) et (3) Idem.

(4) Les entreprises publiques au Burundi, op. cit., p. 187.

b) le directeur-gérant

Les statuts prévoient que les principales attributions du directeur-gérant sont définies par écrit par le Conseil d'administration. Or, il n'y a pas de traces de ce document à la L.C.B. Ce dont on ne s'étonnera pas, eu égard à ce qui vient d'être dit sur les carences du Conseil d'administration. D'autre part, il est prévu que les pouvoirs du directeur-gérant sont suffisamment étendus pour lui permettre d'assurer la gestion journalière des affaires de la société. En pratique, le directeur-gérant voit ses attributions contrecarrées par diverses interférences. Ainsi, l'engagement du personnel peut se faire sur des recommandations qui ressemblent à des injonctions. Inversement, le directeur-gérant ne peut pas toujours se séparer d'un collaborateur quand des critères purement professionnels le justifient.

Faut-il rappeler que le pouvoir d'engager le personnel et de le licencier est formellement reconnu au directeur-gérant par les statuts ? Ce qui, du reste, est normal et devrait aller de soi dans toute entreprise : "la nomination aux postes de direction de l'entreprise relève de la seule compétence de la direction : il n'y a pas lieu d'y insister davantage" (1).

Ces difficultés illustrent le problème de l'absence de l'autonomie décisionnelle vis-à-vis du ministère de tutelle. Un problème qui, du reste, se pose à l'ensemble des entreprises publiques du Burundi. Les consultants de la Banque Mondiale n'ont pas hésité à écrire : "Plus généralement, l'importance du rôle effectivement joué par les Ministres de tutelle, la lourdeur des rapports avec le Conseil d'administration et l'absence d'autonomie décisionnelle sur des questions essentielles à la bonne marche économique de l'entreprise placent souvent les Directeurs Généraux dans une position où ils agissent plus comme Directeurs de service administratif que comme chef d'entreprise" (2).

Un autre aspect du manque d'autonomie décisionnelle de la direction de la L.C.B. concerne la fixation du prix d'achat de lait cru et du prix de vente de lait pasteurisé. Pour être pratiqués, ces prix requièrent l'homologation du Ministère de l'Economie. En amont, les critères d'appréciation sont mal connus puisque les coûts de production sont difficiles à évaluer. En aval, le ministère de l'économie se base sur les propositions de la L.C.B. mais prend surtout en compte le caractère "hautement social" de la consommation de lait. Précaution inutile à notre avis puisque, de toute façon, la L.C.B. connaît la faiblesse relative du pouvoir d'achat de sa clientèle. Elle n'ignore pas les limites qu'elle ne peut dépasser, sous peine de s'exposer à des méventes. La politique de contrôle des prix, pratiquée par le ministère de l'économie, a principalement pour but de lutter contre la spéculation. A cet égard, on peut regretter que la L.C.B. soit assimilée à n'importe quelle entreprise privée, prompt à se livrer à la spéculation pour réaliser des bénéfices prohibitifs. Le contrôle des prix prive la Laiterie de la souplesse dont jouissent ses concurrents. Au stade de la collecte, les colporteurs peuvent ajuster leurs prix aux variations saisonnières de la production de lait cru quand la L.C.B. est tenue de respecter les prix fixés par les pouvoirs publics. Il en est de même sur le marché de Bujumbura : le contrôle des prix ne peut atteindre les marchands ambulants qui, astucieusement, profitent de la fixité du prix de vente de lait pasteurisé pour écouler leurs stocks à des prix variables.

(1) E. GUTENBERG : La direction de l'entreprise. Organisations et décisions, Dunod, Paris, 1969, p. 78.

(2) Banque Mondiale : Rapport préliminaire, op. cit., p. 4.

c) le ministère de tutelle

Nous avons vu que le rôle pratique du Conseil d'administration est plutôt limité. Il en découle que le directeur-gérant traite le plus souvent avec le commissaire du gouvernement. Et pour les questions importantes, il semble bien que le directeur-gérant en réfère directement au Ministre de tutelle. Situation observable dans l'ensemble des entreprises publiques du Burundi : "Dans les faits, l'exercice de la tutelle est beaucoup plus étendu que ne pourraient le laisser croire les textes. (...) Ainsi, les directeurs généraux se voient obligés, par la force des choses, d'en référer directement au Ministre pour les "questions importantes". (...) En tout état de cause, ce système privilégie les interventions et les décisions au "coup par coup" plutôt que l'autonomie de décision dans le cadre d'objectifs définis à l'avance. De plus, il désresponsabilise les dirigeants (1). L'autonomie de gestion, proclamée par les statuts de chaque établissement public et par ceux de la L.C.B. en particulier, souffre donc du poids de la tutelle ministérielle. Parmi les réformes à mettre en oeuvre, l'aménagement de la tutelle apparaît comme une des plus urgentes. Nous y consacrerons des développements plus longs dans la troisième partie de ce travail.

d) le commissaire aux comptes

On se rappelle la rigueur des statuts en ce qui concerne le contrôle comptable de la L.C.B. Et l'idée de confier celui-ci à la Banque Nationale de Développement économique était excellente. Mais il se fait qu'en 1977, la L.C.B. a renoncé aux services avisés de cet organisme financier.

Nous n'avons pas pu savoir pourquoi. Le contrôle par la B.N.D.E. fut-il jugé contraignant ? Tatillon ? Toujours est-il que la Banque a été remplacée par un fonctionnaire du Ministère des Finances, sans que les statuts de la L.C.B. fussent modifiés. Relevons ici une fois de plus le peu de cas que l'on fait des statuts qui sont censés régir le fonctionnement de la firme.

Que penser de la manière dont le nouveau commissaire aux comptes a contrôlé les bilans et les comptes d'exploitation de la L.C.B. ? Comme nous le montrerons plus loin (cf infra 5.5.3.2), un simple survol de ces documents permet de relever des erreurs parfois grossières. Il eut été intéressant de consulter les rapports de vérification de comptes, mais des difficultés de classement ont fait que le seul rapport existant était introuvable.

e) critique de l'organigramme

Il est fréquent que l'organigramme ne coïncide pas avec l'organisation effective de l'entreprise. Abdellatif KHEMAKHEM fait ce constat en écrivant : "l'organigramme n'est pas toujours respecté dans la pratique pour un ensemble de raisons: par exemple, les affinités personnelles ou les conditions réelles de la vie de l'entreprise" (2).

La situation de la L.C.B. ne semble donc pas exceptionnelle. Elle apparaît tout de même singulière dans la mesure où l'organigramme ne correspond guère à la réalité des structures de l'entreprise. Toujours selon KHEMAKHEM, "l'organigramme indique vis-à-vis de qui chaque individu est responsable dans l'entreprise. A l'aide de l'organigramme, on peut alors déterminer les centres de responsabilité.

(1) Ministère du Plan, les entreprises publiques au Burundi, op. cit., pp. 187, 188.

(2) A. KHEMAKHEM, op. cit., p. 117.

Ceux-ci sont définis comme une unité organisée, dirigée par un chef responsable des activités de cette unité" (1). L'organigramme de la L.C.B. laisse croire que le directeur-gérant est responsable vis-à-vis du Conseil d'administration, lequel serait à son tour comptable envers le ministère de tutelle. Or, comme nous l'avons déjà dit, le ministère de tutelle court-circuite le Conseil d'administration et traite directement et quotidiennement avec le directeur-gérant. Le rôle omniprésent du commissaire du gouvernement rend floue la localisation des centres de responsabilité, déresponsabilise le directeur-gérant et éclipse le Conseil d'administration. Au niveau inférieur, l'organigramme comporte un service commercial distinct des autres services. Illusion puisque ce service n'existe pas : rappelons que les activités commerciales relevaient d'abord du service administratif et financier avant d'être confiées au service de production. Bref, l'organigramme de la L.C.B. ressemble à ses statuts. Dans l'un comme dans l'autre cas, on a affaire à des documents qui dorment dans des tiroirs et qui, à l'occasion, n'en sortent que pour jeter la poudre aux yeux du visiteur non averti : une espèce de poudre de perlimpinpin, en somme. Nous ne proposerons pas de nouvel organigramme pour deux raisons. D'abord, la structure actuelle de la L.C.B. est si embrouillée qu'il est difficile de la représenter à l'aide de types d'organigrammes connus. Ensuite, la restructuration de la L.C.B. suppose deux conditions qui, pour l'instant, ne sont pas réunies : la volonté de déléguer les responsabilités et l'affirmation de l'autorité de chaque responsable. Lorsque nous aurons étudié la gestion de l'Office National de Commerce, nous consacrerons un chapitre à des propositions sur le réaménagement des relations entre les entreprises publiques et les ministères de tutelle. Il sera alors possible de suggérer un nouvel organigramme pour la L.C.B.

### 5.5.3 Information comptable

Les difficultés organisationnelles et autres, décrites dans les pages précédentes, sont déjà autant d'obstacles à la bonne marche de la L.C.B.; mais en plus, un des outils indispensables à la gestion souffre de graves défauts de fabrication. Nous voulons parler de la comptabilité. L'importance de celle-ci n'est plus à démontrer : "les informations comptables ne sont pas toutes les informations nécessaires; il existe aussi des données techniques et des données extérieures à l'entreprise; mais les informations comptables sont une partie essentielle et indispensable des données utiles à la gestion. Aucune information, comptable ou autre, ne résout seule les problèmes de la gestion; mais elles permettent le calcul économique, donc l'étude rationnelle des problèmes" (2). Nous décrirons d'abord l'état des données comptables dont nous disposons. Nous nous interrogerons ensuite sur les conséquences. Mais avant tout, disons un mot sur le Plan Comptable National.

(1) A. KHEMAKHEM, op. cit., p. 119.

(2) Pierre LASSEGUE : Gestion de l'entreprise et comptabilité, 8ème édition, Dalloz, Paris, 1978, p. 22. Les mots soulignés sont en italique dans l'ouvrage cité.

### 5.5.3.1 Plan Comptable National

Au Burundi, la normalisation comptable n'est intervenue qu'à la fin de 1974. Elle a été sanctionnée par la publication du Plan Comptable National, élaboré par des coopérants français et inspiré du Plan Comptable de l'Organisation Commune Africaine et Mauricienne (OCAM). Au niveau des principes, le Plan Comptable National "abandonne la comptabilité anglo-saxonne, trop orientée vers la gestion, et les comptabilités européennes encore trop descriptives, afin de combiner leurs avantages et de laisser leurs lacunes" (1). Pour ne pas créer trop de difficultés aux entreprises, la mise en application du Plan Comptable a été prévue en plusieurs étapes; de sorte que pour l'exercice 1976, les entreprises ne devaient présenter à l'administration fiscale que les documents de synthèse, la mise en place des directives du Plan au sein même de la comptabilité des entreprises ne devant être effectuée qu'à partir de janvier 1977. Justement, nous ne parlerons ici que de ces documents synthétiques. La discussion portant sur l'ensemble des directives du Plan Comptable National dépasse et notre compétence et le cadre d'une étude de cas (2). La compréhension des données que nous reproduirons ne requiert que la connaissance des tableaux synthétiques retenus par le Plan Comptable National. Ces tableaux sont au nombre de trois : le tableau des soldes caractéristiques de gestion, le tableau de passage aux soldes des comptes patrimoniaux et le bilan.

#### a) les soldes caractéristiques de gestion

Le tableau des soldes caractéristiques de gestion correspond à l'ancien compte d'exploitation.

#### b) le tableau de passage aux soldes des comptes patrimoniaux

Ce tableau retrace pour tous les postes les mouvements de la période. C'est une représentation particulière de la balance à six colonnes et schématiquement, il a l'allure suivante :

#### Présentation du tableau de passage aux soldes des comptes patrimoniaux

Numéro des comptes	Intitulés des comptes	Soldes des comptes de situation à l'ouverture	Mouvements patrimoniaux de la période		Soldes des comptes à la clôture
			Augmentations	Diminutions	

#### c) le bilan

Le bilan est dressé à partir des soldes (débiteurs ou créditeurs) de la dernière colonne du tableau de passage aux soldes des comptes patrimoniaux.

Les postes du bilan sont classés par ordre de liquidité croissante en ce qui concerne l'actif, et par ordre d'exigibilité croissante en ce qui concerne le passif.

(1) Alexandre SACERDOTI : Plan Comptable National. Guide pratique d'application, Bujumbura, mars 1977, p. 1.

(2) Pour les détails du Plan Comptable National, voir le décret No 100/319 du 31.12.1974, l'ordonnance ministérielle No 540/41 du 12.3.1975 et Alexandre SACERDOTI, Plan Comptable National. Guide pratique d'application, Bujumbura, mars 1977.

L'actif indique les diverses utilisations des ressources de l'entreprise, tandis que le passif en montre l'origine. Pour respecter intégralement cette logique, le résultat déficitaire n'est pas porté à l'actif mais il apparaît au passif en déduction.

### 5.5.3.2 Problèmes comptables de la L.C.B.

En parlant des ressources (1), nous avons déjà souligné les difficultés d'apprentissage professionnel du responsable du service comptable.

Quand nous avons terminé notre enquête à la fin de 1981, la L.C.B. venait de recruter un comptable "expérimenté". Nous n'avons pas pu prendre connaissance de ses états de services antérieurs et nous ne savons pas si son engagement a contribué à améliorer la situation. En tout état de cause, en l'absence de contrôle sérieux, régulier et conséquent tant au niveau du commissaire aux comptes qu'à celui du Conseil d'administration, la situation restera semblable à celle que les fonctionnaires de la Banque Mondiale ont constatée pour l'ensemble des entreprises publiques : "l'impression générale est que ces bilans sont établis surtout parce qu'il faut se soumettre à la loi sur les sociétés qui exige des bilans annuels ou alors afin de demander au Gouvernement soit des subventions, soit des augmentations de tarifs" (2).

#### a) Caractéristiques des données disponibles

Nous avons dit plus haut que nous ne parlerons que des documents de synthèse. En fait, pour la période étudiée, nous ne disposons que des bilans et des tableaux des soldes caractéristiques de gestion.

Si on ne nous a pas donné les tableaux de passage aux soldes des comptes patrimoniaux, ce n'est pas par mauvaise volonté mais parce que, tout simplement, ces documents n'existent pas. Et si ces tableaux n'ont pas été dressés, cela pose le problème de l'enregistrement journalier des opérations de la L.C.B. Cela pose aussi le problème de la fiabilité des bilans publiés : sur quelles bases sont-ils établis ?

Pour illustrer la non-fiabilité des bilans, la reproduction des données des exercices 1977 et 1978 suffira : voir les tableaux No 16 et 17 (voir pages suivantes).

La lecture de ces documents appelle quelques commentaires :

- 1) Au bilan de 1977, le capital propre est curieusement obtenu par soustraction du bénéfice reporté du fonds de dotation !
- 2) De 1977 à 1978, le capital propre passe de 2'193'494 FBU à 15'826'143 FBU, soit 2'193'494 FBU + 4'378'779 FBU + 9'253'870 FBU.  
D'où viennent ces 9'253'870 FBU ?
- 3) L'enregistrement des subventions d'équipement est incompréhensible : de 1977 à 1978, il y a une diminution de 15'231'725 FBU. C'est un peu comme si une partie de l'équipement avait été retiré par les donateurs.

(1) Quant l'E.N.A. a fusionné avec la Faculté des Sciences Economiques de l'Université de Bujumbura pour former l'actuelle Faculté des Sciences Economique et Administratives, on a créé l'Institut National de Techniques Administratives (I.N.T.A.), destiné à former des aides-comptables, notamment. C'était en 1974. Quatre ans après, l'INTA a changé de nom pour s'appeler Ecole secondaire de Techniques Administratives (E.S.T.A.). On remarquera qu'à défaut de progrès réels, les changements d'ordre sémantique ne manquent pas chez nous.

(2) Banque Mondiale, Rapport préliminaire, op. cit., p. 6.

Tableau no. 16 : BILAN au 31 décembre 1977

A C T I F	Montant brut	Amortissement	Montant net	P A S S I F	Montant net	Totaux partiels
<b>IMMOBILISATIONS</b>						
Terrains	75'000	--	75'000	Capital (Fonds de dotation)	9'875'000	
Immeubles	11'375'000	1'670'416	9'704'584	Report à nouveau	7'681'506	2'193'494
Matériel de transport	7'878'770	1'580'170	6'298'600	<u>SUBVENTIONS D'EQUIPEMENT</u>		
Équipement	19'170'040	5'704'838	13'465'202	Gouvernement	16'527'390	
Matériel de bureau	634'935	118'391	516'544	U N I C E F	22'110'583	
Agencements et installations	397'360	79'822	317'538			
<b>TOTAL</b>	<b>39'531'105</b>	<b>9'153'637</b>	<b>30'377'468</b>	<b>DETTES à COURT TERME</b>		<b>38'637'973</b>
<b>VALEURS D'EXPLOITATION</b>						
Matières et fournitures	5'860'692	--	5'860'692	Fournisseurs	5'497'347	
Emballages commerciaux	1'049'701	--	1'049'701	Avances reçues des clients	20'488	
Produits finis	153'826	--	153'826	Salaaires dus	150'830	
<b>TOTAL</b>	<b>7'064'219</b>		<b>7'064'219</b>	Impôts dus	104'542	
				Créditeurs divers	271'097	
<b>VALEURS REALISABLES et DISPONIBLES</b>						
Avances aux fournisseurs	21'205	--	21'205	<b>RESULTAT à affecter</b>		
Clients	1'168'874	--	1'168'874			
Charges payées d'avance	372'311	--	372'311			
Banques	11'054'320	--	11'054'320			
Caisse	1'195'465	--	1'195'465			
<b>TOTAL</b>	<b>13'812'175</b>		<b>13'812'175</b>	<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>51'253'862</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>			<b>51'253'862</b>			<b>51'253'862</b>

Source : Service administratif et financier.

## Tableau no. 17 : BILAN au 31 décembre 1978

A C T I F	Montant brut	Amortis- sement	Montant net	P A S S I F	Montant	Totaux
<u>IMMOBILISATIONS</u>						
Terrains	75'000	--	75'000	Capital	11'447'364	
Travaux de boisement	135'600	--	135'600	Report à nouveau	4'378'779	
Immeubles	14'715'000	2'359'016	12'355'984			15'826'143
Matériel de transport	10'027'770	3'805'988	6'221'782	<u>SURVENTIONS D'EQUIPEMENT</u>		
Equipement	20'411'283	7'569'144	12'842'139	Gouvernement	10'108'936	
Mobilier et matériel de bureau	734'756	189'475	546'281	U N I C E F	13'297'312	
Agencements et installations	397'360	119'558	277'802			23'406'248
<b>TOTAL</b>	<b>46'496'769</b>	<b>14'042'181</b>	<b>32'454'588</b>	<u>DETTES à COURT TERME</u>		
<u>VALEURS D'EXPLOITATION</u>						
Matières et fournitures	4'314'854	--	4'314'854	Fournisseurs	7'602'764	
Emballages commerciaux	180'250	--	180'250	Salaires dus	397'199	
Produits finis	67'292	--	67'292	Impôts dus	257'157	
<b>TOTAL</b>	<b>4'562'396</b>		<b>4'562'396</b>	Créditeurs divers	59'092	8'316'212
<u>VALEURS REALISABLES et DISPONIBLES</u>						
Crédit documentaire	6'472'671	--	6'472'671	RESULTAT à affecter		13'663'471
Clients	2'256'166	--	2'256'166			
Charges payées d'avance	103'257	--	103'257			
Banques	15'124'929	--	15'124'929			
Caisse	238'067	--	238'067			
<b>TOTAL</b>	<b>24'195'090</b>		<b>24'195'090</b>	<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>61'212'074</b>

On pourrait multiplier les exemples. Ajoutons simplement une anecdote: Nous avons demandé à l'un des responsables de la comptabilité la signification concrète du poste "Agencements et installations". Avec une sincérité désarmante, il nous a répondu qu'il ne savait pas. Le poste avait été simplement repris d'un bilan initial établi lors de la création de l'entreprise. Nous n'avons pas eu la cruauté de poser la question de savoir comment on peut amortir une immobilisation dont on ignore la nature.

Quant aux tableaux des soldes caractéristiques de gestion, examinons, à titre d'exemple, les données relatives à l'exercice 1980 (Cf Tableau No 18 à la page suivante).

Nous constatons que les frais de transport sont comptabilisés pour un montant de 413'470 FBU. Or, selon le relevé détaillé que nous nous sommes procuré au Service Approvisionnements, l'utilisation de carburant par ce dernier service a coûté 2'172'460,90. Bien entendu, ce montant n'inclut pas les frais de distribution, les frais de déplacements administratifs, etc... En d'autres termes, les frais de transport enregistrés dans les comptes de résultat ne représentent qu'un cinquième des transports réellement consommés. Au bas mot.

Il en découle que le résultat à affecter est faux. Tout aussi faux seront le bilan de l'exercice 1980 et les bilans ultérieurs qui incorporeront ce "bénéfice". Nous ne reproduirons pas tous les tableaux des soldes caractéristiques de gestion de la période étudiée. Relevons simplement quelques énormités, toujours pour le poste "Transports consommés" :

- 1) Ces frais n'ont pas été enregistrés pour l'exercice 1978. En 1978 donc, aucun véhicule de la L.C.B. n'a bougé !
- 2) En 1979, le comptable a enregistré 1'750 FBU au poste "Transports consommés". Sans rire...

En ce qui concerne la comptabilité analytique dont on nous a dit qu'elle existe, sans nous en donner la moindre preuve, tout laisse penser que, de temps en temps, le service comptable rassemble des données éparses, calcule un "prix de revient" et s'en sert comme base de détermination du prix de vente à soumettre au ministère de l'Economie pour homologation.

#### b) Conséquences

Les conséquences de la sous-information comptable à la L.C.B. sont fâcheuses, même si les dirigeants de cette firme ne semblent pas en être très préoccupés. Et s'ils ne le sont pas, ce n'est pas un hasard : l'insuffisance - pour ne pas dire l'absence - de contrôle interne et externe installe la direction et le service de la comptabilité dans une insouciance qui n'est troublée que par les questions d'un chercheur de passage.

Ceci dit, il faut se demander à l'aide de quels éléments la direction de la L.C.B. élabore ses décisions puisque des données comptables éparpillées ne sauraient servir de base à un calcul économique sérieux. A moins que les dirigeants de la L.C.B. ne se soucient du calcul économique comme d'une guigne. Deux exemples pour illustrer notre hypothèse. Lors de la grève du lait en 1979, le Ministère de l'Economie, négligeant les propositions de la Laiterie, a décidé de fixer le prix du litre de lait à 25 FBU. Rappelons que les éleveurs n'acceptaient plus le prix de 16 FBU, pratiqué depuis la mi-mai 1976. "Avec ce prix, on a voulu contenter les paysans au détriment de la L.C.B. Nous nous sommes inclinés". Tel est le langage qu'on nous a tenu au service de la comptabilité. Protestations légitimes contre une décision autoritaire mais qui, par la suite, ne semble pas avoir trop gêné la L.C.B. Du moins, si l'on en croit les "bénéfices" que ses "bilans" affichent. En réalité, la Laiterie n'est pas capable de

Tableau no 18 : SOLDES CARACTERISTIQUES DE GESTION (exercice 1980)

D E B I T	V A L E U R   A J O U T E E	C R E D I T
32'355'824 : Matières premières consommées		Production vendue : 61'083'523
413'470 : Transports consommés		Production stockée : 17'250
3'646'912 : Autres services consommés		
24'684'567 : Solde : VALEUR AJOUTEE		
<u>61'100'773</u>		<u>61'100'773</u>
<u>R E S U L T A T   D ' E X P L O I T A T I O N</u>		
489'700 : Charges et pertes diverses		Valeur ajoutée 24'684'567
9'909'749 : Frais de personnel		Produits et profits divers 7'481'957
1'516'517 : Impôts et taxes		
5'210'194 : Dotations aux amortissements		
15'040'364 : Solde : BENEFICE D'EXPLOITATION		
<u>32'166'524</u>		<u>32'166'524</u>
<u>R E S U L T A T   N E T   A V A N T   I M P O T</u>		
15'040'364 : Solde : bénéfice net avant impôt		bénéfice d'exploitation 15'040'364
<u>R E S U L T A T   N E T   A   A F F E C T E R</u>		
15'040'364 : Solde : Résultat net à affecter		bénéfice net avant impôt 15'040'364

Source : Service administratif et financier

déterminer l'offre optimale de prix à proposer à ses fournisseurs de lait cru. Ceci nous amène à nuancer une de nos conclusions relatives à l'environnement de la L.C.B. (1). Nous avons dit que l'insuffisance de l'approvisionnement en lait local constitue un goulot d'étranglement. Si l'information comptable de la L.C.B. pouvait lui servir d'instrument de mesure efficace des centres de coûts, il est probable que certains de ceux-ci pourraient être comprimés, ce qui permettrait de pratiquer un prix d'achat susceptible de réduire, sinon d'éliminer, la concurrence des marchands ambulants et d'accroître ainsi les approvisionnements en matière première locale.

Et ce n'est pas le Ministère de l'Economie qui s'opposerait à des propositions de prix tendant à augmenter les revenus de la population rurale.

Le deuxième exemple se rapporte à l'incurie qui caractérise la gestion du matériel roulant (2). Le désordre que nous avons constaté n'est pas une fatalité. Il pourrait être évité si la direction avait chaque fois une vue claire de la situation de la firme. Il est certain que quand la L.C.B. remplace un véhicule mis hors d'usage, elle ignore presque totalement les répercussions de la perte enregistrée et celles découlant de l'affectation de ressources à l'acquisition du matériel de remplacement. Pour décider si l'on va procéder au remplacement, écrit Pierre LASSEGUE, "on compare le prix de revient des produits obtenus grâce à l'ancien équipement et le prix de revient des produits qui seraient obtenus grâce à un nouvel équipement" (3).

Pour la gestion actuelle de la L.C.B., une telle rationalité est une vue de l'esprit, très éloignée de sa pratique quotidienne.

Il ne nous paraît pas nécessaire de multiplier les exemples. En conclusion, insistons sur le fait que ce qu'on peut appeler information comptable de la L.C.B. ne constitue pas un instrument d'analyse, encore moins un outil de gestion. Dès lors, toute suggestion concernant l'amélioration du contrôle de gestion, le choix des investissements, la fixation des prix, etc... n'a d'utilité que si l'on commence par aider la L.C.B. à mettre sur pied un système comptable digne de ce nom. En attendant, toute mesure des performances de la Laiterie demeure approximative.

#### 5.5.4 Autres problèmes de gestion

Malgré l'indigence de son "système" d'information comptable, la L.C.B. dispose de données sur ses dépenses et ses recettes, et c'est sur la base de ces éléments qu'elle élabore ses budgets annuels. L'utilité de ceux-ci se limite au respect des statuts, aux termes desquels le Conseil d'administration doit se réunir "au mois de novembre pour approuver le budget de la société pour l'année suivante" (4). Pour une fois que les statuts sont respectés, le fait mérite d'être signalé mais l'essentiel n'est pas là. A quoi peuvent servir des budgets annuels qui ne font pas partie d'un plan pluriannuel, qui ne sont pas un outil de gestion prévisionnelle, en un mot, qui ne traduisent pas une réflexion stratégique ?

Le manque de stratégie est ici le corollaire de l'imprécision des objectifs (5).

(1) Cf. supra 5.1.1.

(2) Cf. supra 5.3.2.2.

(3) Pierre LASSEGUE, op. cit., p. 602; le mot souligné est en italique dans l'ouvrage cité.

(4) Ordonnance No 710/101, op. cit., art. 13 alinéa 1.

(5) Cf. supra 5.1.

L'absence de perspectives stratégiques ne caractérise pas seulement la vie de la L.C.B., mais elle est aussi antérieure à sa création. Il semble bien qu'on se soit contenté, comme pour beaucoup d'autres entreprises publiques, de rédiger les statuts, de déterminer le montant du capital initial et de nommer les dirigeants. Une étude de factibilité tant soit peu approfondie aurait mis en évidence l'instabilité du marché de lait local et les moyens d'y remédier ou d'y faire face. Sans doute, n'aurait-elle pas conduit à l'acquisition d'un équipement qui ne fonctionne qu'à concurrence de la moitié de sa capacité de production.

## 5.6

CONCLUSION

Au terme de cette étude de cas, que pouvons-nous dire en guise de conclusion ?

En ce qui concerne les objectifs, il faut souligner la difficulté de déterminer les performances de la L.C.B. à cause de l'imprécision des objectifs assignés à l'entreprise, difficulté aggravée par un enregistrement comptable lamentable qui interdit toute mesure de rentabilité, seul objectif indiqué avec quelque clarté.

Pour ce qui est de l'environnement, les dirigeants de la L.C.B. semblent résignés à subir l'environnement pesant du ministère de tutelle. Ce grave problème ne sera résolu que dans le cadre de la restructuration de tout le secteur public burundais. Nous y reviendrons. Quant à l'insuffisance des approvisionnements en lait local, elle ne constitue une "donnée" que dans la mesure où l'absence de calcul économique ne permet pas à la L.C.B. de pratiquer un prix stimulant pour les éleveurs et les pouvoirs publics n'arrivent pas à mettre en oeuvre une politique dynamique de développement de l'élevage, malgré des déclarations d'intentions plusieurs fois renouvelées. La L.C.B. est faiblement endettée. Elle semble disposer de bases financières solides. Nous ne pouvons pas être plus affirmatif, eu égard à la médiocrité de la documentation comptable disponible. En revanche, il n'est pas douteux que la L.C.B. soit suréquipée par rapport à son niveau actuel d'activité. Un niveau d'activité où prédomine la reconstitution de la poudre de lait importé, ce n'est pas là le moindre des paradoxes pour un pays qui possède plus d'un demi-million de bovins. L'incurie qui prévaut dans la gestion du matériel roulant approvisionne le cimetière du parc automobile de l'Etat.

Les difficultés de maintenance de l'équipement industriel et d'entretien du matériel de transport et l'absence d'information comptable fiable constituent une des rançons que la L.C.B. paie pour l'inexpérience de son personnel.

Au sujet de l'activité industrielle proprement dite, il faut rappeler que la quantité de matière première impose la technique de pasteurisation et non celle de stérilisation. Le goût du lait vendu se ressent de l'importante proportion de lait reconstitué. Donc, dysfonctions au plan de la production mais aussi au plan de la distribution qui souffre de désorganisation et de prix de vente rigide.

Le système de gestion de la L.C.B. ne donne pas à ses dirigeants de réelles possibilités de pilotage. L'omniprésence du ministère de tutelle et la sous-information comptable enlèvent aux dirigeants la maîtrise sur la fixation et le contrôle des trajectoires de la firme. Les effets conjugués de l'incurie du Conseil d'administration et de l'interventionnisme du ministère de tutelle déresponsabilisent le directeur-gérant qui, finalement, se comporte comme directeur d'un service du ministère de l'Agriculture et de l'Élevage. De ce point de vue, la dynamique du développement de la Laiterie Centrale de Bujumbura compte moins que la qualité des rapports que le directeur-gérant entretient avec le ministre de tutelle et son délégué.

Lorsque nous aurons parlé de l'Office National de Commerce, nous reviendrons sur d'autres conclusions communes à la présente et à la prochaine étude de cas.

6. OFFICE NATIONAL DE COMMERCE (O.N.C.)

6.1 INTRODUCTION

6.1.1 Origine de l'office

Comme nous l'avons déjà signalé dans l'introduction générale, l'Office National de Commerce (O.N.C.) a été créé en décembre 1973, à la suite de l'entrée en vigueur de l'accord de coopération économique et technique entre le Burundi et la Chine Populaire. Dans le cadre de cet accord, la Chine a accordé au Burundi un crédit de 50 millions de yuans à raison de 35'545 francs Burundi le yuan, soit 1,8 milliards de francs Burundi de l'époque (1). Les modalités d'utilisation du crédit prévoient que "le crédit susmentionné permet au Gouvernement chinois d'aider le Gouvernement du Burundi dans la réalisation des projets d'équipements complets, d'entreprendre la coopération technique et de fournir au dit gouvernement des équipements unitaires ainsi que des marchandises destinées à être converties en monnaie locale nécessaire au paiement des dépenses locales pour la réalisation des projets.

Les projets concrets seront déterminés par voie de consultations entre les deux Gouvernements" (2). En ce qui concerne ces projets, les coopérateurs chinois ont construit une usine textile, entrée en service à la fin de 1979, une centrale hydroélectrique, à Nugere, dans les environs de la capitale (3) et la route asphaltée Bujumbura - Source du Nil. La mise en place des structures d'importation et de vente des marchandises chinoises a donné lieu à la création de l'Office National de Commerce (O.N.C.), mais dès le départ, il fut entendu que les activités de l'office déborderaient le cadre limité, brièvement défini ci-dessus. En effet, les premiers statuts précisent que "l'O.N.C. a pour objet (...) l'exécution de décisions politiques en matière de commerces propres à assurer l'approvisionnement du pays aux meilleures conditions (4).

C'est ainsi que les sources d'approvisionnement de l'O.N.C. se sont progressivement diversifiées : en 1981, les marchandises revendues par l'office provenaient aussi bien de la Chine Populaire que de l'Egypte, du Zaïre, de la Roumanie, du Japon, de la Tanzanie, de Singapour, de Hollande, du Kenya, de France, de Sri Lanka et d'Italie.

Toutefois, jusqu'en 1980, année au cours de laquelle des autorités chinoises ont proposé une autre méthode pour le financement des frais locaux, la place des articles chinois a été dominante dans les ventes de l'O.N.C.

- (1) Depuis lors, le franc Burundi a été dévalué à deux reprises, respectivement de 15% en 1976 et de 30% en 1983, de sorte qu'en francs Burundi actuels, le crédit équivaut à quelque 2,6 milliards de francs Burundi. Ceci, bien entendu, dans la mesure où le yuan lui-même n'a pas subi de réajustement.
- (2) Accord de coopération économique et technique entre le Gouvernement de la République du Burundi et le Gouvernement de la République Populaire de Chine, Pékin, le 6 janvier 1972, article 2.
- (3) L'usine textile, dénommée Complexe Textile de Bujumbura (COTEBU), est une des plus grandes entreprises du Burundi. Elle a une capacité annuelle de 9 millions de mètres de tissus 100% coton et peut employer 1'122 personnes. En 1981, le Cotebu a vendu 2 millions de mètres de tissus et employait 922 personnes. Pour plus de détails à ce sujet, voir "Les Entreprises publiques au Burundi, Diagnostic et Recommandations", Ministère du Plan et Ministère des Finances, Bujumbura, pp. 16 - 30.

- (4) Décret-loi No 100/164 du 12 décembre 1973, article 3.

### 6.1.2 Choix méthodologiques

Les choix méthodologiques retenus pour l'étude de l'O.N.C. seront les mêmes que ceux utilisés pour la L.C.B. Le lecteur voudra donc bien se reporter à la section 4.3 de la première étude de cas. L'analyse des composantes de l'office portera surtout sur les ventes. L'autre composante essentielle des activités de l'établissement, à savoir l'importation, fait partiellement l'objet d'une autre thèse (1). On la consultera utilement, en complément indispensable des développements qu'on trouvera dans la présente étude de cas.

### 6.2 ENVIRONNEMENT

Nous avons déjà indiqué ce que l'approche systémique entend par environnement, une définition que nous reprenons à notre compte (2). Le premier élément de l'environnement de l'O.N.C. est lié à la mission initiale de ce dernier : assurer la couverture des frais locaux nécessités par la réalisation de projets de coopération sino-burundaise. Le deuxième concerne les décisions gouvernementales qui ne s'inscrivent pas dans le cadre des relations organiques entre l'O.N.C. et l'Etat mais qui n'interfèrent pas moins dans les activités de l'office. La "campagne-café" constitue la troisième donnée avec laquelle toutes les entreprises burundaises, et l'O.N.C. en particulier, doivent compter. Nous nous étendrons quelque peu sur cet aspect central de l'économie du Burundi, fortement tributaire de la culture et de l'exportation de café.

Ensuite, l'enclavement du pays grève lourdement les activités de tous les importateurs. Nous avons évoqué ce problème au sujet de la L.C.B. (3) mais pour l'O.N.C., qui reçoit la quasi-totalité de ses approvisionnements de l'étranger, il s'agit d'une donnée de première importance. Nous n'en donnerons que quelques indications, le lecteur trouvera plus de détails dans l'autre thèse signalée auparavant. Enfin, l'O.N.C., étant "soumis aux dispositions légales et réglementaires en matière fiscale, de change et de commerce" (4), il ne jouit d'aucune protection particulière. Elle doit donc affronter la concurrence des entreprises privées travaillant dans le même secteur.

Examinons de plus près chacun de ces éléments.

#### 6.2.1 Financement partiel des projets de coopération sino-burundaise

En créant l'O.N.C., le gouvernement entendait ne pas limiter le champ d'activités de la nouvelle entreprise à la seule coopération entre le Burundi et la Chine Populaire. Mais jusqu'en 1980, l'office a surtout servi d'instrument de vente des marchandises chinoises, laquelle devait alimenter la caisse de financement local des projets pris en charge par la grande nation asiatique.

(1) Déo NGENDAKUMANA : Gestion des stocks dans les entreprises parapubliques au Burundi.

(2) Cf supra 5.1.

(3) Cf supra 2.2.2.

(4) Décret-loi No 100/164 du 12 décembre 1973, art. 5.

En quoi ce caractère particulier constitue-t-il une contrainte pour l'O.N.C.? Voici comment les dirigeants de celui-ci ressentent celle-là : "La poursuite normale des travaux de construction du COTEBU et du barrage sur la Mugeru exigeait donc que des commandes soient passées régulièrement. (...) L'accord de coopération économique et technique entre la Chine et le Burundi a, dans l'ensemble, profité à l'O.N.C. bien que tous les articles ne pouvaient pas être obtenus dans ce cadre. Il faut cependant signaler qu'à partir du moment où les marchandises sont restées douze mois ou plus à Dar-Es-Salaam, cet accord a eu des effets néfastes sur la trésorerie et l'endettement de l'O.N.C., car celui-ci devait continuer à importer alors qu'il avait déjà une quantité importante de marchandises en cours de route" (1).

En d'autres termes, quels que fussent les besoins estimés de la clientèle de l'O.N.C. et le niveau des stocks, l'Office se devait de commander à la Chine des marchandises à concurrence du montant prévu pour le financement local des projets susmentionnés. Contrainte importante comme le montre le tableau No 19 (voir ci-après), dans lequel on observe l'évolution comparée du chiffre d'affaires de l'O.N.C. et des montants versés à la caisse des projets.

**Tableau No 19 : Evolution du chiffre d'affaires de l'O.N.C. et du financement des projets de coopération sino-burundaise (1976 -1980) (en millions de francs Burundi)**

	1976	1977	1978	1979	1980
1. Chiffre d'affaires	374	456	551	578	1'000
2. Montant versé par l'O.N.C. à la Caisse des projets	75	232	171	381	163
3. Pourcentage 2/1	20%	51%	31%	66%	16%

Source : Rapport de gestion exercice 1981  
Documents comptables.

Les chiffres relatifs à l'exercice 1980 paraissent erratiques. Ils s'expliquent par le double fait que :

- 1) d'une part, la Chine a proposé cette année-là une autre méthode de couverture du financement local de ses projets, de sorte que l'O.N.C. a versé 163 millions au lieu de 326 initialement prévus;
- 2) d'autre part, le chiffre d'affaires record résulte d'un concours de circonstances : "... une nette amélioration des conditions et des moyens de transport entre Dar-es-Salaam et Kigoma, (...) l'arrivée, en quantité très importante, des marchandises passant par Mombassa et la vente de 6'000 tonnes de ciment en provenance du Zaïre..." (2).

(1) O.N.C., Rapport de gestion de l'exercice 1981, p. souligné par nous.

(2) O.N.C., Rapport, op. cit., p. 17.

Note : au sujet des problèmes d'acheminement des marchandises importées, cf infra 6.2.4.

Pour les autres années, le pourcentage moyen s'élève à 42%. Ce qui signifie que près de la moitié du chiffre d'affaires devait provenir des articles chinois. La contrainte apparaît pesante mais supportable car, premièrement, l'O.N.C. a été partiellement créé pour s'occuper précisément de l'écoulement des produits chinois; deuxièmement, ces produits se vendent bien, les textiles surtout (500 millions en 1980).

Les choses auraient pu se passer autrement : avant la création de l'O.N.C., les articles chinois étaient inconnus sur le marché burundais traditionnellement ouvert à l'Europe et aux Etats-Unis. Le succès des produits chinois fut immédiat, donc surprenant. Mais, à y regarder de près, il n'y a là rien de surprenant. Compte tenu du niveau modeste des revenus monétaires de la majorité de la population, le rapport qualité/prix des textiles chinois, pour ne citer que cet exemple, défie toute concurrence en provenance des pays d'abondance. Il reste que l'introduction des produits chinois était une gageure que seul l'Etat burundais pouvait entreprendre. Du point de vue psychologique surtout.

Quant à l'incidence sur la trésorerie et l'endettement de l'O.N.C., les documents rendus publics ne permettent pas d'en mesurer le poids exact. Il n'y a pas de ventilation de dettes de l'office, sauf pour le compte "Fournisseurs" dont le détail n'est pas indiqué chaque année. La lecture des soldes créditeurs en faveur de la Chine (voir tableau No 20 ci-après) permet néanmoins de constater que, parmi les fournisseurs de l'établissement, ce pays reste le plus grand créancier.

**Tableau No 20 : Situation du compte "Fournisseurs" (1976 - 1980)**  
(en FBU)

	1976	1977	1978/1979	1980
Solde total	17'273'558	31'417'714	-	116'995'245
Solde en faveur de la Chine	16'681'604	31'290'129	-	71'906'241

Source : Documents comptables de l'O.N.C.

### 6.2.2 Interférences des pouvoirs publics

Le problème de la dépendance organique de l'O.N.C. vis-à-vis du Ministère de tutelle ne sera pas traité dans la présente section. Il en sera question au chapitre relatif à l'administration de l'office (1). Ici, il s'agit plutôt de décisions ponctuelles, d'origine gouvernementale ou autre, que l'O.N.C. doit exécuter du fait de son environnement politique. Les unes se traduisent par des pertes sèches ou des manques à gagner pour l'entreprise, les autres, de caractère social, nuisent à l'objectif d'efficacité commerciale.

Quelques exemples :

- 1) En 1980, le gouvernement ayant décidé de regrouper tous les moyens publics de transport en commun et d'en confier la gestion à une entreprise publique dénommée Office de Transport du Burundi (OTRABU), l'O.N.C. a été contraint de céder gratuitement un minibus d'une valeur de 2'228'397 francs Burundi.

(1) Cf infra 6.5.2.2. A.

- 2) L'année précédente, il fut demandé à l'établissement de commander une importante quantité de tissus pour la confection d'uniformes destinés aux différentes écoles secondaires du pays. Le gouvernement renonça à habiller les écoliers de la même façon au moment où l'O.N.C. allait passer la commande. Nanque à gagner portant sur des dizaines de millions, sans parler de frais engagés pour les contacts avec les fournisseurs, du temps qu'on y a consacré ni de l'effet produit sur les partenaires de l'O.N.C. par l'annulation inopinée de la commande envisagée. De ces commandes intempestives, l'O.N.C. se plaint en ces termes : "l'O.N.C. passe parfois des commandes sur demande des autres services de l'Etat sans que ceux-ci tiennent compte de ses difficultés ou de ses possibilités" (1).
- 3) En août 1974, les Magasins d'Approvisionnements (MAGAPRO), établissement public s'occupant, comme son nom l'indique, d'approvisionnement des administrations publiques en matériels divers, furent fermés à la suite d'une décision ministérielle. De cette liquidation, l'O.N.C. hérita d'un stock qu'il revendit à 4'674'946 francs. Quelques mois plus tard, en décembre de la même année, le même ministère se ravisa : les MAGAPRO furent réouverts. L'"héritage" reçu par l'O.N.C. se mua en une dette qu'on retrouve sous deux intitulés : "compte transitoire" en 1974 et 1975, "autres créanciers" en 1976 et 1977. La manière dont la dette fut réglée mérite d'être racontée : en 1978, les MAGAPRO achetèrent à l'O.N.C. des marchandises pour 17'394'659 francs; l'office débita de ce dernier montant le compte de son nouveau client et porta au crédit du même compte l'ardoise de 4'674'976 F. A la fin de l'exercice 1978, le compte "MAGAPRO" accusait un solde de 12'719'713 francs en faveur de l'O.N.C. Dans cette affaire, l'O.N.C. n'a rien perdu, contrairement aux deux premiers exemples. S'il n'y avait pas eu d'échange de bons procédés, l'office aurait dû payer des intérêts moratoires au MAGAPRO.
- 4) En 1980 et 1981, l'ouverture d'agences dans différentes provinces, notamment celles de Rutana, Bururi, Makamba et Rusengo, justifiée par le souci du gouvernement de venir en aide aux régions défavorisées et imposées à l'O.N.C., a accru de 26% les frais de personnel. Le chiffre d'affaires réalisé par ces agences ne paraît pas susceptible de compenser une telle augmentation de charges et de dégager un surplus. Les dirigeants de l'office estiment que "si le rôle assigné à l'O.N.C. était uniquement de nature commerciale, on devrait fermer les agences de Rutana, Bururi, Makamba et Rusengo qui ne sont pas rentables" (2).
- 5) En 1981, le gouvernement a accordé une subvention au Complexe Textile de Bujumbura pour soutenir la jeune industrie textile et rendre ses produits compétitifs.

(1) O.N.C., Conseil d'Administration, procès-verbal de la réunion du 18 juin 1981, p. 5.

(2) O.N.C., Rapport de gestion, op. cit., p. 21.

C'est ce qu'affirment les dirigeants de l'O.N.C., qui ajoutent que "les prix des textiles comparables vendus par l'O.N.C. sont devenus en moyenne 50% plus chers" (1).

Il y a lieu de considérer comme interférence avec la gestion de l'O.N.C. le problème lié aux créances sur le secteur public. L'O.N.C. éprouva des difficultés à obtenir le règlement de ses factures. Il n'est évidemment pas question de réclamer des intérêts de retard ni de subordonner de nouvelles livraisons au paiement des factures en souffrance.

A la fin de l'exercice 1981, les créances sur l'Etat et les entreprises paraétatiques atteignent 78% du solde total du compte Clients. Le tableau No 21 ci-dessous dresse la liste des créances supérieures à un million de francs.

**Tableau 21 : Principales créances de l'O.N.C. sur le secteur public (exercice 1981) (en FAU)**

Débiteurs	Montant de la dette
1. Forces armées (Etat-Major)	9'490'755
2. Département des Ponts et Chaussées	2'238'560
3. Office National du Logement	2'116'226
4. Ministère de l'Agriculture	2'039'938
5. Ministère de la Jeunesse et des Sports	1'783'720
6. Forces armées (Base)	1'775'510
7. Ministère du développement rural	1'654'259
8. Ministère des Travaux Publics	1'596'181
9. Imprimerie Nationale du Burundi	1'281'720
10. Forces armées (Différents camps)	1'281'271
11. Ministère de la Santé	1'279'064

Source : Rapport de gestion, op. cit., p. 10.

Sans être plus précis, le rapport cité indique que "certaines de ces créances datent de longtemps" (2).

L'O.N.C. ne peut pas se soustraire à l'obligation d'approvisionner le secteur public, manifestement mauvais payeur, alors que cette dernière fait partie de son cahier des charges : "L'Office a pour objet : (...) l'importation de biens d'équipements et de matériels divers nécessaires au fonctionnement des administrations de l'Etat (3).

(1) O.N.C., Rapport de gestion, op. cit., p. 6.

Remarque : COTEBU conteste la réalité de cette subvention : "Au sujet de la participation de l'Etat au capital, le COTEBU étant une entreprise étatique, le seul actionnaire qui est l'Etat a uniquement versé le capital risque, comme il le fait pour toute autre entreprise commerciale ou industrielle qui débute. Cela a été également le cas pour l'O.N.C. Il n'a donc été nullement question d'une subvention contrairement aux affirmations de l'O.N.C."

Le Renouveau, 12 juillet 1984.

(2) Idem p. 10.

(3) Décret-loi No 100/164 du 12 décembre 1973, art. 3.

Les interférences énumérées ci-dessus - la liste n'est pas exhaustive - participent donc de l'environnement de l'O.N.C. Celui-ci ne peut rien y changer mais l'Etat peut réduire la fréquence de ses interventions si, comme nous le montrerons dans la troisième partie, les rapports entre l'Etat et les entreprises publiques sont restructurés.

### 6.2.3 La campagne caféière

La campagne caféière, plus communément appelée "campagne café", désigne l'ensemble d'opérations portant sur le ramassage, le transport vers les centres de négoce, l'achat par les intermédiaires, le transport vers la capitale et la revente aux exportateurs, du café produit chaque année au Burundi. Elle se déroule de mai/juin à septembre. Elle donne lieu à une activité fébrile à travers tout le pays. Des dizaines de milliers de paysans vont, portant de lourds paniers remplis de grains de café, de leurs champs aux centres de négoce. Au retour, leurs cabas sont garnis de tissus, d'instruments aratoires, etc... achetés grâce aux revenus monétaires obtenus par la vente de café. Quelques-uns rentrent fièrement à bicyclette, nouvellement acquise. Pendant ce temps, un carrousel de camions sillonne les routes, soulevant d'immenses tourbillons de poussière (1). Ces poids lourds, lourdement chargés, transportent des sacs d'arabica ou de robusta (2) des centres de négoce à Bujumbura. En sens inverse, les mêmes véhicules approvisionnent les boutiques et les places de marché à travers tout le pays. Et tous les marchands cherchent à maximiser les ventes au cours de la campagne (3). Bref, la campagne caféière constitue pour le Burundi un "véritable élément moteur de la conjoncture économique générale (4) et une "mamelle nourricière de l'économie nationale (5). Voyons brièvement l'importance du café dans l'économie burundaise et l'incidence des campagnes caféières sur les activités de l'O.N.C.

#### 6.2.3.1 Importance du café dans l'économie nationale

Il existe une assez abondante documentation sur la production et l'exportation de café (6). On se contentera ici de reprendre quelques données statistiques permettant de constater le rôle central joué par le café dans l'économie burundaise.

Les tableaux No 22 et 23 montrent bien que le café vient en tête des exportations du Burundi.

En comparant les tableaux No 22 et 23 et en faisant les calculs nécessaires, on obtient le tableau No 24 qui montre la place prépondérante du café dans les exportations du Burundi.

- (1) La campagne café coïncide avec la saison sèche.
- (2) Noms de variétés de café produit au Burundi.
- (3) Le café n'est pas la seule source de revenus monétaires de la population rurale (90% de la population totale) mais elle est la principale. La vente de surplus de produits vivriers et de bétail procure des revenus d'appoint.
- (4) Banque de la République du Burundi, Rapport annuel 1979, p. 23.
- (5) Idem, p. 34.
- (6) Voir notamment les rapports annuels de la Banque Centrale et les fascicules publiés chaque année par le Ministère du Plan sous le titre "L'économie du Burundi en...".

Tableau no 22 : STRUCTURE DES EXPORTATIONS (à prix courants et en millions de francs Burundi)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Produits primaires	2'435.1	5'335.3	7'947.8	6'151.7	9'295.1	5'770.5	6'230.2	7'611.6	6'964.6
Produits manufacturés	73.2	69.2	48.1	81.7	54.8	102.1	170.2	259.6	194.8
Autres	6.4	15.3	14.9	9.1	10.7	11.3	9.9	12.8	10.3
Total	2'514.7	5'419.8	8'010.8	6'242.5	9'360.6	5'883.9	6'410.3	7'884.0	7'169.7

Source : Banque de la République du Burundi

Tableau no 23 : EXPORTATIONS DE PRODUITS PRIMAIRES (à prix courants et en millions de francs Burundi)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Café marchand (quantités, en t)	26'041	21'835	16'822	22'696	27'137	18'510	27'106	30'461	24'835
Valeur	2'212.8	4'834.8	7'584.7	5'359.9	8'612.3	5'234.4	5'610.4	7'046.8	6'200.8
Coton	57.3	202.0	7.8	394.2	198.0	100.5	112.8	223.2	264.8
Thé	64.7	101.3	173.8	171.0	184.6	136.4	211.9	255.3	227.7
Peaux	59.5	91.7	45.3	87.0	94.2	53.5	35.1	8.6	68.7
Autres	40.8	105.5	136.2	139.6	206.0	245.7	260.0	77.7	202.6
Total	2'435.1	5'335.3	7'947.8	6'151.7	9'295.1	5'770.5	6'230.2	7'611.6	6'964.6

Source : Banque de la République du Burundi

Tableau No 24 : Proportion (en pourcentage) de café dans les exportations

<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>
88 %	89 %	94 %	86 %	92 %	89 %	88 %	89 %	86 %

Ainsi, en dépit des efforts de diversification (coton, thé, etc...), le café représente bon an mal an 90% de l'ensemble des exportations du Burundi. Prédominance du café mais triste privilège que le Burundi partage avec d'autres pays sous-développés, exportateurs de produits primaires. Si on y ajoute le problème bien connu de l'échange inégal (1), on prend la mesure de la grande vulnérabilité du commerce extérieur du Burundi, illustrée par l'instabilité des recettes d'exportations soumis aux aléas des cours mondiaux du café et qui commandent une gestion parcimonieuse des devises. En amont, ce problème appartient à l'environnement de toutes les entreprises importatrices. En aval, l'O.N.C. s'intéresse à la masse de numéraires injectés chaque année par la campagne caféière dans l'économie. En effet, la campagne café distribue chaque année des revenus considérables en milieu rural. L'O.N.C., dont le marché couvre tout le pays, est concerné par ce phénomène saisonnier.

#### 6.2.3.2 Incidence des campagnes caféières sur les ventes de l'O.N.C.

L'impact des campagnes caféières sur les ventes de l'O.N.C. va être observé sur la base de deux séries chronologiques portant sur les ventes de sucre et de textiles. Il apparaîtra aussi nettement sur une série plus courte mais assez significative : le relevé du chiffre d'affaires par région, réalisé durant la campagne de 1981.

(1) Les chiffres du commerce extérieur repris dans les tableaux No 18 et 19 sont donnés aux prix courants. Si on tenait compte de la dépréciation du franc Burundi, on assisterait à une baisse de la capacité d'importation des recettes d'exportation. Cf infra 6.4.1.5.

**Tableau No 25 : AGRICULTURE : Produit intérieur brut (aux prix courants et en millions)**

Branches	1976	1977	1978
Agriculture vivrière	17'781.3 (15'149.7)	20'925.0 (17'786.3)	21'142.0 (17'976.7)
Agriculture de vente	1'547.2	2'129	3'476
Agriculture de vente café (seulement)	1'392.5	1'916.1	3'128.4
Élevage	1'753.3 ( 943.3)	2'211 (1'216.1)	2'543 (1'398.7)
Pêche	278.4 ( 9.2)	201.6 ( 7.2)	262.4 ( 10.5)
Forêts, bois	1'082.8 ( 878.2)	1'970 (1'597.7)	1'388.7 (1'110.3)
Total	22'443.0	27'436.6	28'819.1

Branches	1979	1980	1981
Agriculture vivrière	27'480.0 (23'358.0)	40'375,0 (34'318,8)	45'045,0 (38'288,3)
Agriculture de vente	4'335	2'957	6'848
Agriculture de vente café (seulement)	3'901.5	2'661.3	6'163.2
Élevage	3'178 (1'747.9)	3'621 (1'992.6)	4'037.0 (2'220.4)
Pêche	271.4 ( 10.9)	289.9 ( 11.6)	356.7 ( 14.3)
Forêts, bois	1'801.3 (1'469.4)	1'891.4 (1'542.9)	1'654.2 (1'349.4)
Total	37'065.7	49'134.3	57'940.9

Source : Ministère du Plan

Les chiffres entre parenthèses indiquent la partie non commercialisée.

Il ressort de la quatrième ligne du tableau No 25 ci-dessus que la campagne café procure globalement aux paysans un pouvoir d'achat supplémentaire, qui se chiffre en milliards et dont l'O.N.C. cherche à drainer une bonne partie.

1) Ventes mensuelles de sucreTableau No 26 : Série des ventes mensuelles de sucre (en tonnes)

Mois	Année						Total mensuel	Moyenne mensuelle
	1977	1978	1979	1980	1981	1982		
Janvier	125	216	0,5	220	72	13	646,5	108
Février	5	126	51	337	5	4	528	88
Mars	16	182	88	165	7	4	462	77
Avril	10	342	206	30	17	60	665	111
Mai	10	76	.15	3	203	35	342	57
Juin	16	0,5	7	151	83	24	281,5	47
Juillet	332	198	0,3	42	159	88	919,3	154
Août	176	220	0,5	69	257	20	842,5	140
Septembre	116	395	0,5	226	159	50	946	158
Octobre	65	108	0,8	160	20	50	403,8	67
Novembre	65	50	0,2	105	93	86	399,2	66,5
Décembre	135	1	1	149	104	20	410	68

Source : Gérard NYVYABANDI, Etude statistique commerciale à l'O.N.C., p. 65.

On constate que les ventes moyennes les plus élevées sont réalisées aux mois de juillet, août et septembre.

2) Ventes mensuelles de textilesTableau No 27 : Série des ventes mensuelles de textiles (en milliers de yards)

Mois	Année						Total mensuel	Moyenne mensuelle
	1978	1979	1980	1981	1982			
Janvier	119	391	54	119	152	835	167	
Février	510	40	584	120	63	1'317	263	
Mars	234	31	509	230	89	1'093	219	
Avril	151	41	296	81	27	596	119	
Mai	174	386	534	159	54	1'307	261	
Juin	95	136	272	302	253	1'058	212	
Juillet	47	678	463	471	122	1'781	356	
Août	146	267	856	589	97	1'955	391	
Septembre	32	98	424	204	162	920	184	
Octobre	723	460	612	134	185	2'114	423	
Novembre	106	434	332	144	74	1'090	218	
Décembre	255	160	90	240	127	872	174	

Source : Gérard NYVYABANDI, op. cit., p. 69

S'agissant de textiles, on constate également que les niveaux de ventes les plus élevés sont atteints en juillet et août. La moyenne relativement faible, observée pour septembre résulte des ruptures de stocks successives aux ventes massives de deux mois précédents. Aussitôt réapprovisionné, l'Office réalise des ventes records en octobre.

### 3) Répartition du chiffre d'affaires par région (campagne 1981)

Dans leur rapport de gestion de l'exercice 1981, les dirigeants de l'O.N.C. soulignent eux-mêmes l'importance de la campagne café pour les activités de leur établissement.

Tableau No 28 : Répartition du chiffre d'affaires par région (juin - septembre 1981)

Région	Chiffre d'affaires (en francs)	Pourcentage p/r au chiffre d'affaires de l'année
Bujumbura	220'990'443	42
Gitega	47'395'546	57
Ngozi	45'422'366	57
Muyinga	37'634'652	56
Kirundo	34'362'186	58
Kayanza	25'396'463	60
Ruyigi	13'737'346	41
Makamba	13'862'872	49
Bururi	9'236'905	39

Source : O.N.C., Rapport de gestion 1981, p. 13.

Ainsi dans six régions sur neuf, la moitié du chiffre d'affaires est obtenue pendant les quatre mois que couvre la campagne caféière. Et ce n'est pas un hasard si la région de Kayanza vient en tête avec 60%, elle est la plus grande productrice de café.

#### 6.2.3.3 Conclusion

L'impact des campagnes caféières sur les ventes de l'O.N.C. étant établi, il faut se demander si ce constat ne pourrait pas servir de base à la programmation des approvisionnements et, partant, des ventes de la firme. Les calculs effectués par Gérard NIVYABANDI, déjà cité, conduisent à des courbes de tendance non utilisables à des fins de prévision (1).

Trois types de problèmes expliquent ce handicap. Premièrement, l'irrégularité des approvisionnements dont nous parlerons dans la prochaine section rend toute programmation malaisée.

Deuxièmement, en raison, justement, des difficultés d'approvisionnements, une grande rigueur s'impose à la gestion des stocks, laquelle est actuellement affligée de problèmes divers. Parmi ceux-ci, les plus élémentaires ne sont pas résolus : classement de fiches d'entrées et de sorties, relevé mensuel des approvisionnements, etc. Enfin, pour des raisons climatiques et autres, la production de café varie quantitativement et qualitativement d'une année à l'autre, défilant toute prévision à moyen et à long terme.

Au plan quantitatif, le tableau No 29 (voir page suivante) illustre notre propos.

(1) Gérard NIVYABANDI, op. cit., pp. 69 et 73.

Tableau No 29 : Evolution de la production de café /1970 - 1983)

Campagne	Production de café exporté (en tonnes de café vert)		
	Arabica	Robusta	Total
1970 - 1971	21'218	900	22'118
1971 - 1972	23'271	1'780	25'051
1972 - 1973	17'901	1'502	19'403
1973 - 1974	19'600	1'795	21'395
1974 - 1975	26'446	1'694	28'140
1975 - 1976	15'016	1'908	16'924
1976 - 1977	19'982	1'446	21'428
1977 - 1978	15'174	1'856	17'030
1978 - 1979	21'146	1'775	22'921
1979 - 1980	25'928	1'862	27'790
1980 - 1981	17'200	1'694	18'894
1981 - 1982	42'009	1'815	43'824
1982 - 1983	18'495	1'816	20'311
1983 - 1984	32'816	1'492	34'308

Source : BRB, Rapports annuels 1979 et 1983.

On voit que, d'une année à l'autre, l'écart peut aller de deux à vingt mille tonnes. En valeur, cela représente une variation de quelques centaines de millions à des milliards de francs. Selon la Banque de la République du Burundi, observateur attentif, les bonnes campagnes paraissent "correspondre à un certain rythme cyclique, triennal ou quadriennal" (1). Si les publications de la Banque Centrale, qui sont parmi les plus fiables, n'arrivent pas à avoir des prévisions plus précises, il faut bien se contenter de relevés annuels et de prévisions à court terme.

(1) Cf supra 5.2.2

#### 6.2.4 L'enclavement du pays

Nous avons donné quelques indications sur la situation géographique du Burundi au coeur du continent africain et loin de la mer (1). Plus que la L.C.B. qui n'importe que des emballages commerciaux et des pièces de rechange, l'O.N.C. vit quotidiennement les problèmes liés à l'enclavement du pays.

En effet, jusqu'à l'entrée en activité du Complexe Textile de Bujumbura, tous les approvisionnements de l'O.N.C. provenaient de l'étranger. La gestion de ceux-ci fait l'objet d'une autre thèse, nous l'avons déjà signalé (2). Les quelques développements qu'on trouvera ci-dessous permettent simplement d'illustrer les difficultés d'acheminement des importations de l'O.N.C.

##### 6.2.4.1 La voie méridionale

Depuis les différents ports européens ou asiatiques, le transport de marchandises à destination du Burundi met quelques dizaines de jours pour traverser des mers ou des océans jusqu'à la côte tanzanienne. Par contre, il lui faut souvent des mois pour quitter Dar-Es-Salaam et franchir les 1'500 km qui séparent Bujumbura du port tanzanien. Un port affligé d'engorgement et de problèmes de gestion. L'augmentation du trafic n'a pas correspondu à une modernisation ni à un agrandissement d'installations qui desservent la Tanzanie, le Burundi, le Rwanda, la Zambie et le Sud-Est du Zaïre. Les difficultés sont telles que des marchandises commandées par l'O.N.C. en 1979 sont arrivées vers la fin de 1980, en même temps que d'autres, commandées... en 1980 (3). Il ne s'agit pas là d'un cas isolé puisque la Banque Centrale a ordonné en 1980 aux banques qui financent le commerce extérieur "d'exiger le remboursement immédiat des effets de commerce relatifs aux marchandises se trouvant en cours de route depuis plus de douze mois" (4). A la suite de quoi, l'O.N.C. a déboursé plus de 100 millions de francs pour des marchandises se trouvant à Dar-Es-Salaam.

Quand les chargements ont quitté la capitale de la Tanzanie, des problèmes semblables les attendent à Kigoma, petit port lacustre et point d'aboutissement du chemin de fer qui relie le littoral océanique aux rives du Lac Tanganyika. La vétusté des installations donne lieu à des pannes fréquentes. Parfois, toutes les grues sont touchées : on l'a vu en mai 1981. La panne totale a rendu la voie méridionale inutilisable pendant des mois. Des denrées périssables - et qui le sont d'autant plus que les hangars de stockage ne disposent pas d'équipement de conservation approprié - et en grandes quantités (5'000 cartons de poudre de lait, 3'000 tonnes de sel, 2'000 tonnes de sucre, etc...) ont moisie pendant 6 mois à Dar-Es-Salaam. La farine a attendu 7 mois. Naturellement, de tels dysfonctionnements occasionnent des avaries et des disparitions d'articles. D'où la constitution, par l'O.N.C., de provisions pour dépréciation d'articles. Du reste, ces provisions sont dépassées par la réalité des avaries et des manquants. Le tableau No 30 (voir page suivante) fait la comparaison des provisions constituées et le coût des avaries et des manquants.

(1) Cf supra 5.2.2.

(2) Idem 6.2.

(3) O.N.C., Rapport de gestion op. cit., p. 2.

(4) Idem, p. 3, souligné par nous.

Tableau No 30 : Comparaison des provisions et des avaries et manquants réels

Année	Provisions (en francs)	Avaries et manquants (en francs)
1977	7'640'290	-
1978	8'448'618	15'735'533
1979	9'221'674	10'828'768
1980	3'318'500	19'198'915
1981	5'398'049	17'362'520
1982	-	54'890'627

Source : Documents comptables de l'O.N.C.

Remarques :

- 1) Pour l'intelligence du tableau No 30, il faut comparer les provisions d'une année donnée aux avaries et manquants enregistrés l'année suivante.
- 2) Les avaries, dépréciations et manquants ne se soldent pas nécessairement par des pertes sèches. Les marchandises étant assurées, l'O.N.C. ne recouvre pas aisément tout ou partie des indemnités qui lui sont dues. Au Burundi comme ailleurs, les assureurs y regardent à deux foies avant de se décider à payer.

Les difficultés d'acheminement des marchandises se traduisent aussi par des chiffres impressionnants au débit du compte "Marchandises en cours de route".

6.2.4.2 La voie septentrionale

Jusqu'au milieu des années soixante-dix, la majeure partie des exportations et des importations du Burundi empruntaient la voie méridionale. Quand celle-ci a accumulé des signes d'insuffisance, de saturation, sinon de débordement, l'O.N.C. et d'autres importateurs ont cherché à utiliser un peu plus la voie du Nord, bien que plus longue et plus coûteuse. L'intervention des troupes tanzaniennes en Uganda en 1979, l'insécurité qui a précédé et suivi le changement de régime dans ce pays et qui y règne encore actuellement ont rendu particulièrement périlleuse la circulation des biens et des personnes dans ce qui, naguère, était considéré comme le joyau de l'empire colonial britannique (2). Les flibustiers ne se contentent pas d'écumer l'Uganda. Ils n'hésitent pas à franchir la frontière kenyane.

- (1) L'Uganda possède des voies de communication (routes asphaltées et voies ferrées) qui desservent presque tout le pays. Privilège rare en Afrique Noire et qui avait permis un certain décollage économique.  
Hélas ! tout a été remis en question par les troubles qui ensanglantent ce pays depuis dix ans.

Écoutons l'O.N.C. évoquer les mesures prises par les autorités kenyanes pour assurer la sécurité du transport de marchandises. Ces mesures tiennent à la fois de Courteline et de Kafka : "Le réacheminement des marchandises à partir de Mombassa a connu également un certain ralentissement dû à une nouvelle réglementation de transport des marchandises transitant par ce port. La nouveauté de cette réglementation consiste à charger les marchandises en présence d'un agent de douanes et d'un agent de police. Une fois le camion chargé, il est conduit vers une entreprise nationale de transport KENATCO où il doit attendre d'autres camions en vue de former un convoi qui sera par la suite escorté par la police jusqu'à la frontière ugandaise (Malaba). La première difficulté a résidé dans la lenteur de la préparation de cette nouvelle réglementation. Celle-ci a pris 2 mois au cours desquels aucune marchandise ne pouvait quitter le port de Mombassa. La deuxième difficulté résidait dans le fait de trouver un agent de la douane et un agent de police qui puissent être en même temps disponibles. Le troisième inconvénient est le fait d'attendre l'arrivée d'autres camions avant de démarrer. En plus de ces difficultés est venue s'ajouter une période de flottement au cours de laquelle il était question de faire payer au transporteur ou au propriétaire de la marchandise les frais d'escorte. Ce n'est qu'après discussions à un haut niveau que les autorités kenyanes ont abandonné l'idée de faire payer ces frais. Cette nouvelle réglementation a donc entraîné, pendant presque trois mois, un arrêt du transport des marchandises transitant par Mombassa" (1).

#### 6.2.4.3 Conclusion

Les conséquences de l'enclavement du Burundi grèvent donc lourdement les activités de l'O.N.C. Comme nous l'avons déjà dit à propos de la L.C.B. (2), l'amélioration des voies d'accès à la mer requiert du Burundi une politique dynamique de coopération et d'intégration régionale. L'instabilité politique, les conflits divers, les structures économiques extraverties, etc... qui président à la vie actuelle des pays africains ne facilitent évidemment pas la mise en oeuvre d'une telle politique.

#### 6.2.5 La concurrence

Citée en dernier lieu, la concurrence n'est pas pour autant l'élément le moins important de l'environnement de l'O.N.C. En effet, pour chacun des articles vendus, l'O.N.C. doit affronter une ou plusieurs entreprises privées, certaines jouissant d'une longue expérience et ayant acquis une bonne part du marché. Juridiquement, la compétition se fait à armes égales : "l'office est soumis aux dispositions légales et réglementaires en matière fiscale, de change et de commerce (3).

A une nuance près, toutefois : "lorsqu'il effectue des opérations de caractère commercial (...), l'office bénéficiera de toutes les facilités auprès de la Banque de la République du Burundi qui va lui octroyer, par priorité, des licences dont il a besoin" (4).

(1) O.N.C., Rapport, op. cit., pp. 5 et 6.

(2) Cf supra 5.1.3.

(3) et (4) Oécret-loi No 100/164, op. cit., art. 5.

Facilités non négligeables dans un pays aux ressources en devises étrangères très limitées et sur lesquelles la Banque Centrale exerce un contrôle d'apothicaire amplement justifié.

Pour le reste, l'O.N.C., comme les autres entreprises du même secteur, doit payer l'impôt sur le résultat (45%), les droits de douane, les frais financiers afférents au crédit à l'importation, etc.

Or, l'O.N.C. et ses concurrents n'ont pas les mêmes objectifs ni la même souplesse. Par exemple, "en s'approvisionnant en grande quantité pour éviter la spéculation, on immobilise des fonds qu'on a obtenus à des taux élevés et la marge bénéficiaire se retrouve sérieusement entamée par les frais financiers" (1). Ou bien, en s'approvisionnant régulièrement pour éviter des pénuries, l'O.N.C. peut se trouver à la merci des achats spéculatifs quand les cours varient rapidement et largement en baisse et courir ainsi un risque de mévente" (2).

Il en a été ainsi en 1980. Prévoyant la baisse du cours du sucre, l'O.N.C. a voulu retarder une commande envisagée à un cours élevé; la Banque Centrale a obligé l'office à confirmer la commande parce qu'il n'y avait pas d'autres commandes en cours, ce qui risquait de provoquer une pénurie. De telles injonctions ne s'adressent pas aussi efficacement aux firmes privées, concurrentes de l'établissement public. Ces dernières ne se sont d'ailleurs pas privées de spéculer et de ne passer leurs commandes qu'après la baisse du cours du sucre. Ce qui contraint l'O.N.C. à constituer une provision de 20 millions de francs pour pouvoir vendre à un prix voisin de celui pratiqué par ses concurrents. Au plan de la souplesse, les dirigeants de l'O.N.C. manquent de marge de manoeuvre : "la création de certaines agences s'est avérée commercialement déficitaire alors qu'en termes socio-politiques elle avait eu des conséquences positives..." (3).

La logique d'efficacité commerciale aurait voulu que ces agences fussent fermées mais les pouvoirs publics, qui ont insisté pour leur ouverture, se résoudraient mal à leur disparition. Pour les mêmes raisons politiques et sociales. Il va sans dire qu'une entreprise privée ne s'embarrasserait pas de telles considérations.

Donc, d'un côté, l'O.N.C. se soumet à des obligations qui le mettent en position de faiblesse par rapport à ses concurrents : de l'autre, aucun avantage parmi ceux qui sont offerts aux entreprises dites prioritaires, ne lui est reconnu. Les pouvoirs publics semblent avoir voulu éviter d'installer la jeune entreprise dans la facilité. Confrontés aux mêmes problèmes commerciaux et financiers que les autres importateurs, les dirigeants de l'O.N.C. ont fait l'apprentissage nécessaire. La firme occupe une place importante dans le secteur des importations sans que ses concurrents puissent attribuer ce succès à quelque privilège que ce soit. Les performances de l'O.N.C. seraient probablement plus grandes encore si les obligations socio-politiques ne réduisaient pas sa marge de manoeuvre.

Pour terminer ce paragraphe, rappelons que l'introduction de produits chinois sur un marché habitué, pour des raisons historiques, à la consommation d'articles européens ou américains, n'allait pas sans gros risques. Les articles chinois connurent un grand succès (4) mais, au départ, l'obstacle psychologique était de taille.

(1) O.N.C., Rapport de gestion, op. cit., p. 21.

(2) Idem p. 22.

(3) Idem p. 21.

(4) Cf supra 6.2.1

### 6.3 OBJECTIFS

Les difficultés rencontrées dans l'analyse des objectifs de la L.C.B. (1) resurgissent quand on aborde l'étude de ceux de l'O.N.C. Ici comme là, il y a quelque confusion entre finalités, missions, buts et objectifs assignés à l'entreprise.

A l'O.N.C. comme à la L.C.B., inutile de chercher quelque indication sur tel niveau à atteindre ou tel score visé. Les responsables de l'O.N.C. ne renvoient pas l'enquêteur aux statuts. Ils décrivent eux-mêmes "la raison d'être de l'O.N.C. et la nature du rôle qui lui a été assigné" (2) mais ils ne font guère plus que reproduire les dispositions statutaires : "L'office a pour objet :

- a) la réalisation, pour le compte de l'Etat, d'opérations commerciales s'inscrivant dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux passés entre le Gouvernement du Burundi et d'autres Etats, Organismes ou Sociétés privées.
- b) à la demande du Gouvernement :
  - l'exécution des décisions politiques en matière de commerce propres à assurer l'approvisionnement du pays aux meilleures conditions
  - l'importation de biens d'équipement et de matériels divers nécessaires au fonctionnement des administrations de l'Etat (3).

Il s'agit là des termes de l'article trois des statuts, auxquels on apporte quelques précisions : "s'approvisionner, non seulement, à de bons prix, mais également en quantité suffisante pour lutter contre la spéculation et le faire réquilièremment" (4).

Au plan de la distribution :

"A ces objectifs principaux qui lui ont été assignés dans le secteur de l'importation, sont venus s'ajouter d'autres objectifs touchant au marché intérieur :

- a) distribuer les marchandises équitablement et à des prix avantageux
- b) contribuer à la réhabilitation de certains centres commerciaux et des centres de négoce" (5).

Lutter contre la spéculation, distribuer des marchandises avec équité et réhabiliter certains centres commerciaux constituent des finalités puisqu'il s'agit de l'idée que l'établissement se fait de sa mission. Et de l'image de marque qu'il voudrait avoir aux yeux du public. Ainsi, le premier mai 1981, dans les rangs du défilé commémorant la Fête du Travail, on pouvait lire sur une immense pancarte :

"O.N.C. pour la régulation des prix  
pour la stabilisation des prix  
pour rapprocher les produits des principaux utilisateurs  
contre la flambée des prix  
contre la prolifération des intermédiaires"

(1) Voir supra 5.2.

(2) (3) et (4) O.N.C., Rapport, op. cit., p. 20

(5) Pour les définitions d'objectifs, finalités, etc... voir supra 5.2

S'approvisionner à de bons prix et en quantités suffisantes, c'est déjà une composante opératoire qui concrétise la lutte contre la spéculation. Mais, on aurait affaire à un objectif si, par exemple, l'O.N.C. envisageait d'atteindre tel pourcentage du marché du sucre, du sel ou du ciment etc, pourcentage au-delà duquel toute spéculation serait inopérante. Même en ce qui concerne l'augmentation du chiffre d'affaires, la firme ne se donne pas d'objectif précis en termes quantitatifs.

Reprenons néanmoins l'une après l'autre les missions confiées à l'O.N.C. et analysons-les à la lumière de l'environnement décrit dans la section précédente. Ensuite, nous tenterons de mesurer les scores réalisés en ce qui concerne la progression du chiffre d'affaires et l'évolution des résultats.

### 6.3.1 Application des accords commerciaux passés entre le Burundi et d'autres Etats

Ce premier point concerne surtout l'accord de coopération économique et technique entre la Chine Populaire et le Burundi. Rappelons que l'O.N.C. devait commander au premier pays cité des marchandises en fonction des besoins locaux de financement du COTEBU et du barrage de la Mugere. A l'augmentation de ces frais devait correspondre un accroissement de commandes à passer à la Chine (1). "Il en est résulté un achat permanent d'une quantité importante de textiles. C'est ce phénomène qui a fait qu'en 1980 - année au cours de laquelle les moyens et les conditions de transport entre Dar-Es-Salaam/Mombassa et Bujumbura étaient bons - l'O.N.C. a reçu une quantité très importante de textiles qu'il n'a pas pu écouler entièrement à cause de la mauvaise campagne café" (2).

On voit là les effets conjugués mais antinomiques de deux des composantes de l'environnement de l'O.N.C. D'une part, l'amélioration hélas ! toute provisoire des moyens et des conditions de transport entre Dar-Es-Salaam/Mombassa et Bujumbura dont l'O.N.C. pouvait se réjouir; d'autre part, une mauvaise campagne caféière qui ne permet pas d'écouler rapidement les marchandises reçues.

Nous verrons plus loin (3) le coût financier de l'accomplissement de la première mission de l'O.N.C.

### 6.3.2 Lutte contre la spéculation

A la différence des dirigeants de l'O.N.C., nous ne pensons pas qu'il y ait deux problèmes distincts : s'approvisionner en grande quantité pour éviter la spéculation et régulièrement, pour éviter des pénuries. La spéculation se nourrit de pénuries. Et un approvisionnement optimum suppose la satisfaction régulière des besoins du marché.

L'ensemble de pratiques visées ici ne comporte donc pas seulement les opérations consistant à profiter des fluctuations naturelles du marché pour réaliser un bénéfice irrégulier. Il s'agit aussi et surtout de comportements encore plus pernecieux conduisant à des pénuries organisées, à la multiplication d'intermédiaires entre les grossistes, les détaillants et les consommateurs. La flambée de prix qui en résulte s'accompagne de la désorganisation du commerce des produits soumis à de telles pressions spéculatives.

(1) Cf supra 6.2.1.

(2) O.N.C., Rapport de gestion op. cit., p. 3.

(3) Cf infra 6.4.

Un exemple : au milieu des années soixante-dix, on a assisté à de fréquentes et insupportables pénuries de sel de cuisine. Tel importateur privé, contrôlant une part importante du marché de ce produit, avait réussi à s'assurer l'exclusivité auprès de l'exportateur tanzanien, fournisseur traditionnel du Burundi. Les autres importateurs ne pouvaient plus s'adresser qu'à d'autres fournisseurs lointains et dont les offres pouvaient difficilement être compétitives.

Eliminer les concurrents est une chose mais approvisionner convenablement le marché en est une autre. Les intermédiaires, patentés ou non, ne s'y trompèrent pas. Le commerce du sel de cuisine fut désorganisé au point que cet article était parfois introuvable dans les épiceries pendant que des sacs du même article étaient dissimulés chez tel demi-grossiste, voire dans les annexes de l'habitation de tel fonctionnaire (1). L'écoulement des stocks spéculatifs suivait des voies tortueuses et le sel réapparaissait ici et là mais à des prix prohibitifs. Les pouvoirs publics réagirent par la surveillance des prix, notamment. Une mesure que les spéculateurs n'eurent pas de mal à mettre en échec. Pour les grossistes, dont le facturier est contrôlable, une des astuces consistait à vendre apparemment aux prix normaux. En réalité, l'acheteur réglait un montant supérieur à celui indiqué sur la facture. L'acheteur-intermédiaire se prêtait d'autant plus à une telle opération qu'il ne perdait pas au change : la pénurie aidant, il répercutait la différence sur le prix à proposer au détaillant. Celui-ci, épicier du coin qui ne tient pas de comptabilité régulière, est difficile à contrôler. Au bout de la chaîne, les consommateurs achetaient le sel - quand ils en trouvaient - à des prix proprement exorbitants.

Spéculation sur le sel de cuisine, le sucre, la farine de froment, le ciment, etc. Bref, peu de produits importés y échappèrent. D'où l'ampleur de la tâche dévolue à l'O.N.C.

Les résultats obtenus sont difficiles à mesurer pour la bonne raison que l'O.N.C, lui-même, ne s'est pas fixé d'objectifs chiffrés. Il ne fait pas de doute, cependant, que la spéculation a beaucoup reculé et que les pénuries se font moins sentir.

Voici ce que les responsables de l'office écrivent, après quelques années de lutte : "On peut affirmer que, dans les limites imposées par la situation enclavée du Burundi et par la conjoncture du commerce international, l'O.N.C. s'est acquitté avec succès de cette mission qui lui a été confiée. (...) En s'approvisionnant en grande quantité pour éviter la spéculation, on immobilise des fonds qu'on a obtenus à des taux élevés et la marge bénéficiaire se retrouve sérieusement entamée par les frais financiers.

En s'approvisionnant régulièrement pour éviter des pénuries, l'O.N.C. peut se trouver à la merci des achats spéculatifs quand les cours varient rapidement et largement en baisse et courir ainsi un risque de mévente" (2).

La lutte contre la spéculation a donc un coût financier sur lequel nous reviendrons (3). Et les spéculateurs ne désarment pas.

(1) Favorisé par la spéculation, l'affairisme avait pris, dans les rangs de la fonction publique, des proportions telles que le gouvernement a créé une "commission d'incompatibilité", destinée à obliger les fonctionnaires à choisir entre leur métier de commis de l'Etat et le commerce. D'aucuns n'ont pas hésité à préférer les affaires. D'autres, probablement plus nombreux, ont continué à exercer les deux activités, en recourant à des prétextes pour contourner la nouvelle réglementation.

(2) O.N.C., Rapport op. cit., pp. 20 et 21.

(3) Cf infra 6.4.

Relativement mis en échec sur le marché intérieur, ils cherchent - et arrivent parfois - à contrer l'O.N.C. sur le terrain de produits dont les cours extérieurs sont soumis à des variations peu prévisibles (1).

On peut rattacher à la mission de lutte contre la spéculation ce que l'O.N.C. appelle "distribuer les marchandises équitablement et à des prix avantageux".

L'équité, concept éthique utilisé ici, nous éloigne encore davantage du système métrique dans l'analyse des objectifs de l'O.N.C.. Comment peut-on mesurer le degré d'équité dans la distribution de marchandises ? Comment l'O.N.C. s'y prend-il pour déterminer la quantité à vendre à chacun de ses clients, autrement que sur la base des commandes de ces derniers ? En fait, le problème n'est philosophique que dans sa formulation. Autrement dit, l'O.N.C. doit pratiquer un certain rationnement dans la distribution, faute de quoi il peut se trouver des commerçants capables de rafler chaque arrivage et, ensuite, se livrer à la spéculation (2). Il y a aussi un certain nombre d'"intermédiaires" qui n'ont pas pignon sur rue mais qui n'en perturbent pas moins le circuit normal de distribution. Voici comment l'O.N.C. décrit ces pratiques :

"La distribution des marchandises pose des problèmes épineux à l'O.N.C. Les spéculateurs n'ont pas désarmé. Nous avons constaté que beaucoup de faux commerçants se présentent à nos guichets. Des commerçants qui tiennent un magasin ou une boutique d'alimentation viennent acheter des articles textiles destinés, sans aucune doute, à quelqu'un d'autre. Alors que nous faisons tout pour que le circuit de distribution de nos marchandises soit aussi court que possible, nous ne parvenons pas à décourager les intermédiaires inutiles (3). L'O.N.C. a sollicité le concours des pouvoirs publics "pour mettre au point une politique de distribution de marchandises qui tienne dûment compte de la nécessité de défendre le consommateur contre les appétits immodérés de certains intermédiaires (4).

Une telle politique consisterait à délivrer à chaque commerçant une carte d'identité spéciale indiquant clairement le genre d'activités auquel se consacre le commerçant (5).

À notre avis, la réduction de la spéculation et l'élimination d'intermédiaires irréguliers ne passent pas par un renforcement de la bureaucratie. L'O.N.C. devrait chercher à s'assurer le contrôle - et non le monopole - du marché des articles sujets à spéculation. Tant que la demande de ceux-ci ne sera pas satisfaite par un approvisionnement régulier, les spéculateurs séviront.

Signalons aussi que l'O.N.C. a cherché à obtenir des pouvoirs publics le monopole d'importation de certains produits. Sans succès et pour des raisons politiques : "En ce qui concerne le monopole à donner à l'O.N.C., c'est un problème délicat sur le plan politique. Le gouvernement est accusé, à tort d'ailleurs, de vouloir nationaliser, socialiser le commerce. Il serait peut-être prudent de ne pas jeter de l'huile sur le feu pour le moment" (6).

(1) Cf supra 6.2.5.

(2) Dans les documents disponibles, nous n'avons pas trouvé de critères régissant ce rationnement.

(3) O.N.C., Procès-verbal du Conseil d'administration, 18.1.1978, p. 8.

(4) O.N.C., Procès-verbal du Conseil d'administration, 7.2.1980, p. 2.

(5) Idem, 3.8.1978, p. 8.

(6) Ibidem.

Pour notre part, nous pensons que les motifs d'efficacité gestionnaire suffisent pour refuser le monopole à l'O.N.C. Il vaut mieux que ce dernier soit stimulé par la concurrence des entreprises privées. L'apprentissage de la gestion est à ce prix. Le meilleur concours des pouvoirs publics consisterait à augmenter les ressources de l'office afin de lui permettre une conquête durable de divers marchés.

### 6.3.3 Contribution à la réhabilitation de certains centres commerciaux (1)

Il faut se reporter à l'époque coloniale - dont la fin, au demeurant, ne remonte qu'au début des années soixante (2) - pour comprendre la nécessité, actuellement ressentie par le gouvernement du Burundi, de venir en aide à certaines régions commercialement défavorisées. Une des caractéristiques des régimes coloniaux en Afrique a consisté en la mainmise d'auxiliaires étrangers sur le petit et moyen commerce, le colonisateur en titre se réservant les secteurs du commerce de gros, de la grande exploitation agricole, de l'industrie d'extraction minière, des banques et des assurances. Au Burundi et au Rwanda, cités en ordre d'importance numérique décroissante, des Arabes, des Hindous, des Pakistansis et des Grecs ont essaimé dans tous les coins des deux pays. Au Zaïre, on retrouve les mêmes nationalités, les Arabes en moins (3) et les Portugais en plus. En Afrique orientale anglophone (Uganda, Kenya et Tanzanie), les Britanniques ont fait appel à des ressortissants du sous-continent indien. En masse. Et pas seulement pour le commerce mais aussi pour l'administration publique.

Dès la veille de l'indépendance et en ce qui concerne le Burundi, les commerçants étrangers ont petit à petit dégarni les petits centres, éparpillés dans la "brousse", pour se replier sur les agglomérations urbaines ou se rapatrier. C'est ainsi qu'on trouve encore à Bujumbura de nombreux Hellènes dans la restauration, l'hôtellerie, le commerce de gros et la pêche.

Les commerçants nationaux, anciens et nouveaux, préfèrent s'établir en ville dès que le volume de leurs affaires prend quelque ampleur. Il en reste encore dans des chefs-lieux de province, surtout ceux qui sont situés dans des régions productrices de café et dotées de voies de communication.

(1) L'O.N.C. a l'air de faire la distinction entre "centres commerciaux" et "centres de négoce" (cf Rapport déjà cité, p. 21). A notre sens, ces expressions sont synonymes. Encore que, selon le petit Robert, la deuxième expression est d'un usage vieilli. Nous emploierons donc le terme "centres commerciaux", de préférence à l'autre.

(2) Le Burundi a recouvré sa souveraineté le 1er juillet 1962.

(3) Les esclavagistes ayant laissé des souvenirs atroces dans la mémoire collective, les Belges se gardèrent de réintroduire des Arabes au Congo (actuellement Zaïre). Le Rwanda et le Burundi ayant résisté victorieusement aux razzias, l'arrivée ultérieure d'Arabes, appelés à exercer un commerce acceptable, ne posa pas de problèmes.

Il faut ajouter que la propagande coloniale a essayé de faire porter le chapeau de l'esclavagisme aux Arabes. Comme si l'Histoire pouvait retenir seulement le rôle de lampistes.

A cet égard, les régions du Sud et du Sud-Est sont particulièrement défavorisées parce que d'accès difficile (1), même si leur production de café est importante.

Un exemple : avant l'ouverture de l'agence de l'O.N.C. en novembre 1980, les commerçants de Makamba (Est de la province méridionale de Bururi) s'approvisionnaient à Bujumbura. Pour ce faire, ils devaient parcourir quelque 400 Km sur des pistes à peine carroasables. Compte tenu de toutes ces difficultés, le gouvernement a demandé à l'O.N.C. de s'établir aussi à Bururi, Makamba, Rutana, Rusengo, etc. A la fin de 1981, les points de vente de l'O.N.C. couvraient pratiquement tout le pays.

Il ne semble pas douteux que les régions déshéritées aient profité de l'implantation de l'O.N.C. Dans quelle mesure ? Difficile à dire. Ce qui est certain, en revanche, c'est que la crise que traverse l'O.N.C. (2) hypothèque l'avenir de cette implantation. D'ailleurs, les déficits de certaines agences (Rutana, Bururi, Makamba et Rusengo) sont une des causes des difficultés financières de l'établissement.

Pour approvisionner les diverses régions du pays, une autre solution, probablement moins coûteuse pour l'O.N.C., consisterait à passer des contrats de représentation avec des commerçants établis dans les différents centres commerciaux (3).

#### 6.3.4 Croissance de l'O.N.C.

Dans la présente section, nous décrirons la croissance de l'O.N.C. sous le double éclairage de l'augmentation du chiffre d'affaires et de l'évolution des bénéfices réalisés (4).

"L'augmentation du chiffre d'affaires - en vue, bien sûr, d'augmenter le bénéfice - étant un des principaux objectifs de toute entreprise, celui-ci ne peut être atteint que par l'augmentation des ventes des principaux produits vendus, ou par la vente de nouveaux produits ou en augmentant la vente des petits produits" (5).

Une fois de plus, l'office ne se fixe pas un niveau à atteindre, qu'il s'agisse du chiffre d'affaires ou du bénéfice. Eu égard à la terminologie retenue (6), nous avons plus affaire à un but qu'à un objectif.

(1) Pour le désenclavement de ces régions, on fonde beaucoup d'espoir sur la "Nationale 5", route bitumée, construite par les coopérants chinois et achevée depuis peu. Elle relie Bujumbura à la source la plus méridionale du Nil, située en province de Bururi et à quelque 150 km de Bujumbura. Pour donner une idée des difficultés de transport vers le Sud, signalons qu'un camion de huit tonnes devait mettre 7 à 8 heures pour parcourir les 160 km entre Bujumbura et Bururi.

(2) Cf infra 6.4.1.5.

(3) Nous développerons cette proposition dans la troisième partie, relative aux conclusions sur les études de cas.

(4) L'évolution quantitative et qualitative des effectifs du personnel employé pourrait également servir d'instrument de mesure de la croissance de l'O.N.C. Malheureusement, des ressources humaines de l'O.N.C., nous ne connaissons que la situation en 1983 (voir 6.4.2)).

(5) D.N.C., Rapport de gestion, op. cit., p. 17.

(6) Cf supra 5.2.

D'autre part, l'augmentation de bénéfices, tout en étant fonction de l'augmentation du chiffre d'affaires, toutes choses égales par ailleurs, ne lui est pas directement proportionnelle. D'autres variables, les frais d'exploitation notamment, rendent la relation plus complexe. Ceci dit, la progression du chiffre d'affaires nous renseignera sur la croissance de la taille de la firme, et l'évolution des bénéfices incorporés indiquera partiellement le degré d'autofinancement (1).

**Tableau No 31 : Evolution du chiffre d'affaires, du bénéfice annuel net et du capital propre**  
(en millions)

Rubriques	Année						
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Chiffre d'affaires	374	456	550,7	578	1'000	900,7	522,8
Bénéfice net (3)	8,5	17,8	19,6	21	24	9,8	3,8
Capital Propre	10	10	27,8	40	40	80	80

Source : Documents comptables O.N.C.

Il ressort du tableau No 31 ci-dessus que l'O.N.C. a triplé son chiffre d'affaires en 5 ans, de 1976 à 1980. Période faste, suivie d'une autre, néfaste ? La baisse de 100 millions, constatée en 1981 par rapport à 1980, s'explique d'abord par les difficultés d'approvisionnement, particulièrement aiguës au deuxième semestre de 1981 (voir supra 6.2.4.1/2).

Elle résulte aussi de la réduction de la gamme de produits vendus (abandon de matériaux de construction, perte d'une bonne partie du marché des textiles, etc).

La chute brutale, observée en 1982 et qui ramène le chiffre d'affaires au niveau de 1978, participe du déclin de l'établissement. Elle illustre la régression des activités de l'office à laquelle nous consacrerons un chapitre particulier (3).

En ce qui concerne l'évolution des bénéfices réalisés, les chiffres confirment la complexité de la relation entre chiffre d'affaires et bénéfices.

Partant du tableau No 31 et après les calculs nécessaires, on constate que :

- de 1976 à 1977, le chiffre d'affaires s'accroît de 22% et le bénéfice net, de 112%;
- l'année suivante, si le chiffre d'affaires enregistre une progression de 20,5%, le bénéfice se contente de 8,5%;
- en 1980, le chiffre d'affaires fait un bond de 73% alors que le bénéfice ne fait qu'un pas de 14%;
- de 1980 à 1981, le chiffre d'affaires baisse de 10% tandis que le bénéfice chute de 60%.

(1) Nous reviendrons plus en détail sur l'autofinancement. Voir infra 6.4.

(2) Il s'agit du bénéfice net d'impôt sur le résultat.

(3) Cf infra 6.4.1.5.

Quelque modestes que ces bénéfiques puissent paraître, il faut insister sur le fait qu'ils sont positifs. De ce point de vue, l'O.N.C. a démarré nettement de nombreux "canards boiteux" dont les déficits grèvent lourdement les finances publiques du Burundi (1). S'agissant, enfin, du capital social, l'incorporation progressive de bénéfiques et de réserves a porté ce dernier de dix à quatre-vingts millions. Score remarquable. Aux yeux des dirigeants de l'office et compte tenu de missions ambitieuses qui leur sont confiées, ce capital social reste insuffisant. Nous en reparlerons au prochain chapitre relatif aux ressources.

En conclusion, on peut dire qu'en ce qui concerne le chiffre d'affaires et le résultat, les performances réalisées méritent d'être soulignées et encouragées.

#### 6.4 RESSOURCES (2)

De quels moyens l'O.N.C. dispose-t-il pour accomplir ses tâches ? Nous ferons une analyse financière plus approfondie que celle dont nous nous sommes contentés pour la L.C.B. Nonobstant des lacunes importantes, l'absence de comptabilité analytique notamment, la comptabilité tenue à l'O.N.C. permet une étude sérieuse de ses problèmes financiers. Nous dirons ensuite quelques mots sur le capital humain. Les données de référence pour l'étude des ressources financières sont tirées des bilans et des soldes caractéristiques de gestion.

##### 6.4.1 Ressources financières

Le financement de l'O.N.C. provient essentiellement de trois sources: la dotation publique initiale, l'autofinancement et l'endettement à court terme.

En parlant de la croissance de l'établissement, nous avons déjà donné quelques indications sur ses ressources propres. Intégrons celles-ci dans une étude plus structurelle avant de parler de l'endettement.

##### 6.4.1.1 Financement interne

###### A. Structure des capitaux permanents

Le capital social de l'O.N.C. a été fixé à dix millions de francs, intégralement souscrits par l'Etat (3) et à moitié libéré.

(1) Au sujet des résultats négatifs de certaines entreprises publiques, voir W. KUHN et V. SHINGIRO, op. cit., annexe.

(2) Voir ce que l'approche systémique entend par "ressources" au chapitre 5.3 de la première étude de cas.

(3) Décret-loi No 100/164 du 12.12.1973, art. 6; D.L. No 1736 du 8.11.1979, art. 26; D.L. No 100/161 du 7.7.1981, art. 27;

Les statuts prévoient que "par décision du Conseil des ministres sur proposition du Conseil d'administration" (1) ou "par décision du Conseil d'administration" (2), le capital peut être augmenté par incorporation de bénéfices ou de réserves. Le capital a été porté à 80 millions de francs par incorporation de bénéfices en 1977 et en 1979. Par incorporation de bénéfices et de réserves en 1981. Les statuts ajoutent que "l'augmentation du capital par apports nouveaux de l'Etat sera décidée par le Conseil des ministres" (3).

Ces nuances juridiques, relatives aux instances de prise de décisions, ne sont pas indifférentes. Elles comptent pour le degré d'autonomie de gestion de l'office (cf infra 6.6).

S'agissant de la contribution de l'Etat à l'augmentation du capital, les nouveaux apports se font encore attendre. L'O.N.C. n'a même pas encore reçu la moitié du capital restant à libérer.

"Si l'O.N.C. doit continuer à viser des objectifs sociaux en plus des objectifs commerciaux, le Gouvernement devrait lui accorder certaines faveurs et lui donner suffisamment de moyens" (4).

A ces appels de fonds, le gouvernement répond par la voix du Ministre de l'Economie et des Finances, alors président du Conseil d'administration de l'office : "Le président du Conseil d'administration a fait remarquer que tant que le gouvernement accordera l'aval à l'O.N.C. pour les crédits qu'il demande, l'augmentation du capital n'est pas nécessaire puisque cet aval de l'Etat permet à l'O.N.C. d'obtenir facilement un crédit bancaire. Cet avis est partagé par tous les membres du Conseil" (5).

Faute de contribution gouvernementale au renforcement des moyens financiers de l'O.N.C., voyons comment celui-ci a enrichi la modeste dotation initiale qu'il a reçue.

Le tableau No 32 (voir page suivante) montre la composition et l'évolution des capitaux permanents entre 1974 et 1982, soit neuf ans. La lecture des données appelle quelques remarques :

- 1) En moins de dix ans, l'O.N.C. a décuplé ses capitaux permanents, indépendamment du concours de l'Etat, seul actionnaire.
- 2) Pour un observateur extérieur, l'absence du poste "Report à nouveau" dans les bilans rend impossible la détermination de l'affectation des bénéfices non incorporés au capital. Pourtant, ce compte figure au Plan Comptable National et porte le No 012.
- 3) Les bilans des exercices 1974 à 1976 enregistrent le capital de 10 millions de francs. En réalité, seule la moitié a été mise à la disposition de l'office. C'est en 1977 que le capital a été porté à 10 millions par incorporation d'une partie des bénéfices réalisés en 1976.
- 4) Quelle est la nature des réserves constituées ? Pierre LASSEGUE distingue "les réserves légales (imposées par la loi), statutaires (imposées par les statuts de la société), facultatives, de renouvellement des immobilisations ou des stocks, spéciales de réévaluation, spéciales de participation, etc..." (6).

(1) Décret-loi No 100/164 du 12.12.1973, art. 6; D.L. No 1736 du 8.11.1979, art. 26; O.L. No 100/161 du 7.7.1981, art. 27;

(2) Décret-loi No 100/161 du 7.7.1981, art. 27

(3) Idem

(4) O.N.C., Rapport de gestion, op. cit., p. 22.

(5) O.N.C., Conseil d'administration, procès-verbal du 3 août 1978, p. 6.

(6) Pierre LASSEGUE, op. cit., p. 255. Les mots soulignés sont en italique dans le texte.

Tableau no 32 : Composition et évolution des capitaux permanents (1974 - 1982)  
(en millions de francs Burundi)

Rubriques	Années											
	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982			
Capital	10	10	10	10	27,7	40	40	80	80			
Réserves	--	3,9	10,6	14,1	14,1	14,5	14,5	16,4	36,1			
Résultat net	3,9	7,7	8,4	17,7	19,6	20,9	24	9,7	3,8			
Fonds de stabilisation de prix	--	--	--	--	12	12	20	20	10,7			
Provisions pour dépréciation de marchandises	--	--	--	7,6	8,4	9,2	8,1	12,5	11,2			
Provisions pour créances douteuses	--	--	--	0,16	--	7	6,8	9,8	--			
Total	13,9	21,6	29	49,56	81,8	103,6	113,4	148,4	141,8			

Source : Documents comptables O.N.C.

Les statuts n'imposent pas formellement à l'O.N.C. la constitution de réserves, ils se contentent de les reprendre sur la liste des ressources (1). Quant à la loi sur les sociétés, on ne sait pas si elle s'applique aux entreprises publiques. Par ailleurs, il n'y a pas de traces de réévaluation d'actifs et les immobilisations ne jouent pas encore un rôle important au point de leur consacrer un fonds de renouvellement en sus des amortissements. On peut donc ranger dans la catégorie "facultatives" les réserves reprises au tableau No 32 et considérer qu'elles sont destinées à financer l'expansion de la firme : "En principe, les réserves sont des bénéfiques conservés à la disposition de l'entreprise pour parer à un risque futur et encore imprécis. Mais cette imprécision a fait que de la conservation en vue d'un risque, on est passé à la conservation à toute éventualité, et de là à la conservation pour financer l'expansion de l'entreprise" (2).

- 5) Les provisions sont-elles de véritables capitaux permanents ? "Suivant les cas, les provisions (pour dépréciation et pour pertes et charges) sont des capitaux permanents ou provisoires" (3), répond Pierre LASSEGUE. Dans la mesure où l'O.N.C. a la libre disposition des provisions pour une longue durée, nous rangeons celles-ci parmi les capitaux permanents, le mot permanent étant entendu ici au sens de stable. L'observation des mouvements des comptes provisionnels aux tableaux de passage aux soldes des comptes patrimoniaux montre bien que ces provisions appartiennent au passif non exigible à court terme.
- 6) Dans les comptes de l'O.N.C. et suivant le Plan Comptable National, les amortissements figurent à l'actif soustractif en déduction des immobilisations correspondantes. Nous ne les avons donc pas repris au tableau No 32. Ils n'en restent pas moins des ressources de financement pour un temps plus ou moins long, selon les cas. Nous verrons dans la prochaine section (voir infra 3.4.1.1 B) que les amortissements constituent une des composantes de l'autofinancement, qui joue un grand rôle dans les finances de l'O.N.C.
- 7) Enfin, il importe de remarquer que l'O.N.C. ne contracte pas de dettes à moyen et à long terme.

## B. Autofinancement

B.1. Au sens strict, l'autofinancement, "c'est la réalisation d'un investissement au moyen des ressources internes de l'entreprise, c'est-à-dire grâce aux bénéfices qu'elle a réalisés. L'autofinancement s'oppose donc au financement sur ressources extérieures : emprunt, augmentation de capital" (4).

(1) Voir notamment Décret-loi No 1/36 du 8 novembre 1979, art. 27.

(2) Pierre LASSEGUE, op. cit., pp. 397 - 398.

(3) Idem, p. 259.

(4) Idem, pp. 392 et 393. Les mots soulignés sont en italique dans le texte cité.

Au sens large, "on englobe donc dans l'autofinancement brut l'amortissement, les provisions, les réserves pour renouvellement des immobilisations et pour renouvellement des stocks, qui sont pourtant des charges, destinées simplement à maintenir la capacité de production" (1).

Au sens strict, l'autofinancement suppose un investissement net réalisé par une épargne antérieure de l'entreprise et non destinée simplement à maintenir la capacité de production.

Dans le diagnostic de l'autofinancement, nous indiquerons les investissements nets réalisés mais nous inclurons aussi les autres moyens de financement que l'O.N.C. tire de ses propres ressources. Commençons d'abord par chercher les raisons qui poussent l'O.N.C. à recourir à l'autofinancement.

## B.2. Raisons de l'autofinancement

Parmi les raisons recensées par Pierre LASSEGUE (2), à savoir : absence d'alternative (à cause de la contrainte de l'Etat, d'un investissement très risqué comme la recherche scientifique ou l'innovation ou de l'inaccessibilité au marché financier), défense contre la dépréciation de la monnaie, acquisition d'outillage perfectionné imposé par le progrès, recherche d'une plus grande indépendance vis-à-vis des banquiers, recherche des capitaux gratuits ou moins onéreux et enfin, élément de stratégie de l'entreprise, nous en retiendrons trois.

Premièrement, l'O.N.C. n'a guère le choix. Le marché financier burundais est encore embryonnaire (3).

L'Etat, unique actionnaire de l'O.N.C., ne répond pas aux appels de fonds qui lui sont lancés. Pour son financement à long terme, l'office ne peut donc compter que sur le produit de ses activités.

Deuxièmement, le crédit à court terme coûte déjà très cher (voir infra 6.4.1.4). Et il est probable que le coût de l'emprunt à long terme serait plus lourd que le coût d'opportunité qu'implique la constitution de réserves et l'incorporation des bénéfices au capital. La rareté de l'offre de capitaux justifie donc l'autofinancement pratiqué par l'O.N.C. même si ce mode de financement comporte un coût.

En troisième et dernier lieu, l'autofinancement fait partie de la stratégie de l'O.N.C. Du reste, l'Etat attend des entreprises publiques que leur gestion dégage des fonds de renouvellement ou d'agrandissement de leur capacité de production.

L'O.N.C. a compris que l'autofinancement contribue "au processus cumulatif qui naît du fait que tout nouvel investissement accroît, par sa rentabilité et son amortissement, l'autofinancement des périodes à venir" (4).

(1) Pierre LASSEGUE, op. cit., pp. 394- 395.

(2) Idem, pp. 401 - 403.

(3) Un établissement financier de droit public se propose, depuis quelques années, de mobiliser l'épargne pour les besoins de financement des entreprises publiques et privées. La Caisse de mobilisation et de financement (CAMOFI) n'a pas encore acquis les moyens suffisants pour satisfaire les besoins en capitaux des entreprises comme l'O.N.C.

(4) P. CONSO, Gestion financière de l'entreprise, Dunod, Paris, 1973, Tome 1, p. 225.

Le tableau No 33 (voir page suivante) dresse la liste des investissements immobiliers et leur amortissement cumulé. Il en ressort que l'O.N.C. a investi 52 millions de francs dans des actifs immobilisés. En moins de dix ans, l'office a injecté dans ses activités cinq fois son capital initial. Dix fois si on se rappelle que l'Etat a mis à la disposition de l'établissement la moitié seulement du capital souscrit. L'O.N.C. a donc réalisé un processus cumulatif impressionnant, auquel il faut ajouter près de 15 millions de capacité d'autofinancement secrétée par les amortissements.

### B.3. Diagnostic de l'autofinancement

Le tableau No 33 montrait déjà l'ampleur des investissements réalisés grâce aux ressources propres, donc à l'autofinancement. Evaluons maintenant l'autofinancement en termes comparatifs. Il s'agit de juger de l'importance de l'autofinancement "par la proportion au capital des postes réserves et report à nouveau, en suivant dans plusieurs bilans successifs l'évolution, par rapport au résultat, des amortissements et provisions, en examinant si les provisions sont réintégrées dans les résultats, ou figurent indéfiniment au bilan, en observant s'il y a eu augmentation du capital et comment elle a été financée" (1).

Nous avons déjà vu que l'augmentation du capital a été financée par l'incorporation de résultats et de réserves (cf supra 6.4.1.1. A). Il nous reste à calculer les rapports envisagés ci-avant et à déterminer l'utilisation des provisions.

Le tableau No 34 (voir page 123), dérivé du tableau No 32, montre que l'O.N.C. a constitué des réserves parfois supérieures à son capital social, jamais inférieures au tiers de ce dernier. Un niveau qui paraît élevé et dont nous verrons ou non le bien-fondé au chapitre relatif au fonds de roulement (cf infra 6.4.1.3). La dernière colonne fournit une approximation du ratio de rentabilité du capital. Approximation car ce rapport se calcule normalement sur la base du résultat net avant impôt, ce qui donnerait des pourcentages plus élevés. Pour l'instant, remarquons que les bénéfices après impôt contribuent largement à l'augmentation du capital : en 1978, incorporation des bénéfices réalisés en 1977; en 1979, incorporation de plus de la moitié du résultat net de 1978; en 1981, 90% des résultats cumulés de 1979 et 1980 portent le capital à 80 millions. Le tableau No 35 (voir page 125) établit la comparaison entre les résultats d'une part, les amortissements et les provisions d'autre part. On constate que les amortissements représentent une faible proportion des résultats pendant les cinq premières années. En 1979, ils atteignent un peu plus du tiers. En 1980, ils grimpent à 60% pour devenir supérieurs aux résultats les années suivantes. La progression correspond en gros à l'effort d'investissements réalisé en matériel, mobilier et immobilier.

Quant aux provisions, étant donné leur volume, on peut se demander si on n'a pas affaire à de véritables réserves. "Quand les provisions sont constituées sans objet réel, ou avec un objet très général, imprécis et absolument aléatoire, elles sont de véritables réserves puisqu'elles représentent en fait un bénéfice non distribuable" (2).

(1) Pierre LASSEGUE, op. cit., p. 399. Les mots ou groupes de mots soulignés sont en italique dans le texte.

(2) Georges DEPALLENS, op. cit., p. 72.

Tableau no 33 : Investissements immobiliers et amortissements cumulés (1974 - 1982)  
(en francs)

	Années												
	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982				
Actifs immobilisés													
Immeuble	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
valeur brute													
amortissement													
Matériel roulant	530'400	1'233'180	1'233'180	3'937'728	11'929'728	17'761'427	19'300'745	9'440'651	20'795'141				
valeur brute													
amortissement	79'560	214'923	461'569	1'420'724	3'308'325	6'677'341	12'557'752	7'548'324	8'412'512				
Mobilier et autre													
matériel	--	214'226	538'255	1'094'362	3'091'100	4'277'679	6'757'129	8'643'178	10'460'520				
valeur brute													
amortissement	--	15'215	59'243	127'417	353'097	726'250	1'294'568	2'053'828	3'144'659				

Source : Documents comptables O.N.C.

Investissement total : 20'790'341 + 20'795'141 + 10'460'520 = 52'046'002  
=====

Amortissement total : 2'547'905 + 8'412'572 + 3'144'659 = 14'195'076  
=====

Le même auteur énumère les conditions posées par le fisc pour qu'une provision soit admise dans les charges, c'est-à-dire en déduction des bénéfices. Nous en retenons une, qui est particulièrement remplie à l'O.N.C. : "la dépréciation, la perte ou la charge doit être probable, compte tenu des événements en cours à la clôture de l'exercice, et non seulement éventuelle" (1). Les difficultés d'acheminement des importations de l'O.N.C. justifient pleinement la constitution de provisions aux fins de couvrir les risques encourus. On peut même s'étonner que les dirigeants de l'office n'y aient pas pensé dès le démarrage des activités. Ceci dit, quand on observe la durée pendant laquelle ces provisions restent à la disposition de l'O.N.C., on ne peut pas hésiter à les considérer comme sources d'autofinancement.

Tableau No 34 : Relations entre les éléments constitutifs de l'autofinancement

Année	Nature Capital des res- (en millions) sources	Réserves		Résultat après impôt	
		en mil- lions	en % par rapport au capital	en mil- lions	en % par rapport au capital
1974	10	--	--	3,9	39
1975	10	3,9	39	7,7	77
1976	10	10,6	106	8,4	84
1977	10	14,1	141	17,7	177
1978	27,7	14,1	51	19,6	71
1979	40	14,5	36	20,9	52
1980	40	14,5	36	24	60
1981	80	16,4	20,5	9,7	12
1982	80	36,1	45	3,8	4,75

Source : Documents comptables O.N.C.

#### B.4 Conclusion

A la fin de sa première année d'existence, l'O.N.C. disposait de 13'923'800 francs de fonds propres. Huit ans plus tard, l'autofinancement a porté ceux-ci à 141'800'000 francs, soit dix fois plus. En d'autres termes, l'office a, en moyenne annuelle, amélioré sa situation nette du simple au simple demi. Ce niveau remarquable d'autofinancement permet-il d'assurer l'équilibre financier de l'O.N.C. ? Nous verrons ce qu'il en est lors de l'étude du fonds de roulement (cf infra 6.4.1.2). Analysons d'abord le cash-flow et le financement externe.

(1) Georges DEPALLENS, op. cit., p. 73.

## C. Cash-flow

### C.1. Définitions

Couramment utilisé dans les analyses financières, le cash-flow n'est pas moins difficile à définir avec précision : "on prétend y trouver une notion plus simple, particulièrement adaptée à l'utilisation prévisionnelle; en fait, c'est une notion tout aussi difficile, comme le montre bien la multiplicité des définitions qu'on en donne" (1).

De ces définitions, nous en retiendrons deux. D'abord, une description étymologique : "le cash-flow se traduit mot à mot par flux de trésorerie et recouvre la différence entre toutes les entrées de trésorerie (cash outflow) et toutes les sorties de trésorerie (cash outflow) de l'entreprise pendant une période donnée, l'exercice social en général. Toutes les opérations de l'entreprise sont prises en considération, qu'elles soient issues du cycle d'exploitation ou qu'elles aient un caractère exceptionnel" (2).

Ensuite, pour G. RIEBOLD, "le cash-flow est égal aux encaissements d'exploitation et hors-exploitation diminués des encaissements des charges d'exploitation et hors-exploitation" (3).

Ces définitions permettent au moins de ne pas confondre le cash-flow et l'autofinancement (4). Celui-ci ne coïncide pas forcément avec la différence entre les flux de liquidités pendant l'exercice où il est constaté, en encaissements et en décaissements. Au cours d'un exercice donné, une vente qui dégage un profit peut donner lieu à un encaissement au courant de l'exercice suivant. Le profit constaté peut accroître l'autofinancement du premier exercice, mais la vente n'aura d'effet que sur le cash-flow de l'exercice suivant.

La difficulté de se mettre d'accord sur une seule acception du cash-flow retentit naturellement sur la mesure pratique de ce dernier.

### C.2. Mesure pratique du cash-flow

Selon Pierre LASSEGUE (5), on peut mesurer le cash-flow soit par addition, soit par soustraction :

1) par addition :

cash-flow = bénéfice (avant ou après impôt)  
+ amortissements  
+ provisions

2) par soustraction :

cash-flow = produits (supposés égaux aux encaissements)  
- (charges à décaissement immédiat + (ou non)  
l'impôt sur le bénéfice).

(1) Pierre LASSEGUE, op. cit., p. 448.

(2) Georges DEPALLENS, op. cit., p. 201.

(3) G. RIEBOLD, Le cash-flow - dimension nouvelle du contrôle de gestion, Paris, Edition d'Organisation, 1969, p. 94.

(4) Le cash-flow étant considéré comme plus opératoire que le résultat, nous aurions pu ne pas nous appesantir sur l'autofinancement et étudier surtout le cash-flow. Il nous a paru utile d'approfondir tant soit peu les deux notions, ceci pour une raison pratique. Au Burundi, la majorité potentielle des lecteurs - et, surtout, des utilisateurs - de notre travail est plus familiarisée avec l'autofinancement. Mais il n'est jamais trop tôt de tenter de modifier les habitudes.

(5) Pierre LASSEGUE, op. cit., p. 449.

**Tableau No 35 : Relations entre les éléments constitutifs de l'autofinancement (suite)**

Année	Nature des res-sources	Résultat net d'impôt (en millions)	Amortissement		Provisions	
			en mil-lions	en % par rapport au capital	en mil-lions	en % par rapport au capital
1974		3,9	0,08	2	--	--
1975		7,7	0,23	3	--	--
1976		8,4	0,52	6	--	--
1977		17,7	1,55	8,75	7,76	43,84
1978		19,6	3,66	18,65	20,4	104,08
1979		20,9	7,43	35,55	28,2	134,93
1980		24	14,40	60	34,9	145,42
1981		9,7	11,11	114,55	42,3	436,08
1982		3,8	14,10	371,05	21,9	576,32

Sources : Documents comptables O.N.C.

Suivant la place accordée à l'impôt sur le bénéfice, on obtient deux variantes principales du cash-flow :

- a) le cash-flow brut = bénéfice avant l'impôt + amortissements + provisions

Le cash-flow brut est encore appelé marge brute d'autofinancement car il indique le niveau maximal d'autofinancement d'une entreprise à un moment donné.

- b) le cash-flow net = bénéfice après impôt + amortissements + provisions

Symétriquement, le cash-flow net a pour synonyme la marge nette d'autofinancement.

Il y a controverse sur l'inclusion des provisions dans l'équation. Pierre LASSEGUE écrit que les provisions sont à inclure "sauf, habituellement, celles qui concernent les provisions pour dépréciation et pour créances douteuses" (1).

Pour sa part, R. JAEDICKE (2) définit le cash-flow brut comme étant le bénéfice d'exploitation avant les dotations aux amortissements et aux provisions pour dépréciation, et le cash-flow net comme le bénéfice d'exploitation net d'impôt, avant les dotations aux comptes des provisions et des amortissements.

Comme on le voit, R. JAEDICKE inclut les provisions pour dépréciation tandis que P. LASSEGUE semble les exclure.

Quant à Alexandra SACERDOTI, qui a rédigé "Le Guide pratique d'application" du Plan Comptable National et dont les recettes sont appelées à être largement utilisées au Burundi, il calcule le cash-flow comme suit (3) :

Cash-flow brut ou net = Bénéfice brut ou net  
+ dotations aux amortissements  
+ dotations aux provisions

Et il parle aussi du "cash-flow brut ou net avant frais financiers" (4) mais il ne donne aucune précision en ce qui concerne les provisions.

Pierre CONSO est plus catégorique : il préconise d'exclure les provisions pour dépréciation des marchandises et pour créances douteuses du calcul du cash-flow (5).

Nous n'avons pas l'outrecuidance de clore le débat mais les documents disponibles permettent de suivre aux tableaux de passage aux soldes des comptes patrimoniaux les mouvements d'encaissement et de décaissement qui affectent les comptes de provisions. Il apparaît qu'il s'agit bien de flux de trésorerie et les montants repris au bilan en sont les soldes. Nous intégrerons donc ceux-ci dans le calcul du cash-flow.

(1) Ibidem, p. 450.

(2) R. JAEDICKE, Les flux financiers de l'entreprise, bénéfice, fonds de roulement et cash-flow, Dunod, Paris, 1970, p. 130.

(3) et (4) Alexandre SACERDOTI, op. cit., p. 170.

(5) Pierre CONSO, La gestion financière de l'entreprise, cas et commentaires, Paris, Dunod, 1973, p. 163.

### C.3. Evolution du cash-flow à l'O.N.C.

Le tableau No 36 (voir page suivante) retrace l'évolution du cash-flow depuis la création de l'office jusqu'en 1982. Qu'il s'agisse du cash-flow brut ou du cash-flow net, les deux grandeurs accusent une progression ininterrompue jusqu'en 1980. Après sept ans d'activités, l'O.N.C. secrète un flux de liquidité dix fois plus important que la première année. Le cash-flow produit en 1981 reste important mais le fléchissement qui marque cet exercice se prolonge en 1982, la baisse atteignant plus de la moitié par rapport à 1980. Ces mauvaises performances traduisent le début de l'effritement des activités de l'O.N.C. dont les raisons seront examinées plus loin (voir infra 6.4.1.5).

#### 6.4.1.2 Financement externe

##### A. Introduction

Les développements que nous venons de consacrer à l'autofinancement et au cash-flow trouvent leur justification dans les efforts consentis par l'O.N.C. pour son expansion, sur la base de la multiplication de ses ressources propres. Cependant, au départ, la modicité des moyens financiers mis à sa disposition contrastait avec l'ambition de l'entreprise. D'où le recours au financement externe dès le démarrage des activités. Celles-ci, qui consistent à importer des marchandises et à les revendre en l'état, requièrent un financement à court terme, tel qu'il est défini par la Banque Nationale du Burundi : "sauf exception, sont considérés comme crédits à court terme les concours bancaires consentis pour une durée n'excédant pas deux ans" (1). Comme nous le verrons dans les pages qui suivent, l'O.N.C. utilise abondamment - et non sans risques - ce mode de financement. Par ailleurs, l'Institut d'émission entend par crédits à moyen terme " les prêts bancaires accordés aux personnes physiques ou morales pour une durée comprise entre deux et sept ans et destinés à parfaire le financement d'un programme d'investissement" (2). Dans les documents comptables de l'O.N.C., on rencontre parfois l'intitulé "capitaux à long et moyen terme". Or, l'office ne contracte pas - pas encore, en tout cas - de dettes à moyen ou à long terme. Par capitaux à moyen terme, les comptables veulent probablement désigner les provisions qui, en effet, n'appartiennent pas stricto sensu ni aux capitaux à court terme, ni aux capitaux à long terme. Nous disons probablement parce que certains bilans se contentent de regrouper capital, réserves et provisions sous la rubrique "capitaux à long et moyen terme", sans autre précision. Comme le capital et les réserves appartiennent au long terme, il ne reste que les provisions pour justifier la présence du moyen terme. Le financement externe se ramène donc au crédit à court terme consenti par les établissements bancaires à l'O.N.C. Etudions-en les différentes catégories, les conditions d'octroi et le coût.

(1) Banque de la République du Burundi, Instruction portant réglementation des opérations de crédit, Bujumbura, mai 1978, p. 2.

(2) Idem p. 17.

Tableau no 36 : Evolution du cash-flow brut et du cash-flow net (1974 - 1982)  
(en francs)

Rubriques	Années										
	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982		
1. Bénéfice net	3'923'800	7'759'720	8'422'636	17'766'071	19'659'429	20'986'282	24'042'685	9'794'687	3'830'581		
2. Impôt sur le bénéfice	3'210'382	6'348'861	6'891'247	14'535'876	16'084'986	17'170'594	19'671'286	8'013'834	3'134'112		
3. Amortissements	79'560	150'578	290'664	1'027'339	2'113'281	4'894'055	9'278'801	4'413'838	6'578'611		
4. Provisions	--	--	--	7'809'372	20'491'943	28'264'999	30'212'686	42'437'682	22'026'299		
5. Cash-flow brut	7'213'742	14'259'159	15'604'547	41'138'658	58'349'639	71'315'930	83'205'458	64'660'041	35'569'603		
6. Cash-flow net	4'003'360	7'910'298	8'713'300	26'602'782	42'264'653	54'145'336	63'534'172	56'646'207	32'435'491		

Note : 1) Le cash-flow brut : Bénéfice net + Impôt + Amortissements + Provisions  
(5) = (1) + (2) + (3) + (4)

2) Le cash-flow net : Bénéfice net + Amortissements + Provisions  
(6) = (1) + (3) + (4)

## B. Concours bancaires à court terme

On peut regrouper en deux catégories les concours bancaires reçus par l'O.N.C. : le crédit à l'importation et le crédit répondant aux besoins de trésorerie.

### B.1. Crédits à l'importation

L'O.N.C. bénéficie de deux types de crédit à l'importation : le crédit à l'importation après expédition des marchandises et le crédit fournisseurs.

#### B.1.1. Crédits à l'importation après expédition des marchandises

L'O.N.C. négocie un contrat de vente avec son fournisseur étranger qui, dans un premier temps, lui envoie une facture proforma. L'office établit alors une demande d'ouverture de crédit auprès de son banquier. Celui-ci transmet le dossier à la Banque Nationale pour la validation de la licence d'importation et l'autorisation de crédit. Celles-ci obtenues, l'entreprise passe la commande ferme et c'est à ce moment que le banquier de l'O.N.C. procède à l'ouverture du crédit documentaire en faveur du fournisseur. Le remboursement se fait normalement 45 ou 180 jours après l'expédition des marchandises commandées (1). D'où le nom de "crédit à l'importation après expédition des marchandises". Etant donné les aléas de l'acheminement des produits, ces délais sont susceptibles de prorogation sous le contrôle de la Banque Nationale.

Cette dernière, chargée, entre autres choses, de l'encadrement du crédit et de la gestion de devises, joue un rôle majeur dans l'octroi des crédits à l'importation. D'une manière générale, toute demande de crédit égale ou supérieure à 3'000'000 F. est soumise à l'appréciation de l'Institut d'émission qui, par ailleurs, distingue les crédits mobilisables et les crédits non mobilisables. Ceux-ci ne sont pas admis au refinancement de la Banque Centrale.

S'agissant de crédits à l'importation après expédition des marchandises, ils ne sont "mobilisables auprès de la Banque de la République du Burundi que moyennant son accord préalable, sauf toutefois s'il s'agit d'importation de produits réputés de caractère prioritaire et dans la mesure où l'encours global des crédits utilisés par l'entreprise reste inférieure à 3'000'000 F. Dans ce cas, les crédits après expédition sont considérés comme mobilisables par nature" (2).

(1) 45 jours pour les expéditions en provenance du Zaïre, du Rwanda, de l'Ouganda, du Kenya, de Tanzanie et de Zambie; 180 jours pour les importations réalisées à partir d'autres pays.

(2) B.R.B., Instruction... op. cit., p. 7.

Parmi les produits dits de caractère prioritaire ou de première nécessité, l'O.N.C. importe la farine de froment, le sucre, le sel, les houes, le fer à béton, le ciment, le papier, les cahiers, les allumettes et les tissus (1).

Le montant de 3 millions est volontairement restrictif : la gamme des importations va de l'écrou au camion entier, du fil à coudre au prêt-à-porter, du tube à essais à l'autoclave, du crayon à l'encyclopédie, etc...; en revanche, le Burundi n'exporte que quelques matières premières qui rapportent des devises en quantité limitée et que le pays ne peut gérer qu'avec parcimonie.

Il en résulte que la quasi-totalité du crédit à l'importation est soumise au contrôle de la Banque Nationale (2) qui procède de la manière suivante : "Au vu d'un dossier établi par l'entreprise (...), et dans la mesure où la demande est fondée sur une structure financière jugée satisfaisante, une LIMITE INDIVIDUELLE A COURT TERME, assortie du caractère mobilisable, est alors déterminée, compte tenu des besoins estimés normaux de l'entreprise" (3).

Nous verrons plus loin (4) au cours de l'étude de l'endettement si la structure financière de l'office justifie les crédits qui lui sont accordés.

#### B.1.2. Crédit fournisseur

Le crédit fournisseur constitue une importante source de financement à court terme pour l'O.N.C. Il intervient dans le cadre de l'accord de coopération sino-burundaise. Rappelons que l'office commande à la Chine des marchandises à concurrence du budget local des projets que ce dernier pays a en charge au Burundi. Le mécanisme du crédit documentaire n'intervient pas ici. L'O.N.C. négocie avec les entreprises chinoises intéressées les quantités, le rythme des livraisons, le transport et l'assurance depuis la Chine jusqu'à Bujumbura.

Le délai de règlement des factures varie de 90 à 120 jours et les paiements s'effectuent au crédit du compte des projets chinois, ouvert à la B.R.B.

Au plan financier, cette forme de crédit présente l'avantage de ne pas être grevé de paiement d'intérêt.

En plus, les entreprises bénéficiaires de crédit fournisseurs peuvent vendre les marchandises non encore payées et escompter les traites tirées sur leurs clients. L'enclavement ne permet guère à l'O.N.C. de profiter de cet avantage. Le plus souvent, les marchandises arrivent à Bujumbura passé le délai couvert par le crédit fournisseurs.

(1) Pour la liste complète, voir Pascal NIYOMUKIZA et Léopold SINAMINZI, Le financement de l'Office National de Commerce (O.N.C.), mémoire de licence, ISCAM, Bujumbura, 1979, p. 42.

(2) Les dénominations Banque Nationale, Banque Centrale et Institut d'Emissions désignent toutes la Banque de la République du Burundi, en abrégé B.R.B.

(3) B.R.B., Instruction op. cit., p. 3.

Remarque : Un autre critère non écrit est à signaler : toujours dans le souci d'économie de devises et sur la base des statistiques établies par ses services, la B.R.B. autorise les importations en fonction du niveau estimé des stocks. Malgré les efforts de la Banque Centrale, les besoins du marché sont plutôt mal connus. D'où les ravages de la spéculation dont nous avons parlé.

(4) Cf infra 6.4.1.3.

Néanmoins, ce mode de financement reste profitable pour l'O.N.C. et pour le pays. Pour l'O.N.C., le crédit accordé par la Chine a atteint 809'582'080 francs entre 1974 et 1978, montant entièrement utilisé au Burundi pour, notamment, les besoins du personnel technique chinois (1). Pour le Burundi, il s'agit d'une aide liée mais qui n'alourdit pas le service de la dette extérieure. Certes, en contrepartie, le marché burundais s'ouvre aux produits chinois. Ce n'est pas chèrement payé en comparaison avec d'autres aides.

## B.2. Facilités de caisse et découverts

Selon G. DEPALLENS, "le caractère essentiel de la facilité de caisse est sa brève durée : par exemple, les quelques jours par mois qui séparent les échéances de paiement et les échéances d'encaissement. (...) Elle permet aux entreprises de ne pas immobiliser en permanence des sommes qu'elles n'utilisent que pendant de très courtes périodes; il est nécessaire toutefois que leurs recettes soient certaines et que la durée maximum d'utilisation de la facilité de caisse soit inférieure à un mois" (2).

L'O.N.C. utilise généralement les facilités de caisse en fin de mois pour le paiement des salaires du personnel et quand, à l'échéance, l'office ne dispose pas d'assez de liquidités pour régler les factures de fournitures de marchandises chinoises. Quant au découvert, "il est utilisé pendant une durée plus longue et plus continue que la facilité de caisse. Il a normalement pour objet le financement de besoins déterminés connus du banquier (...). Le découvert se matérialise, soit sous la forme d'un compte débiteur, auprès de la banque dispensatrice du crédit (il s'agit alors d'un "crédit par caisse"), soit sous la forme de billets souscrits à l'ordre de la banque par le bénéficiaire du crédit, ou de traites tirées par ce dernier sur la banque" (3).

Les découverts dont bénéficie l'O.N.C. servent à financer la manutention et la mise en condition des marchandises au port de Bujumbura. A l'O.N.C., on appelle ce financement "crédit d'entreposage ou de stockage".

Nous n'avons pas eu accès à la ventilation de ces formes de crédit à court terme. Dans les documents en notre possession, nous pouvons juste remarquer que telle facilité de caisse a été transformée en découvert. Ainsi, le solde du compte 7'213 ouvert à la Banque Commerciale du Burundi figure à l'actif du bilan jusqu'en 1978; dès 1979, le même compte se retrouve au passif sous la rubrique "Banque à découvert".

Nous pouvons observer aussi que les découverts, facilement accordés à l'O.N.C. jusque là, disparaissent de son bilan à partir de 1981. Ce qui correspond à l'apparition de symptômes de la crise de l'établissement que les banquiers n'ont pas manqué de constater.

(1) La modestie du niveau de vie des coopérants chinois et, surtout, l'apparence vétuste de certains matériels utilisés par eux ont suscité des sarcasmes chez de beaux esprits occidentalisés. Il est vrai que, dans les rues de Bujumbura, le contraste était frappant entre le cliquant des véhicules Daimler Benz (ou Nissan) et les camions chinois qui semblaient sortir d'un musée de transports. Les techniciens de l'ancien Céleste Empire n'en ont pas moins terminé la construction de la plus grande usine du Burundi, sans parler d'une centrale hydroélectrique et d'une route nationale.

(2) G. DEPALLENS, op. cit., pp. 497 - 498.

(3) Idem p. 498.

Pour nous faire une idée du volume de facilités de caisse et de découverts obtenus par l'O.N.C., empruntons à Pascal NIYOMUKIZA et Léopold SINARINZI, déjà cités, le petit relevé suivant qui montre l'évolution du crédit de trésorerie (1) de 1974 à 1978 (en francs):

<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>
161'073	1'723'051	2'212'569	838'502	763'266

### B.3. Réglementation et coût du crédit

La politique du crédit, en particulier celle du crédit à court terme qui nous intéresse pour la présente étude de cas, peut être résumée de la manière suivante :

"Elle vise principalement à mettre en place un système de crédit basé sur la distinction entre CREDITS MOBILISABLES et crédits NON MOBILISABLES et sur l'attribution éventuelle aux entreprises d'une faculté globale de crédit à court terme mobilisable appelée LIMITE INDIVIDUELLE A COURT TERME (2). Nous avons vu ce qu'il en est du crédit à l'importation. S'agissant de crédits de trésorerie, certains sont susceptibles de faire l'objet d'un accord de mobilisation (différence entre besoins de fonds de roulement et fonds de roulement net), d'autres, telles les avances en compte (découverts et facilités de caisse), qui "visent seulement la couverture de décalages exceptionnels, imprévisibles, et dans tous les cas susceptibles d'affecter la trésorerie à certaines périodes. Ils ne peuvent donc bénéficier du caractère mobilisable" (3). L'attribution de la limite individuelle à court terme dépend d'un autre critère : "Les responsabilités que la Banque de la République du Burundi exerce dans le contrôle de la distribution du crédit lui imposent de n'intervenir qu'en faveur d'entreprises dont la structure financière et la gestion lui paraissent satisfaisantes" (4). Par structure financière satisfaisante, la Banque Centrale entend un certain nombre de choses (5) :

- 1) un bilan équilibré : capitaux permanents finançant au moins les immobilisations fonds de roulement net minimal égal à 10% du fonds de roulement brut.

(1) Pascal NIYOMUKIZA et Léopold SINARINZI, op. cit., p. 49.

Remarque : Les susnommés ne semblent pas faire de différence entre crédit de caisse et découvert et regroupent les deux en "crédits de trésorerie". Georges DEPALLENS (op. cit., p. 498 - 500) considère que le "crédit par caisse" et le "crédit de trésorerie" sont des formes de découvert. Nous préférons sa terminologie.

(2) B.R.B., Instruction... op. cit., p. 1.

(3) Idem p. 16.

(4) Idem p. 4.

(5) Nous n'avons retenu que les critères applicables à l'O.N.C. Pour l'ensemble de conditions posées par l'Institut d'émission, voir Instruction... op. cit., p. 4 - 5.

- 2) le potentiel d'endettement fixé à 10 fois la surface nette de l'entreprise; étant entendu que cette règle "ne constitue pas, pour les entreprises, un droit à crédit automatique dès lors que leur demande n'excède pas leur potentiel" (1). Par ailleurs, les crédits garantis par l'aval de l'Etat peuvent venir en supplément de ce plafond.

Voilà pour la réglementation. Voici pour le coût. D'une manière générale, l'ensemble de rémunérations du crédit consenti doit être inférieur ou égal à 15% pour les crédits mobilisables et à 20% pour les crédits non mobilisables. Ces taux maximaux comprennent les intérêts bancaires proprement dits et les commissions qui, au Burundi, s'élèvent à 0,25% du crédit octroyé et sont perçues trimestriellement.

En ce qui concerne les intérêts, le tableau No 37 (ci-dessous) reproduit la grille des taux d'intérêt en vigueur en juin 1979. Elaborée par la Banque Centrale, cette grille sert de référence à la détermination des taux pratiqués par les banques privées. Etant donné leur ancienneté, les données reprises au tableau No 37 peuvent paraître dénuées d'intérêt, mais elles correspondent à l'époque où l'O.N.C. avait atteint un rythme de croisière. Elles renseignent donc sur le coût de l'endettement de l'O.N.C. dans des conditions normales.

Tableau No 37 : Taux de mobilisation à court terme (en pourcentage)

Objet du crédit	Type de crédit		
	Non mobilisable	Mobilisable	Taux de mobilisation
<b>IMPORTATION</b>			
- Biens d'équipement et biens de consommation de base	9	6	5,5
- Autres produits	9,5	7	6,5
- Dépassement sur limite individuelle et accord de mobilisation refusé	10	-	-
<b>TRESORERIE</b>			
- Crédit de campagne à l'agriculture	9	5,5	4,5
- Autres crédits de trésorerie	9	7	6
- Dépassement sur limite individuelle et accord de mobilisation refusé	10	-	-
<b>STOCKAGE</b> D.N.C.	-	5	5

Source : B.R.B., Service du crédit  
cité par P. NIYOMUKIZA et L. SINARINZI, op. cit.,  
p. 63.

(1) B.R.B., Instruction... op. cit., p. 5.

Les taux applicables à l'O.N.C. étaient donc de 5%, 7%, 9% et 7%, respectivement pour le crédit de stockage, le crédit d'importation, le crédit hors plafond et le crédit de trésorerie.

La dernière colonne indique les taux de mobilisation des banques ou des entreprises privilégiées (comme l'O.N.C.) auprès de la B.R.B. Ajoutons que l'O.N.C. jouit de la garantie de l'Etat qui lui permet d'obtenir des crédits même quand sa situation financière ne satisfait pas aux conditions posées par la réglementation.

Les taux de mobilisation ne donnent qu'une idée relative du coût du crédit utilisé. En valeur absolue et pour mesurer le poids des frais financiers, comparons ceux-ci à l'ensemble des charges d'exploitation dans les colonnes du tableau No 38 ci-dessous.

Tableau No 38 : Comparaison des frais financiers et des frais généraux d'exploitation (1976 - 1982) (en francs)

Année	Frais financiers (1)	Frais généraux d'exploitation (2)	Pourcentage de d'exploitation (1) p/r à (2)
1976	15'697'807	28'858'904	54,4
1977	12'221'661	30'479'478	40,1
1978	12'516'871	41'760'123	29,9
1979	23'988'737	67'952'538	35,3
1980	35'264'633	94'677'350	37,2
1981	34'794'790	114'335'540	30,4
1982	28'247'377	96'013'927	29,4

Source : Documents comptables O.N.C.

Il ressort des données du tableau No 38 que les frais financiers grèvent lourdement les charges d'exploitation : ils en représentent chaque année le tiers ou plus. Les dirigeants de l'O.N.C. avaient donc raison en réclamant à l'Etat un accroissement de sa contribution : "Si l'O.N.C. doit continuer à viser des objectifs sociaux en plus des objectifs commerciaux, le Gouvernement devrait lui accorder certaines faveurs et lui donner suffisamment de moyens" (1). Une augmentation substantielle du capital permettrait de réduire le recours à l'onéreux crédit à court terme, à condition, toutefois, que l'O.N.C. sorte de la crise qui amenuise ses activités (cf infra 6.4.1.5).

Il reste à chiffrer les dettes à court terme contractées par l'O.N.C. et à voir si l'équilibre financier de l'entreprise est maintenu. Cela fera l'objet de la prochaine section consacrée au fond de roulement.

(1) O.N.C., Rapport de gestion... op. cit., p. 22.

#### 6.4.1.3 Fonds de roulement

Dans l'étude de cas relative à la Laiterie Centrale de Bujumbura, nous avons défini le fonds de roulement et nous en avons indiqué l'importance et le mode de calcul (1). Nous ne reprendrons donc pas ici ces développements. Signalons, toutefois, que pour le calcul du fonds de roulement net de l'O.N.C., nous allons utiliser aussi bien le "bas du bilan" que le "haut du bilan", ce qui nous permettra, comme pour la L.C.B., de suivre en concomitance l'évolution des grands postes des bilans de l'O.N.C. tout au long de ses premiers neuf ans d'existence. Le tableau No 39 (voir page suivante) montre donc l'évolution du fonds de roulement net de l'O.N.C., calculé par déduction des actifs immobilisés des capitaux permanents d'une part, et d'autre part, par déduction des dettes à court terme des capitaux circulants.

La lecture du tableau No 39 (voir page suivante) montre que le fonds de roulement net de l'O.N.C., positif dès la première année, augmente au fur et à mesure de l'accroissement du volume des activités de l'office. Les immobilisations sont largement financées par les capitaux permanents. L'excédent donne à l'O.N.C. une marge de sécurité, susceptible d'intervenir en cas de ralentissement de la rotation des actifs circulants. Mais cette marge est-elle suffisante? Pour répondre à cette question, il faudrait calculer les besoins en fonds de roulement dont la connaissance "déterminera la mesure du fonds de roulement net nécessaire pour un bon équilibre global se traduisant pratiquement par une trésorerie équilibrée" (2). Or, ce calcul suppose des données que nous n'avons pas : données relatives à la gestion des stocks, aux délais d'approvisionnements, aux délais de paiement consentis aux clients ou accordés par les fournisseurs, etc... Contentons-nous donc de constater que l'équilibre financier minimum est assuré.

Le tableau No 39 permet aussi de dégager quelques caractéristiques de l'endettement de l'établissement. La réglementation du crédit veut que les entreprises ne s'endettent pas au-delà de dix fois leur surface nette, c'est-à-dire dix fois le montant de leurs fonds propres.

(1) Cf supra 5.3.1.3.

(2) G. DEPALLENS, op. cit., p. 137.

Tableau No 32 : Fonds de roulement net (1974 - 1982), en francs Burundi

A N N E E	A C T I F Immobilisations nettes (1)	P A S S I F Capitaux permanents (2)	FONDOS DE ROULEMENT NET (3) = (2) - (1)
1974	456'840	13'923'800	13'466'960
1975	1'453'406	21'913'658	20'460'252
1976	1'250'633	29'106'156	27'855'523
1977	3'483'949	41'872'227	38'388'278
1978	11'359'406	73'574'981	62'215'575
1979	14'611'535	94'561'263	79'949'728
1980	28'807'787	126'454'809	97'647'022
1981	26'187'302	136'110'991	109'923'689
1982	41'060'070	130'722'512	89'662'442

Source : Documents comptables D.N.C.

Tableau No. 39 : Fonds de roulement net (1974 - 1982), en francs Burundi (suite)

A N N E E	Actifs circulants (1)	Dettes à court terme (2)	FONDS DE ROULEMENT NET (3) = (1) - (2)
1974	81'241'644	67'774'684	13'466'960
1975	440'678'132	420'217'880	20'460'252
1976	207'942'197	180'086'674	27'855'523
1977	294'330'370	255'942'092	38'388'278
1978	532'738'800	470'523'225	62'215'575
1979	695'587'183	615'637'455	79'949'728
1980	1'034'726'037	937'079'015	97'647'022
1981	858'676'492	748'752'803	109'923'689
1982	731'609'956	641'947'514	89'662'442

Sources : Documents comptables O.N.C.

En partant des chiffres de la troisième colonne du tableau No 39 et en faisant les calculs nécessaires, on obtient la série suivante qui montre que l'endettement de l'O.N.C. n'a pas dépassé les limites autorisées, sauf pour l'exercice 1975.

Endettement de l'O.N.C. en valeur relative

<u>Année</u>	<u>:1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>
<u>Total dettes</u>									
	: 4,8	19,2	6,2	6,1	6,4	6,5	7,4	5,5	4,9
<u>Fonds propres</u>									

L'exception de 1975 entre dans la catégorie des exceptions prévues: "les crédits garantis par l'aval de l'Etat peuvent venir en supplément du potentiel d'endettement habituel : les sociétés constituées par des nationaux peuvent, après étude de leur dossier, bénéficier de dérogations temporaires à la règle du potentiel afin de faciliter le démarrage de leurs activités ou d'assurer des importations jugées prioritaires pour le pays" (1). En ce qui concerne l'aval de l'Etat, il convient de relever le fait que le Trésor public ne s'est pas encore subrogé à l'O.N.C. pour rembourser les dettes de ce dernier. Jusqu'en 1982 en tout cas. Quand il éprouve des difficultés de remboursement, l'O.N.C. sollicite des prorogations de délais.

En tout état de cause, l'O.N.C. ne contractant de dettes que pour financer ses achats et soutenir sa trésorerie courante, ce qui le menace, c'est moins la cessation de paiement que l'étiollement de ses activités. Bien entendu, ceci peut à la longue provoquer cela.

#### 6.4.1.4 Etude de rentabilité

Frédéric FRANCOIS-MARSAL estime qu'"en raison du rôle instrumental spécifique de l'entreprise publique dans le cadre de la politique économique, son efficacité ne peut être appréciée comme celle d'une entreprise privée. Il est également difficile d'évaluer le rendement de l'entreprise publique, du fait du caractère non quantifiable de l'utilité collective dont la recherche est l'un des mobiles fondamentaux de l'entreprise publique" (2).

S'agissant de l'O.N.C., comment, en effet, mesurer son efficacité dans la lutte contre les pratiques anti-concurrentielles ? En période de spéculation aigüe, les prix varient rapidement dans le temps et dans l'espace. En plus, nous l'avons vu (3), les prix affichés ne correspondent pas aux prix pratiqués. Même si l'appareil burundais de collecte statistique était plus performant, le relevé exact des prix et des quantités spéculatifs s'apparenterait à une sorte de gageure.

Autre aspect : comment quantifier la contribution de l'office à la réhabilitation de certains centres commerciaux sans avoir fait l'inventaire de leurs besoins ?

(1) B.R.B., Instruction... op. cit., p. 5.

(2) Frédéric FRANCOIS-MARSAL, Le dépérissement des entreprises publiques, Calmann-Lévy, Paris, 1973, p. 171.

(3) Cf supra 6.3.2.

Il y a donc une part de l'efficacité de l'O.N.C. à laquelle il faut bien renoncer à donner une pondération.

Ceci dit, il est non moins vrai que le devoir de réaliser un profit "s'impose, certes, aux entreprises privées du monde capitaliste, mais aussi aux entreprises publiques ayant comme but premier l'utilité sociale. Le système de capitalisme orienté tend à écarter l'idée d'un secteur public "assisté" financièrement" (1). Ceci rejoint la volonté du gouvernement burundais, déjà signalée (2), de voir les entreprises publiques se donner elles-mêmes, par leurs activités, les moyens de leur propre développement.

En d'autres termes, outre l'utilité sociale attendue des sociétés d'Etat, il faut que la gestion de celles-ci soit économiquement rentable.

La rentabilité de l'O.N.C. a fait l'objet d'un mémoire de licence à l'Université du Burundi (3). Le travail a porté aussi bien sur les méthodes de détermination théorique que sur leur application pratique à l'O.N.C. Comme l'étude se limite à la période 1976 - 1979, donc quatre ans seulement, on peut chercher à la compléter. Mais on s'aperçoit d'une part, que c'est seulement à partir de 1976 que l'O.N.C. a mis en application le Plan Comptable National, de sorte que les données disponibles sur les exercices précédents ne permettent pas d'analyse approfondie des résultats; d'autre part, que cette période se situe après deux ans de rodage et une année avant l'apparition de la longue crise que traverse l'office. Les conclusions de l'étude restent donc caractéristiques des performances de l'O.N.C. en vitesse de croisière. Nous en reprendrons donc les principaux éléments auxquels nous ajouterons nos propres calculs pour les exercices 1980, 1981 et 1982.

En analysant les objectifs (4), nous avons déjà rencontré quelques éléments significatifs des performances de l'O.N.C. aux plans du chiffre d'affaires, du bénéfice et de l'augmentation du capital propre.

Il reste à rendre compte d'autres composantes de la rentabilité, de leur évolution et des rapports entre elles. Parmi ces composantes, nous retiendrons la rentabilité économique, la rentabilité financière et l'effet de levier.

Rentabilité économique parce que si nous nous plaçons du point de vue des dirigeants de l'entreprise, il est important de savoir ce que les capitaux investis ont globalement rapporté, compte tenu non tenu de leur nature.

Le taux de rentabilité économique est donné par la formule :

Rentabilité des capitaux investis	$= \frac{B \text{ av IT}^*}{\text{Actif total}}$	$= \frac{B \text{ av IT}}{\text{Chiffre d'affaires}}$	$\times \frac{\text{Chiffre d'affaires}}{\text{Actif total}}$
-----------------------------------	--	---	---

\* Bénéfice avant intérêts et impôts.

Le troisième membre de l'égalité montre que la rentabilité des capitaux investis est le produit de deux facteurs : profitabilité des ventes et rotation des capitaux investis.

(1) Georges DEPALLENS, op. cit., p. 177.

(2) Cf supra 5.2.

(3) Caritas NICIMPAYE-TURABANYE, La rentabilité de l'O.N.C. approche théorique et pratique, mémoire, Université du Burundi FSEA, Bujumbura, décembre 1980.

(4) Cf supra 6.3.4.

Rentabilité financière, ensuite, parce que du point de vue de l'Etat, actionnaire unique de l'O.N.C., il faut suivre l'évolution du rendement de sa mise, gestion saine des finances publiques oblige. Le taux de rentabilité financière (ou taux de rentabilité des fonds propres) s'obtient par le calcul du rapport entre le bénéfice net d'impôts et de charges financières et les fonds propres.

$$\text{Rentabilité des fonds propres} = \frac{\text{Bénéfice net}}{\text{Fonds propres}}$$

Enfin, l'effet de levier (en anglais, "leverage effect") permet de voir dans quelle mesure l'endettement peut profiter à la rentabilité de l'entreprise. "Cet effet de levier est positif lorsque la rentabilité des investissements est supérieure au coût des emprunts. L'effet peut être négatif si cette rentabilité est inférieure au taux d'intérêt" (1).

Le coût de l'endettement est égal au rapport entre le total d'intérêts débiteurs et les fonds étrangers :

$$\text{Coût de l'endettement} = \frac{\text{Total d'intérêts}}{\text{Fonds étrangers}} \quad (2)$$

Théoriquement, l'effet de levier devrait conduire à limiter au maximum le capital et rechercher le volume d'emprunt le plus important. Mais un déséquilibre important et prolongé en faveur de l'emprunt risque de porter atteinte à l'indépendance et à la sécurité de l'entreprise. Du reste, nous l'avons vu, la réglementation burundaise du crédit n'autorise pas d'endettement supérieur au décuple des fonds propres.

Le tableau No 40 (voir page suivante) compare l'évolution de la rentabilité économique, de la rentabilité financière et du coût de l'endettement. De 1976 à 1981, le taux de rémunération des capitaux investis est supérieur au coût de l'endettement. On peut donc dire que l'O.N.C. rentabilisait ses capitaux en recourant au crédit à court terme et ce jusqu'en 1981.

On constate par ailleurs qu'entre 1976 - 1980, la rentabilité des fonds propres approche en moyenne le triple de la rentabilité des capitaux investis. Cependant, dès 1980, les deux taux de rentabilité baissent sensiblement. En 1981, l'excédent du taux de rémunération des capitaux investis sur le coût de l'endettement n'est plus que de 1,30%; en 1982, l'écart est pratiquement nul : 0,10%. Autant dire que l'effet de levier devient presque nul. Nous avons là un autre symptôme de la grave crise qui secoue l'O.N.C. et dont il va être question dans la prochaine section (cf infra 3.4.1.5).

(1) Georges DEPALLENS, op. cit., p. 193.

(2) A. BENDER & A. DUMONT, *Analyse et gestion financière*.  
1, éléments d'analyse financière, Genève, Médecine et Hygiène,  
1975, p. 92.

Tableau no 40 : Evolution comparée de la rentabilité économique, de la rentabilité financière et du coût de l'endettement (en francs)

Rubriques	Années									
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982			
Fonds étranger	180'086'674	255'942'092	470'523'225	615'637'455	937'079'015	748'752'803	641'947'574			
Fonds propres	29'106'156	41'872'227	73'574'981	94'561'263	126'454'809	136'110'991	130'722'572			
Total bilan	209'192'830	297'814'319	544'098'206	710'198'118	1'063'533'824	884'863'794	772'670'026			
B avt IT	21'520'070	39'897'669	56'095'539	62'145'613	78'978'604	52'603'311	35'212'070			
Intérêts	10'521'176	8'472'246	10'096'637	23'988'737	35'264'633	34'794'790	28'247'377			
B avt T	10'998'894	31'425'623	45'998'902	38'156'876	43'713'971	17'808'521	6'964'693			
Impôt (45%)	6'891'247	14'535'876	16'048'986	17'170'594	19'671'286	8'013'834	3'134'112			
B N	8'422'636	17'766'071	19'659'427	20'986'282	24'042'685	9'794'687	3'830'581			
R C I	10,28%	13,39%	10,31%	8,75%	7,43%	5,94%	4,56%			
R F P	28,93%	42,44%	26,67%	22,19%	19,01%	7,20%	2,93%			
Coût de l'endettement	8,72%	4,78%	2,66%	4%	3,76%	4,65%	4,40%			

Sources : NICIMPAYE-TURABANYE C., op. cit., p. 44.  
Documents comptables O.N.C.

Signification des abréviations :

B avt IT = Bénéfice avant intérêts et impôts  
 B avt T = Bénéfice avant impôts  
 B N = Bénéfice net  
 R C I = Rentabilité des capitaux investis = rentabilité économique  
 R F P = Rentabilité des fonds propres = rentabilité financière

Avant de terminer l'étude de la rentabilité de l'O.N.C., il convient de faire deux observations :

- 1) On peut déterminer la rentabilité à l'aide des ratios qui utilisent le cash-flow (1).
- 2) Les performances réalisées par l'O.N.C. et constatées au tableau No 36 sont mesurées en francs courants. Or l'inflation ronge l'économie burundaise depuis deux décennies et, plus cruellement, depuis le premier choc pétrolier.  
Georges DEPALLENS se demande : "que signifie un bénéfice en francs actuels comparé à des fonds propres créés antérieurement et qui avaient alors un pouvoir d'achat supérieur" ? (2).

Pour sa part, Pierre LASSEGUE élargit le débat et considère que l'inflation atteint - inégalement - tous les postes du bilan et note, à propos du résultat : "De l'évaluation inexacte des valeurs au bilan résultera une fausse évaluation du résultat de l'exercice. En période de hausse des prix par exemple, les charges seront sous-estimées, parce que les stocks utilisés pour la production seront évalués à un chiffre ancien et trop faible et parce que les amortissements et les provisions seront fixés trop bas; il en résulte que le bénéfice est surévalué c'est-à-dire que le bénéfice apparent est supérieur au bénéfice réel" (3).

Le même auteur passe en revue les solutions au problème d'évaluation et de réévaluation des valeurs au bilan et souligne leur complexité et leur caractère incomplet (4). Le Plan Comptable National donne aussi des directives en ce qui concerne la réévaluation (5). Etant donné, justement, la complexité des solutions préconisées, doublée d'insuffisance des matériaux statistiques disponibles au Burundi et l'absence de réévaluation à l'O.N.C., nous ne tenterons pas d'évaluer plus correctement les actifs de l'O.N.C. ni ses résultats.

#### 6.4.1.5 Radioscopie d'une crise

Le 19 juin 1984, le quotidien "Le Renouveau du Burundi" titrait en première page : "L'O.N.C. en difficulté demande des mesures d'urgence" et commençait ainsi son article : "L'Office National de Commerce (O.N.C.) traverse une crise financière sans précédent. Des mesures urgentes s'avèrent donc indispensables pour redresser la situation de l'office. (...) Aujourd'hui, les magasins de l'O.N.C. sont presque vides et plusieurs dizaines de travailleurs sont licenciés (6). Dans un pays où la discrétion est une des vertus les mieux partagées, il fallait que la crise de l'O.N.C. fût suffisamment aiguë pour que la presse s'en fît l'écho d'une manière aussi spectaculaire. En fait, les difficultés sérieuses ont surgi en 1981 avec la perte du marché du textile, pour s'accroître les années suivantes. Faute d'informations suffisantes, nous ne pouvons pas établir le diagnostic du mal dont souffre l'O.N.C.

- (1) Voir Caritas NICIMPAYE-TURABANYE, op. cit., p. 52.
- (2) Georges DEPALLENS, op. cit., p. 339.
- (3) et (4) Pierre LASSEGUE, op. cit., pp. 339 et suiv.
- (5) Ordonnance ministérielle No 540/41 du 12 mars 1975, art. 11 alinéa 1.
- (6) "Le Renouveau du Burundi", 19 juin 1984.

Nous ne disposons que de quelques éléments et les derniers documents comptables en notre possession remontent à l'exercice 1983. Néanmoins, ceux-ci comme ceux-là donnent déjà des symptômes de la crise dont la compréhension est facilitée par l'anamnèse constituée dans les pages précédentes. A défaut de diagnostic complet, nous nous limiterons donc à une espèce de radioscopie.

#### A. Description

Les ventes de l'O.N.C. qui n'avaient pas cessé de croître entre 1974 et 1980, passant de 40 millions à 1'244 millions francs Burundi, ont commencé à fléchir en 1981, baissant à 901 millions, 583 millions et 497 millions respectivement en 1981, 1982 et 1983. En amont, les approvisionnements accusent la même tendance : les achats qui s'élevaient à 89 millions FBU en 1974 avaient atteint 1'187 millions en 1980; l'année suivante, chute amortie à 584 millions mais pas arrêtée puisqu'elle se poursuit en 1982 et en 1983 : respectivement 449 millions et 174 millions FBU. Au plan des résultats, pour la première fois dans l'existence de l'office, le résultat d'exploitation avant impôts est négatif en 1982 : le déficit se chiffre à 25 millions. Si le bilan du même exercice affiche un bénéfice net de 3,8 millions, on doit ce solde positif aux profits hors exploitation dont le montant de 32 millions a pu compenser la perte d'exploitation et dégager ce petit bénéfice. L'année suivante, les petits profits hors exploitation n'empêchent pas l'exercice de se solder par un résultat nettement négatif (1). Autre symptôme : les établissements bancaires auprès desquels l'O.N.C. obtenait facilement des crédits se mettent à lui serrer la vis : "La Banque Commerciale du Burundi a fortement réduit la ligne de crédit et l'a ramenée seulement à 45 millions alors qu'elle était de 135 millions" (2). Face à tous ces problèmes, les dirigeants de l'Office ont réduit l'effectif du personnel dans le but d'alléger les charges d'exploitation, mais "cette décision n'a pas pu redresser la situation en raison de la baisse continue du chiffre d'affaires et du maintien des charges à un niveau élevé" (3). Crise profonde et durable : chute des ventes, difficultés de financement des achats, exploitation déficitaire.

#### 8. Éléments d'analyse

Les raisons qui expliquent la situation actuelle de l'O.N.C. peuvent se ranger dans deux catégories qui, parfois, se recoupent : problèmes conjoncturels et difficultés structurelles. Les dirigeants de la firme invoquent les uns et les autres, mais semblent attacher plus d'importance aux premiers (4). Figurent parmi les problèmes conjoncturels :

- 1) les difficultés d'acheminement des marchandises importées. En fait, il s'agit là d'un problème structurel pour toute l'économie burundaise, inhérent à l'enclavement du pays.

Ce qui est occasionnel, c'est, par exemple, la panne totale des grues au port de Kigoma, qui a duré des mois en 1981. Ou cette curieuse réglementation intervenue à Mombassa la même année (5).

(1) "Le Renouveau du Burundi", op. cit.

(2) Idem.

(3) Ibidem.

(4) Ibidem.

(5) Cf supra 6.2.4.2.

- 2) les licences d'importation refusées ou tardivement validées par la Banque Centrale. Pour des motifs inconnus, l'O.N.C. semble avoir perdu durant deux ans les facilités d'obtention de licences d'importation que ses statuts lui reconnaissent expressément (1).
- 3) le commerce du sucre : les ventes ont fléchi de plus de moitié, passant de 121 millions en 1981 à 53 millions de francs en 1982. La spéculation a retrouvé ses droits : "Pour le sucre, les cours ont fluctué en hausse en 1981. Tous les importateurs ont alors stoppé les commandes à cause de ces fluctuations. La B.R.B. a recommandé à l'O.N.C. cette importation pour éviter la pénurie et la spéculation, car l'O.N.C. avait été créé à cet effet. Entretemps, les prix avaient fortement chuté. L'O.N.C. aurait demandé à la B.R.B. de ne pas autoriser d'autres importateurs à commander du sucre avant que celui de l'O.N.C. ne soit écoulé. Cette demande aurait été rejetée" (2). Autrement dit, l'office s'est retrouvé avec un stock de sucre difficile à vendre, d'où la chute du chiffre d'affaires sur ce produit.
- 4) la cession du marché du ciment à une nouvelle entreprise publique, l'Office National d'Importation de Matériaux de Construction (ONIMAC), spécialisée, comme son nom l'indique, dans la vente des matériaux pour l'industrie du bâtiment.

De ce fait, le chiffre d'affaires de l'O.N.C. a été amputé de 100 millions de francs environ et par an.

- 5) le conflit entre le COTEBU et l'O.N.C. L'apparition d'une production textile nationale, accompagnée d'interdiction d'importation de certains textiles, a privé l'O.N.C. d'un marché considérable. Presque vital : près de la moitié de son chiffre d'affaires annuel. Ainsi, ce qui constitue un progrès majeur et un enrichissement pour l'économie du Burundi apparaît comme un inconvénient du strict point de vue commercial de l'O.N.C. Logiquement, celui-ci pouvait, néanmoins, espérer obtenir la plus grande partie - sinon le monopole - de la distribution des produits du Complexe Textile de Bujumbura. Espoir justifié par l'appartenance commune de deux entreprises au secteur public et par l'expérience et l'utilité reconnues du réseau mis en place par l'O.N.C. à travers ses agences. En raison de ce qu'il faut bien appeler l'insuffisance de coordination de l'économie publique burundaise, le COTEBU a considéré l'O.N.C. comme un client parmi d'autres. D'autre part, la politique commerciale du COTEBU s'intéresse moins au statut (grossiste ou détaillant, entreprise publique ou privée) du client qu'à la quantité commandée, le minimum requis de 50 ballots pour la valeur de 3,5 millions de francs (prix 1983/1984). L'O.N.C. critique la politique du COTEBU : "L'O.N.C. a tenté de s'approvisionner au COTEBU mais les prix de gros et de détail étaient concurrentiels, c'est-à-dire que le COTEBU vend ses produits presque au même prix, aussi bien aux commerçants détaillants qu'aux grossistes, à tel point que le grossiste O.N.C. ne trouve pas d'acquéreur..." (3). En clair, l'O.N.C. accuse le COTEBU de faire le jeu de circuits irréguliers dont nous avons décrit la nocivité (4). Une information du "Renouveau du Burundi" semble lui donner raison : "Ainsi, l'un des clients du COTEBU, la chaîne SIEK, que d'aucuns déclarent qu'il détaille, a acheté pour 120 millions de francs entre janvier et juin 1984" (5).

(1) Décret-loi No 1/36 du 8 novembre 1981, art. 5.

(2) et (3) "Le Renouveau du Burundi", op. cit.

(4) Cf supra 6.3.2.

(5) "Le Renouveau du Burundi", op. cit.,

Le conflit dure depuis des années et le moins que l'on puisse dire, au moment où nous écrivons, c'est que l'absence d'arbitrage politique est surprenant.

Parmi les raisons d'ordre structurel, il faut surtout en retenir deux, qui se traduisent par une certaine incapacité de l'O.N.C. à concevoir et à mettre en oeuvre une stratégie commerciale et une gestion prévisionnelle systématique (1).

### 1) la création d'industries de substitution aux importations

Avec l'entrée en activité du COTEBU, l'O.N.C., comme nous venons de le voir, a perdu le marché d'importation des textiles. L'érection d'une fabrique d'allumettes a entraîné pour l'office un manque à gagner portant sur des dizaines de millions chaque année; il en a été de même pour le papier hygiénique, etc. Il en sera ainsi pour le sucre et les chaussures, pour ne citer que des projets déjà en chantier. Et pour des montants encore plus élevés.

La politique de substitution d'industries locales aux importations étant connue des responsables de l'O.N.C., il y a lieu de se demander pourquoi ceux-ci n'ont pas trouvé des solutions de rechange ou de reconversion. D'autant plus que les dirigeants de l'O.N.C. sont conscients de l'acuité du problème. N'écrivaient-ils pas en 1982 : "On constate donc que le rôle d'importation assigné à l'O.N.C. diminue de plus en plus" (2). Nieux, ils avançaient des propositions : "Il y a bien sûr des possibilités pour l'O.N.C. d'augmenter le volume des importations de certains produits alimentaires en général, les articles pour enfants, les articles pour hommes, les articles pour dames, les articles de sport et les articles de ménage. Mais la plupart de ces produits ne se prêtent pas à la vente en gros.

La création d'un grand magasin contribuerait à résoudre ce problème.

(...) Ce grand magasin serait uniquement implanté à Bujumbura dans un premier temps; plus tard on verrait l'opportunité d'en ouvrir un autre à GITEGA" (3).

Trois ans après, il ne semble pas que ces possibilités aient été exploitées. Quant à l'espoir de drainer la production de nouvelles industries, l'O.N.C. ne peut pas se faire d'illusions. La politique commerciale nationale tend à stimuler la concurrence entre entreprises publiques et entreprises privées. Politique judicieuse si on se soucie de l'apprentissage "managérial" de jeunes chefs d'entreprises étatiques mais, en même temps, politique qui devrait rechercher une certaine cohérence du développement des réseaux commerciaux des sociétés d'Etat.

### 2) la pénurie des devises

Nous nous sommes demandé plus haut (4) pourquoi l'O.N.C. n'a plus bénéficié pendant un certain temps des facilités d'obtention des licences d'importation. Sans répondre d'une manière précise à la question de savoir pourquoi l'O.N.C. a été quelque peu "pénalisé", il n'est pas douteux que les difficultés de validation de licences d'importation participent de la baisse tendancielle des réserves de devises.

(1) Nous reviendrons sur ces problèmes de gestion.  
Cf infra 6.5.

(2) et (3) O.N.C., Rapport d'activité, op. cit., pp. 22 - 23.

(4) Cf supra 6.4.1.5. B.2.

Le tableau No 41 ci-dessous montre l'évolution comparée des recettes d'exportation et du coût des importations.

Tableau No 41 : Exportations et importations entre 1975 et 1983  
(en millions de francs courants)

	1975	1976	1977	1978	1979
Recettes export	3'616.9	4'759.4	8'773.2	5'271.9	7'777.6
Coût des import.	3'586.6	4'630.2	6'114.0	8'994.6	10'607.2

	1980	1981	1982	1983
Recettes export	7'150.1	6'267.3	7'931.6	8'786.0
Coût des import.	12'226.0	13'413	13'872.1	12'067.7

Source : Banque de la République du Burundi

Si jusqu'en 1977, la balance commerciale est excédentaire, il n'en va plus de même à partir de 1978. La nature des exportations ne permettant guère d'en accroître substantiellement ni le volume ni la valeur, la réduction des importations devenait une nécessité pour ne pas épuiser les réserves de devises, pour tenter de rétablir l'équilibre du commerce extérieur et pour dégager la marge indispensable pour le paiement des services extérieurs, les transferts et le remboursement de la dette. C'est, du reste, ce qui s'est produit dès 1980. Le vice-gouverneur de la B.R.B. le confirme de la manière suivante : "Si le volume des importations a diminué au cours des trois exercices écoulés par rapport à l'exercice 1980, c'est simplement parce que la conjoncture économique l'exigeait et qu'on ne pouvait pas faire autrement" (1).

Le rapport annuel 1983 de la même institution fait la même constatation en termes chiffrés : de 1981 à 1983, les autorisations d'importation avec octroi de devises ont diminué de 26%, passant de 11'971,1 millions à 8'860,6 millions de francs (2). De son côté, le Ministère du Plan ne s'alarmait pas pour rien et dès 1981 : "Au Burundi, la réserve en devises subit des variations saisonnières, le niveau le plus élevé étant atteint après la campagne café, c'est-à-dire à la fin de l'année. En tenant compte de ce phénomène, une réserve couvrant les besoins en devises pour cinq mois, peut être considérée comme le minimum nécessaire. De ce point de vue, la réserve nette à la fin de 1981 était loin d'être suffisante. (...)

(1) "Le Renouveau du Burundi", op. cit.

(2) B.R.B., Rapport annuel 1983, p. 108.

Même en prenant comme critère la réserve brute (1), la couverture est devenue insuffisante en 1981. Il s'agit très clairement d'une situation qui ne pourrait pas durer (2).

Pourtant, elle a duré, cette situation. Et elle ne pouvait pas échapper à l'attention d'une grande entreprise importatrice. Pour y faire face, cette dernière n'a pas fait preuve de beaucoup d'imagination. Pourquoi n'avoir pas suggéré au Gouvernement la négociation d'accords semblables à celui passé avec la Chine Populaire et dont nous avons souligné l'avantage en ce qui concerne l'économie de devises (3).

### C. Conclusion

Au moment où nous écrivons, nous ne sommes pas encore en possession des documents comptables synthétiques pour les exercices 1983, 1984 et 1985. Nous ne pouvons pas dire que la crise que nous venons de décrire et d'analyser est appelée à se prolonger et à s'aggraver ou, au contraire, que le bout du tunnel est en vue. Rappelons simplement que des mesures de dégraissage ont été prises en 1984 : "le personnel touché appartient à tous les services, la catégorie de direction étant la moins touchée. Cela ne veut pas dire que ces cadres bénéficient d'un avantage spécial, ils pourront être touchés si la situation ne s'améliore pas" (4). Ce qui signifie que quatre ans après le début des difficultés, la relance des activités de l'office n'est pas au rendez-vous. Des répercussions immédiates sont prévisibles sur "la viabilité et même l'existence des agences disséminées à l'intérieur du pays, ensuite sur l'organisation même du siège, compte tenu du volume de ses activités" (5).

En d'autres termes, ce qui est en jeu, c'est non seulement la poursuite des activités des succursales mais aussi et surtout la survie même de l'Office National de Commerce.

#### 6.4.2 Ressources humaines

Les remarques générales faites dans la première étude de cas (6) peuvent s'appliquer - mutatis mutandis - au personnel de l'O.N.C. A la L.C.B. comme à l'O.N.C., on a à déplorer moins le manque de qualification du personnel que l'insuffisance de son expérience professionnelle. Bien sûr, les risques encourus dans la maintenance de l'équipement industriel de la Laiterie diffèrent, par nature, des erreurs auxquelles un personnel inexpérimenté peut exposer l'O.N.C. Dans le premier cas, les conséquences d'une manipulation maladroite ou d'un entretien inadéquat de machines coûteuses sont plus graves, mais une connaissance insuffisante de marchés d'approvisionnement ou d'écoulement, une information comptable insuffisamment fiable, des difficultés de gestion de stocks, etc... handicapent la bonne marche de l'O.N.C.

- (1) La réserve brute est égale à la réserve nette plus les engagements à court terme auprès du système financier international, le F.M.I. notamment.
- (2) "L'économie burundaise en 1981", texte polycopié, Ministère du Plan, Bujumbura, p. 34.
- (3) Cf supra 3.3.1.
- (4) et (5) "Le Renouveau du Burundi", op. cit.
- (6) En 1984, la crise qui sévit à l'O.N.C. a entraîné la réduction d'effectifs du personnel. Cf supra 3.4.1.5. C.

Et ses problèmes sont en partie liés au fait que les cadres de l'O.N.C. n'avaient aucune expérience des affaires avant leur recrutement.

En juin 1983, (1), le personnel de l'O.N.C. se composait de 120 unités dont :

- 9 unités de direction, tous diplômés d'université;
- 19 cadres de collaboration dont cinq sont porteurs de baccalauréat général et 14, de baccalauréat technique;
- 29 membres du personnel d'exécution (facturiers, caissiers, magasiniers, dactylographes, etc...) ayant terminé au moins trois ans d'études secondaires).

**Tableau No 42** : Composition du personnel de l'O.N.C. au 22 juin 1983

CATEGORIE	QUALIFICATION	Nombre	FONCTION	Ancienneté (en années)
Direction	Licence	1	Direction générale	6
		1	Dir. admin. et fin.	1
		1	Direction commerciale	4
		1	Chef du Service Importation	4
		1	Chef du Service Commercial	3
		1	Chef comptable	3
		1	Chef d'agence Gitega	3
	Candidature (1)	1	Chef du Service admin.	3
	Candidature (cycle court F.S.E.A. (2))	1	Chef du Service Gestion des stocks et Inspection des Agences	4
		9		
Collabo- ration	Cycle court F.S.E.A.	1	Chef d'agence Makamba	3
		1	Dédouaneur	3
		1	Responsable Réclamations auprès des assureurs	1
	Graduat (3) Une année de candidature	1	Responsable de dépôt	1
		1	Recouvrement	2
		1	Chef de service adj. Import.	7
	Humanités (4) techniques Ecole Normale (5)	1	Chef d'agence Ruyigi	4
		1	Chef des dépôts	4
	E.S.T.A. (6)	1	Aide-comptable	4
		1	Chef d'agence Kirundo	3
	Humanités générales	1	Chef d'agence Muyinga	2
		1	Facturière	7 mois
		1	Agent de gestion des stocks	5
		1	Chef d'agence Kayanza	5
		1	Chef d'agence Ngozi	3
1		Chef d'agence Bururi	2	
	1	Sous-chef service ventes	3	
	1	Chef de dépôt	2	
	18			

(1) En 1984, la crise qui sévissait à l'O.N.C. a entraîné une réduction d'effectifs du personnel. Cf supra 6.4.1.5 C.

Tableau No 42 (suite)

CATEGORIE	QUALIFICATION	Nombre	FONCTION	Ancienneté (en années)
Exécution A	5 ans d'humanités	5	Chefs de dépôts	3 ou 4
		1	Tenue de fiches de stocks	3
	4 ans d'humanités	2	Chefs de dépôts	2 et 5
		1	Facturier	2
	Ecole Normale inférieure (7)	2	Agent gestion de stocks	3 et 2
		1	Chef secrétariat	4
		2	Caissières	4 et 1
	Cycle inférieur des hum. (8)	2	Facturières	5 et 1
		1	Aide-comptable	5
		1	Tenue des fiches	7
		1	Facturier	2
		3	Magasinier	3, 5 et 6
		3	Dactylographes	3, 2 et 1
		1	Chef comptable A.I.	8
2		Agents service commercial	6 et 1	
1		Caissière	1	
29				
Exécution B		Formation inférieure à 3 ans d'humanités	27	Caissiers, dactylos, facturiers, magasiniers, chauffeurs
Exécution C	Ecole primaire ou sans aucune formation	36	Vendeurs, chauffeurs, manoeuvres, plantons et veilleurs	1 à 8

Explication des sigles et de la terminologie utilisée :

Les grades hiérarchiques et académiques en vigueur dans la Fonction Publique et dans les entreprises publiques du Burundi sont, pour la plupart, hérités de l'administration coloniale belge :

- 1) le grade de candidature sanctionne une formation de deux ans d'université;
- 2) le cycle court comporte deux ans de formation économique et administrative et a été introduit au moment où la coopération suisse et le Programme des Nations Unies pour le Développement ont pris en charge la faculté des sciences économiques de l'Université du Burundi, dénommée depuis Faculté des Sciences Economiques et Administratives (F.S.E.A.);
- 3) le graduat est un grade académique zaïrois correspondant à trois ans d'université;
- 4) le cycle complet d'études secondaires, jusqu'à l'équivalent du baccalauréat, s'appelle "humanités";
- 5) l'école normale correspond aux humanités plus une formation pédagogique;

- 6) E.S.T.A. : Ecole Secondaire de Techniques Administratives;
- 7) Ecole Normale inférieure : cycle inférieur des humanités plus une année de formation pédagogique;
- 8) Cycle inférieur des humanités : trois ans d'études secondaires.

Le tableau No 42 montre bien que l'O.N.C. ne manque pas de cadres qualifiés. En partant des chiffres de la dernière colonne, on observe que l'ancienneté moyenne est de trois ans pour les cadres intermédiaires. Quand on sait que ces cadres n'avaient pour la plupart pas d'expérience professionnelle antérieure à leur entrée à l'O.N.C., on bute sur le problème, déjà évoqué, de manque de préparation pratique et, partant de compétence qui ne s'acquiert que progressivement.

On observe aussi que beaucoup de ces cadres ont été recrutés en 1979 - 1980, années fastes mais durant lesquelles les signes de la crise qui a suivi étaient perceptibles. On touche ici aux problèmes de stratégie et de gestion prévisionnelle sur lesquels nous reviendrons (1). Comme le fléchissement des activités de l'office était prévisible, il était plus prudent de recruter moins de "chefs" ou de "sous-chefs", pour ne parler que d'eux.

Enfin, l'actuel directeur général est à la tête de l'O.N.C. depuis le début de 1977. Stabilité remarquable si on la compare à la rapidité de la rotation du personnel de direction qu'on rencontre dans d'autres entreprises publiques du Burundi.

## 6.5 AUTRES PROBLEMES D'ORGANISATION ET DE GESTION

### 6.5.1 Introduction

Les définitions de système physique, de système de gestion, de pilotage, de méthodes, de règles, de moyens et de procédure que nous avons retenues pour la première étude de cas (2) s'appliquent à l'O.N.C. également. La notion de pilotage, notamment : on peut dire que l'équipe dirigeante actuelle a été placée, en 1977, au poste de commande d'un système déjà plus ou moins construit et qui fonctionnait déjà depuis 1974. Il y a là une première différence entre la L.C.B. et l'O.N.C.

Deuxième dissemblance : à la L.C.B., les informations sur le fonctionnement interne et les activités sont parfois inexistantes, souvent approximatives.

A l'O.N.C., l'information comptable, sans être exhaustive ni exempte d'erreurs, peut quand même permettre un certain calcul économique et conduire ainsi à des décisions rationnelles. Nous le montrerons. Commençons par l'examen des problèmes organisationnels de l'office.

### 6.5.2 Problèmes organisationnels

Dans l'organisation de l'O.N.C., on peut distinguer deux catégories d'instances : les organes administratifs et les organes de contrôle. Contrairement à ce que nous avons observé à la L.C.B., il n'y a pas, à l'O.N.C., de grande disparité entre les dispositions statutaires et leur application pratique.

(1) Cf infra 6.5.4.

(2) Cf supra 5.5.1.

Aussi, allons-nous indiquer les principes qui régissent l'organisation de l'O.N.C. en les accompagnant de quelques faits constatés dans la vie réelle de l'entreprise. L'organisation de l'O.N.C. est régie par le décret-loi No 100/164 du 12 décembre 1973 tel que modifié par le décret-loi No 1/36 du 8 novembre 1979. Le 7 juillet 1981, un nouveau décret, portant le No 100/161, a encore modifié les deux précédents. L'office dépend aussi du décret-loi No 1/30 du 10 octobre 1978 portant cadre organique des établissements publics burundais.

#### 6.5.2.1 Organes administratifs

Aux termes des articles 14 à 23 du premier décret, l'O.N.C. est administré par un Conseil d'administration et un directeur, assisté d'un directeur-adjoint. Le deuxième décret introduit des modifications importantes : l'office est administré par un Conseil d'administration, géré par un comité de gestion composé du directeur, du directeur-adjoint et du chef comptable.

Depuis juillet 1981, le comité de gestion se compose du directeur général, des deux directeurs de départements et du chef comptable. Il y a donc introduction des postes de directeur général et de directeurs de départements.

#### A. Conseil d'administration

En principe, le Conseil d'administration est l'organe-clé puisque l'article 16 des statuts (1) le dote "des pouvoirs les plus étendus de gestion et d'administration". Certains de ceux-ci sont énumérés, la recrutement du personnel notamment, mais le même article précise que "tout autre acte de gestion et d'administration courante que le Conseil jugerait nécessaire de réserver à sa compétence" entre dans ses attributions.

Le rôle du Conseil d'administration est encore théoriquement renforcé par la fréquence de ses réunions : "le Conseil d'administration se réunit au moins une fois par mois; il peut se réunir plus fréquemment en cas de nécessité" (art. 17). En ce qui concerne la composition du Conseil d'administration, on a affaire à une espèce de Conseils de ministres restreint : "L'Office National de Commerce" est administré par un Conseil d'administration composé de :

- Le ministre ayant le commerce dans ses attributions ou son représentant;
- Le ministre ayant la coopération dans ses attributions ou son représentant;
- Le ministre des finances ou son représentant;
- Le secrétaire général chargé de la direction du bureau présidentiel ou son représentant;
- Le ministre de l'intérieur ou son représentant;
- Le ministre de l'agriculture et de l'élevage ou son représentant;
- Le ministre des travaux publics, des transports et de l'équipement ou son représentant;
- Le président de la Banque de la République du Burundi ou son représentant" (art. 14).

(1) Décret-loi No 100/164 du 12 décembre 1973.

La pratique montra après un certain temps - trop long à notre avis - que des ministres pouvaient difficilement être disponibles chaque mois, ou plus souvent, pour s'occuper d'une entreprise. Ce constat tardif fit l'objet d'un débat : "Le Président du Conseil estime qu'un Conseil d'administration exclusivement composé de ministres ou de personnes ayant rang de ministres ne peut pas fonctionner efficacement et il propose la nomination des représentants des ministères" (1). D'où la mise en vigueur, deux ans plus tard, de nouveaux statuts qui modifiaient la composition du Conseil : à la place de ministres furent nommés des représentants de ministères, plus deux membres choisis en raison de leurs compétences, un délégué du personnel et deux représentants des consommateurs (2).

Autre nouveauté : un commissaire du Gouvernement représentant le ministre de tutelle peut siéger au Conseil d'administration (3).

Il faut se demander l'utilité de la présence d'un commissaire du Gouvernement alors que le ministère de tutelle est déjà représenté par le président du Conseil d'administration.

On peut y voir le renforcement de la dépendance de l'O.N.C. vis-à-vis du ministère de tutelle, impression confirmée par les dispositions de l'article 12 aux termes desquels "les statuts du personnel et règlement intérieur de discipline de l'office adopté par le Conseil d'administration ne sont exécutoires qu'après approbation par le ministre de tutelle" (4). De telles dispositions n'existaient pas dans les premiers statuts.

En ce qui concerne la fréquence des réunions du Conseil d'administration, les statuts de 1979 sont plus souples et plus réalistes : "le Conseil d'administration est réuni à l'initiative de son président ou à celle du commissaire du Gouvernement aussi souvent que de besoin et au moins une fois par trimestre" (5). Souplesse et réalisme dictés par l'expérience. Les premiers statuts, nous l'avons vu, prévoyaient la mensualisation de réunions. Or, le petit tableau ci-dessous indique qu'on a été loin du compte :

Tableau No 39 : Nombre de réunions du Conseil d'administration  
(1976 - 1981)

1976	1977	1978	1979	1980	1981
3	1	2	--	6	2

Pas de séance en 1979, une seule en 1977, deux en 1978 et 1981. Compte tenu des charges qui sont les siennes, on peut s'interroger sur l'efficacité du Conseil d'administration, tant ses réunions sont irrégulières et plutôt rares. En 1980, année record si on ose dire, le Conseil s'est réuni à six reprises, soit une fois tous les deux mois, mais c'est seulement au mois de mai que le budget de l'exercice 1980 a été voté (6).

(1) O.N.C., Conseil d'administration, procès-verbal du 16 juin 1977, p. 9

(2) Décret-loi No 1/36 du 8 novembre 1979, art. 7.

(3) Idem, art. 8.

(4) Idem art. 12.

(5) Idem art. 13.

(6) O.N.C., Conseil d'administration, procès-verbal du 16 mai 1980.

La composition du Conseil d'administration ayant été adaptée à la nature de ses tâches, peut-on attribuer ce qu'il faut bien appeler l'insuffisance du travail accompli au manque de motivation des administrateurs ? Jusqu'en 1981, la fonction d'administrateur ne donnait lieu à aucune rémunération. Depuis juillet 1981, les administrateurs reçoivent des jetons de présence. En l'état actuel de notre documentation, nous ne pouvons pas dire si le rendement du Conseil d'administration s'en est trouvé accru.

#### B. Directeur et Comité de gestion

Les premiers statuts confèrent au directeur, assisté d'un directeur-adjoint, "la direction et la gestion courantes de l'office" (art. 20). Le décret de 1979 distingue la "gestion journalière" confiée au directeur, assisté du directeur-adjoint, de la "gestion générale et financière", assurée par un comité de gestion composé du directeur, du directeur-adjoint et du chef comptable (art. 19 et 20). En vertu des amendements introduits en 1981, le directeur devient directeur général et le comité de gestion comprend le directeur général, les directeurs de départements nouvellement créés (1) et le chef comptable.

On remarquera l'importance accordée au chef comptable et on pourrait s'en étonner, étant donné qu'il dépend hiérarchiquement du directeur administratif et financier. N'y a-t-il pas double emploi au comité de gestion ? L'association du chef comptable à la prise de décisions peut s'expliquer par le souci de se servir de l'information comptable comme base de gestion quotidienne. Néanmoins, un directeur financier devrait, par définition, être suffisamment au fait des finances de l'entreprise pour pouvoir se passer de la présence d'un de ses subalternes au comité de gestion.

Les pouvoirs du directeur ou du directeur général sont exercés "par délégation du Conseil d'administration et dans le cadre de la politique de gestion définie par celui-ci" (2). Certains de ces pouvoirs peuvent être "délégués, sous la responsabilité du délégant, à des chefs de service ou cadres de l'établissement. Ce pouvoir de délégation est réglementé par le Conseil d'administration" (3). Théoriquement, les attributions du directeur et du comité de gestion apparaissent donc réduites par rapport à celles du conseil d'administration. En pratique, les choses se passent différemment. Comme nous l'avons vu, les réunions du conseil d'administration sont trop irrégulières pour lui permettre d'exercer pleinement les fonctions qui sont les siennes. En fait, il semble bien que le directeur et le comité de gestion prennent pas mal de décisions courantes et sollicitent ex-post l'avis du conseil d'administration.

#### 6.5.2.2. Organes de contrôle

L'O.N.C. est placé sous la tutelle administrative du ministre du commerce ou du ministre ayant le commerce dans ses attributions. La tutelle participe-t-elle de la hiérarchie administrative ou du contrôle ?

(1) Il s'agit du département administratif et financier et du département commercial.

(2) Décret-loi No 1/36, op. cit., art. 21 et Décret-loi No 100/161 du 7 juillet 1981, art. 22.

(3) idem respectivement art. 24 et art. 25.

Nous tenterons de répondre à cette question ci-dessous. Le contrôle financier proprement dit est exercé par le ministre des finances par l'intermédiaire des commissaires aux comptes et de l'Inspection Générale des Finances.

#### A. Le ministère de tutelle

Jusqu'en 1979, le rôle du ministère de tutelle n'était pas précisé. Ce qui, théoriquement, laissait une large autonomie au conseil d'administration et au directeur de l'O.N.C. Mais comme le ministre de tutelle était en même temps président du Conseil d'administration, l'autonomie de gestion proclamée par les statuts (1) se réduisait à peu de choses.

Les modifications statutaires intervenues en 1979 et en 1981 précisent et accroissent le rôle du ministère de tutelle et, ce faisant, augmentent la dépendance organique de l'O.N.C. vis-à-vis du ministère du commerce :

- 1) rappelons que le ministère de tutelle est doublement représenté par le président du conseil d'administration et par le commissaire du gouvernement.
- 2) le ministre de tutelle doit annuler les décisions du conseil d'administration "contraires à la législation ou à la réglementation d'ordre public applicable à la matière" (2) ou peut annuler "les décisions du Conseil d'administration contraires à l'intérêt général" (3). Qu'entend le législateur par "intérêt général" ? Cette formulation vague confère au ministre de tutelle une grande liberté d'appréciation mais, en même temps, laisse les dirigeants de l'O.N.C. dans l'incertitude. Encore qu'il ne faille pas exagérer l'importance de cette disposition : dans la mesure où le poids du ministère de tutelle est déjà lourd au conseil d'administration, on ne voit pas comment celui-ci prendrait des décisions susceptibles d'aller à l'encontre de la politique de celui-là. En conclusion, le contrôle du ministère de tutelle doit être entendu à la fois dans le sens de surveillance administrative et dans celui de domination dans la gestion courante.

#### B. Les commissaires aux comptes

Nommés par le ministre des finances, les commissaires aux comptes (au nombre de deux) sont chargés "d'examiner les livres, de vérifier les comptes et les états des stocks, de certifier le bilan annuel et le compte de pertes et profits" (4). Telle était la mission des commissaires aux comptes aux yeux des premiers statuts.

Les amendements de 1979 et 1981 élargissent le champ d'action des contrôleurs : "Ils (les commissaires aux comptes) établissent avant le 15 mars de chaque année un rapport circonstancié sur les comptes de l'exercice de l'année précédente, donnant leur avis sur la régularité des opérations, la qualité de la gestion et les perspectives pour l'exercice suivant (5).

- (1) Décret-loi No 100/164, op. cit., art. 1
- (2) Décret-loi No 1/36, op. cit., 16.
- (3) Idem.
- (4) Décret-loi No 100/164, op. cit., art. 11.
- (5) Décret-loi No 1/36, op. cit., art. 37 et Décret-loi No 100/161 op. cit., art. 3B.

Ainsi défini, le rôle des commissaires aux comptes s'étend aussi bien au contrôle financier qu'au contrôle de gestion. En pratique, que se passe-t-il ? L'examen des rapports de vérification des comptes en notre possession appelle les observations suivantes :

- 1) la vérification des comptes est effectuée chaque année. Ce qui ne va pas de soi dans d'autres sociétés d'Etat, la L.C.B. notamment (1).
- 2) aucun rapport n'a été établi dans les délais impartis, c'est-à-dire avant le 15 mars de chaque année. C'est ce qui ressort du petit tableau No 43 ci-après :

Tableau No 43 : Dates d'établissement de rapports de vérification des comptes

<u>Exercice</u>	<u>Date</u>
1975	31 mars 1976
1977	12 juillet 1978
1978	22 août 1979
1979	30 avril 1980
1980	9 mai 1981

Source : Documents O.N.C.

Sans doute, la date limite du 15 mars, retenue par le législateur, a-t-elle été mal choisie. En effet, au Burundi, les entreprises ont jusqu'au 31 mars, chaque année, pour présenter leur déclaration fiscale aux fins d'imposition sur les bénéfices réalisés au cours de l'année précédente. Le législateur aurait donc été mieux inspiré de fixer au moins au-delà de fin mars le délai de vérification des comptes de l'O.N.C.

- 3) les statuts prévoient deux commissaires aux comptes. Or, depuis 1976, une seule personne effectue ce travail. Entorse inexplicquée aux dispositions statutaires et, surtout, paradoxe car l'accroissement du volume des activités de l'O.N.C. requerrait plus de travail pour le vérificateur et non l'inverse. Ce n'est donc pas par hasard si le dernier rapport vraiment "circonstancié" remonte à 1975, quand il y avait encore deux contrôleurs. Et ceci nous amène aux quatrième et cinquième remarques.
- 4) les rapports des commissaires aux comptes ne renseignent qu'occasionnellement sur la (les) méthode(s) de vérification utilisée(s).
- 5) les commissaires se prononcent rarement sur la qualité de la gestion de l'O.N.C. Seul, le rapport relatif à l'exercice 1975 comporte une analyse financière et une évaluation des performances de l'office.

(1) Cf supra 5.5.2.2.

On retrouve quelques considérations gestionnaires dans le rapport portant sur l'année 1979, mais leur caractère sommaire semble résulter d'une évaluation superficielle : "A traversa sa comptabilité, on constate que l'O.N.C. est bien géré. En effet, cet établissement a connu une augmentation du résultat malgré les problèmes d'approvisionnement en marchandises qu'ont connu tous les importateurs du pays au premier trimestre de l'année 1979" (1).

- 6) les dirigeants de l'O.N.C. tiennent compte des critiques émises par les commissaires aux comptes et corrigent les erreurs signalées.

Deux exemples à ce sujet :

a) contrôle de caisse

"L'exercice 1977 n'a connu aucun manquant de caisse suite au contrôle quotidien instauré au mois de septembre 1976" (2). Il faut savoir que ce contrôle de caisse n'était pas systématique avant la remarque des contrôleurs reprise dans le rapport sanctionnant l'exercice 1975 : "le Directeur de l'office doit être en mesure de vérifier chaque matin, que le contrôle de caisse de la veille au soir, a bien été effectué et ne présente aucune anomalie" (3).

b) classement

Le 22 août 1979, le commissaire aux comptes notait ce qui suit : "J'ai également constaté au cours de mon contrôle qu'il était difficile de rassembler rapidement les pièces justificatives qui étaient éparpillées dans plusieurs classeurs. Le chef comptable a lui-même compris qu'il fallait changer le système de classement en vigueur" (4). Une année plus tard, le même contrôleur : "Je dois aussi avouer que mes remarques quant à l'organisation du service comptabilité ont connu une suite favorable. En effet, le classement des pièces comptables a été amélioré" (5).

On peut trouver élémentaires de tels ajustements et mineures ces améliorations. En tout cas, rien ne prouve que des changements plus importants aux plans de la comptabilité et de la gestion n'auraient pas été opérés si suggestion en avait été faite à la direction de l'office. Ensuite, une bonne gestion suppose d'abord et, à l'évidence, la résolution de problèmes qui paraissent simples et élémentaires. Quand ce n'est pas le cas - on l'observe pour un certain nombre d'entreprises publiques burundaises - les systèmes, devenus complexes, accumulent des problèmes de toutes tailles et finissent pas sombrer dans l'inextricable.

En conclusion, on peut dire que les commissaires aux comptes se contentent de s'assurer que les opérations ont été convenablement enregistrées. Travail nécessaire mais insuffisant : on aimerait que le contrôle porte aussi sur le fait de savoir si les opérations étaient judicieuses et conformes aux objectifs à atteindre.

(1) O.N.C., Rapport des commissaires aux comptes, exercice 1979, p. 2.

(2) Idem exercice 1977, p. 3.

(3) Idem exercice 1975, p. 3.

(4) Idem exercice 1978, p. 4.

(5) idem exercice 1979, p. 2.

### 6.5.2.3 Organigramme

La définition et le rôle de l'organigramme, développés dans la première étude de cas (1), serviront ici de base à la description et la critique de l'organigramme de l'O.N.C.

#### A. Description

Après les principaux organes administratifs et de contrôle étudiés dans les pages précédentes, l'ancien et le nouvel organigramme de l'O.N.C. (voir page suivante) indiquent les centres de responsabilité tels qu'ils devraient fonctionner au sein de l'office.

Sur l'ancien organigramme, ces centres sont :

- 1) le service importation
- 2) le service gestion des stocks
- 3) le service commercial et d'inspection des agences
- 4) le service administratif et financier

Chacun de ces services est dirigé par un chef de service et tous dépendent du directeur-adjoint, celui-ci ayant pour chef le directeur qui, à son tour, dépend du conseil d'administration.

Sur le nouvel organigramme apparaissent deux centres de responsabilité intermédiaire entre la direction générale et les différents services : le département commercial et le département administratif et financier. Le premier cité coiffe les trois premiers services énumérés ci-dessus alors que le deuxième regroupe le service administratif et le service comptable, issus de la scission de l'ancien service administratif et financier en deux. La création de ces deux départements se justifie par la promotion du directeur au poste de directeur général et traduit la volonté des dirigeants de déléguer des responsabilités.

Sur les deux organigrammes, le poste de commissaire aux comptes se trouve au même niveau que le conseil d'administration.

#### B. Critique

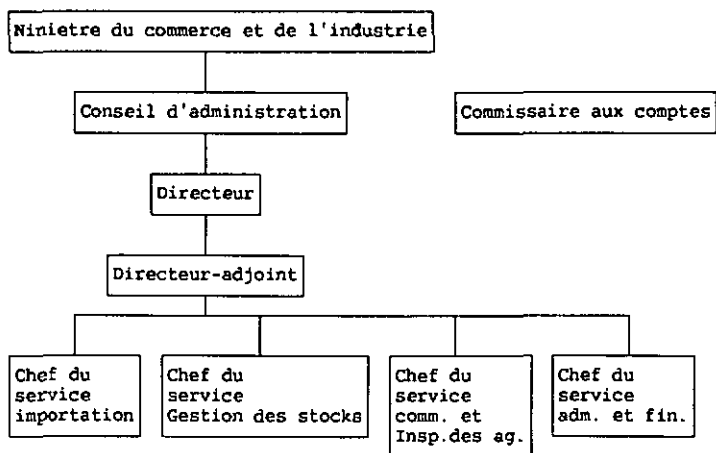
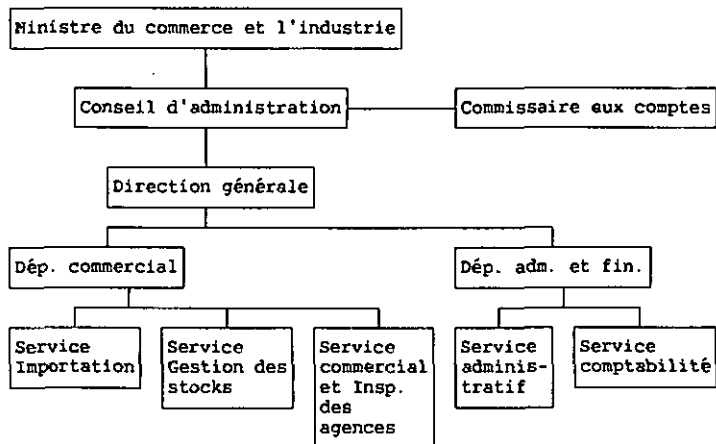
Une critique approfondie de l'organigramme de l'O.N.C. supposerait l'observation systématique du fonctionnement réel et quotidien des différents centres de responsabilité, ce qui n'est pas à la portée d'un observateur occasionnel comme nous.

Néanmoins, sur la base de la documentation que nous avons pu réunir et de la brève enquête que nous avons menée, nous pouvons relever les points suivants :

- 1) Si l'organigramme indique vis-à-vis de qui chaque individu est responsable dans l'entreprise, la place donnée aux commissaires aux comptes laisse penser que ceux-ci ont la même importance hiérarchique que le conseil d'administration et qu'ils en sont l'émanation.

Or, la rôle de contrôleur dévolu aux commissaires aux comptes place ces derniers en dehors du conseil d'administration qui, comme son nom l'indique, est un organe d'administration et de gestion de l'office. Par ailleurs, les vérificateurs, nommés par le ministre des finances, ne dépendent pas du ministère du commerce - ministère de tutelle - qu'ils doivent simplement tenir informé des résultats du contrôle des comptes. On a donc affaire à un organe étranger à la structure hiérarchique de l'entreprise. Si on voulait souligner ses attributions en matière de conseil en gestion, on pourrait tout au plus le placer en position "staff" entre le conseil d'administration et le ministère de tutelle.

(1) Cf supra 5.5.2.1 et 5.5.2.2. section e.

ANCIEN ORGANIGRANNENOUVEL ORGANIGRANNE (1)

(1) Ce nouvel organigramme est déjà ancien : il date de 1981.

- 2) Le comité de gestion dont parlent les statuts de 1979 et de 1981 ne figure pas sur le nouvel organigramme. Ni, a fortiori, sur l'ancien. Comme il ne peut pas s'agir d'un oubli, il y a lieu de penser que la direction de l'office ne lui attache guère d'importance, quoi qu'en disent les statuts.
- 3) A notre avis, le service commercial devrait s'appeler service des ventes. Pour plus de précision et pour le distinguer du service importation car le terme "commercial" couvre aussi bien l'achat, donc l'importation, que la revente des marchandises importées.
- 4) L'inspection des agences et le service commercial font partie d'un même centre de responsabilité. Or, l'inspection ne porte pas que sur les aspects commerciaux des activités des agences. Elle devrait donc constituer un centre de responsabilité séparé. Les quelques éléments d'analyse critique repris ci-dessus pourraient conduire à l'élaboration d'un organigramme amélioré. Plus fonctionnel. L'incertitude quant aux effets que la crise de l'O.N.C. pourrait avoir sur son organisation et son avenir rend inutile tout essai de nouveau modèle d'organigramme.

### 6.5.3 Information comptable

Nous ne reprendrons pas les développements consacrés, dans la première étude de cas (1), à l'importance d'informations comptables fiables et au Plan Comptable National. On s'y reportera néanmoins pour l'intelligence de ce qui va suivre.

#### A. Caractéristiques des documents synthétiques

Contrairement à la L.C.B. (2) et depuis 1976, l'O.N.C. fait pour lui-même le travail de fin d'exercice et présente à l'administration fiscale les documents de synthèse prévus, à savoir : les soldes caractéristiques de gestion, le tableau de passage aux soldes des comptes patrimoniaux et le bilan. L'O.N.C. y ajoute des données précieuses pour un chercheur : tableau d'amortissements, relevé des charges d'exploitation, liste des provisions constituées, liste des débiteurs avec le montant de leur dette envers la firme, liste des fournisseurs avec leur créance, balance des comptes, etc. Malheureusement, l'exploitation de ces données est malaisée dans la mesure où elles ne sont pas fournies d'une manière systématique : telle année, c'est le relevé des charges d'exploitation qui manque; telle autre, on omet de dresser la liste des créanciers.

L'analyse des documents synthétiques et d'autres données comptables, même si elles sont incomplètes, autorise un certain nombre de constatations :

- 1) La mise en application du Plan Comptable National n'est pas encore achevée. En plus, on observe que certains principes ne sont pas bien assimilés. Ainsi, l'établissement de la balance des comptes fait double emploi avec le tableau de passage aux soldes des comptes patrimoniaux. Celui-ci, quand il est fait convenablement, contient déjà celle-là.
- 2) En matière d'amortissement, les comptables de l'O.N.C. appliquent les taux prévus par le Code général des impôts. Toutefois, une politique particulière a été mise en oeuvre en ce qui concerne le matériel roulant.

(1) Cf supra 5.5.3.

(2) Idem.

Avec l'autorisation de l'Administration fiscale, le taux moyen d'amortissement du matériel roulant a changé, passant de 20 à 30%. "La raison avancée (...) est que les véhicules de l'établissement s'usent vite parce qu'ils sillonnent les mauvaises routes de l'intérieur pour alimenter ou inspecter les succursales" (1).

- 3) Si l'on en croit les rapports des commissaires aux comptes, l'enregistrement des opérations quotidiennes et le travail de fin d'exercice s'effectuent correctement. En tout état de cause, l'effort de fiabilité du système comptable de l'O.N.C. tranche avec la situation qui a longtemps prévalu à la L.C.B. (2).
- 4) Le système comptable de l'O.N.C. gagnerait beaucoup à être renforcé par l'introduction de la comptabilité analytique d'exploitation. Cette technique permettrait à l'établissement de mieux maîtriser les coûts, de déterminer le prix de revient de chaque article ou de chaque groupe d'articles vendus. Ce faisant, la firme serait à même de mener des études de rentabilité par article et d'opérer des choix judicieux entre différents biens à importer.
- 5) Enfin, le système comptable de l'O.N.C. devrait être complété par la mise sur pied de sous-systèmes au niveau des agences. Les bilans et les comptes d'exploitation consolidés ne permettent pas de chiffrer avec précision la rentabilité ou la non-rentabilité de chacune des agences. La comptabilité des agences se limite actuellement aux recettes et à certaines dépenses : il n'y a pas, par exemple, de ventilation des charges qui grèvent l'exploitation générale de l'O.N.C. mais qui doivent être proportionnellement imputées à chaque agence.

## B. Conclusion

Les erreurs d'enregistrement relevées par les commissaires aux comptes montrent que les comptables de l'O.N.C. ont encore du chemin à faire au plan de la rigueur quotidienne requise par les techniques comptables. L'absence de comptabilité des coûts et la nécessité d'une certaine décentralisation du système comptable amélioré sont autant de progrès à faire. Il n'empêche que l'information comptable de l'O.N.C. atteint un degré de fiabilité remarquable. La firme peut élaborer quelques décisions sur la base d'un calcul économique sérieux, établir des plans et évaluer ses performances.

### 6.5.4 Autres problèmes de gestion

Sous réserve des problèmes évoqués ci-dessus, le système comptable de l'O.N.C. fournit des informations exploitables pour l'établissement de budgets, de plans et de stratégies. Des budgets annuels sont ainsi établis, le conseil d'administration procède à leur adoption et au contrôle de leur exécution.

- (1) O.N.C., Rapport des commissaires aux comptes, exercice 1977, p. 4.

Remarque : En Afrique dite "ex-belge", on entend par "intérieur" l'arrière-pays par rapport à la capitale. En jargon colonial, on parle plus généralement de la "brousse".

- (2) Cf supra 5.5.3.2.

Ainsi, on peut lire dans deux procès-verbaux du conseil d'administration : "Le budget pour l'exercice 1980 a été voté" (1); sept mois plus tard : "le conseil d'administration a conclu de manière générale que l'exécution du budget accordé à l'O.N.C. pour l'année 1980 avait été plus ou moins équilibrée" (2). Une telle appréciation n'est pas un modèle de rigueur mais l'essentiel est que le conseil d'administration examine l'exécution des budgets qu'il a autorisés. Ceci dit, on observe que ces budgets obéissent plus à des contraintes administratives qu'à une véritable gestion prévisionnelle. Ils ne font pas partie d'un plan pluriannuel, pourtant nécessaire à une entreprise dont les délais d'approvisionnement commandent une vision qui ne saurait se réduire au court terme. L'absence de plans pluriannuels traduit celle de stratégie. Problème fondamental qui se pose à l'ensemble d'entreprises publiques du Burundi. A l'issue d'une enquête portant sur un échantillon de onze firmes, la B.I.R.D. écrit : "Les entreprises que nous avons étudiées ont toutes une mission à assumer, cette mission étant définie, d'une manière très vaste, dans les textes portant leur création. (...) Or, il est frappant de constater que pas une seule de ces entreprises n'a analysé la mission qui lui est assignée en termes d'objectifs chiffrés. (...) A l'étude des entreprises de l'échantillon, il apparaît que leur gestion est caractérisée par le manque de réflexion stratégique" (3). La grave crise que traverse l'O.N.C. aurait probablement pu être mieux affrontée, sinon évitée, si l'établissement, tenant compte de ses ressources, de son environnement et de sa mission, s'était donné des objectifs quantitativement précis et avait bâti une stratégie appropriée. Il est vrai que les pouvoirs publics ne donnent pas le bon exemple. En effet, la création d'entreprises par les ministères techniques ne semble pas correspondre à la recherche de cohérence de missions confiées aux différentes unités de production de biens ou de services. Deux exemples peuvent illustrer notre propos en ce qui concerne l'O.N.C. Premièrement, la décision de construction du Complexe Textile de Bujumbura : l'utilité d'une telle usine ne souffre pas de contestation. Encore fallait-il harmoniser les rapports commerciaux entre la nouvelle industrie et l'O.N.C. qui a donné des preuves d'efficacité dans le commerce des textiles.

Deuxièmement, y avait-il quelque urgence à fonder une entreprise spécialisée dans l'importation de matériaux de construction (ONIMAC) alors que l'O.N.C., après la perte d'une bonne partie du marché du textile, pouvait avantageusement élargir celui de matériaux nécessaires au secteur du bâtiment. L'expérience acquise par l'O.N.C. dans le commerce du ciment aura tourné court puisque cette activité a été cédée à l'ONIMAC. Au demeurant, l'insuffisance de cohérence de la politique économique nationale, qui s'ajoute à l'absence de stratégie à l'O.N.C., ne doit pas surprendre. Le sous-développement, c'est aussi des choix insuffisamment pensés aux plans macro-économique et micro-économique.

(1) O.N.C., Conseil d'administration, procès-verbal du 16.5.1980, p. 3.

(2) Idem, procès-verbal du 23 et 24 décembre 1980, p. 2.

(3) Ministère du Plan et Ministère des Finances, Les entreprises publiques au Burundi, Bujumbura, juillet 1982, p. 189.

6.6 CONCLUSION

Né dans des circonstances particulières, l'Office National de Commerce, en un peu plus de dix ans d'existence, est devenu une grande entreprise importatrice de produits de première nécessité et d'articles de grande consommation.

Dans son environnement, l'O.N.C. doit compter avec des données contraignantes telles que les difficultés d'acheminement des marchandises importées et la concurrence des partenaires n'ayant pas les mêmes obligations et dont les procédés dépassent parfois les limites de la saine compétition.

Les objectifs souffrent d'imprécision dans la mesure où l'office ne se donne pas de scores à réaliser. Ce qui dénote une absence ou, à tout le moins une insuffisance de réflexion stratégique. Comme entreprise visant à se développer, l'O.N.C. éprouve des difficultés à concilier une certaine vocation sociale et les impératifs de rentabilité économique.

Ayant démarré avec des ressources financières et humaines plutôt modestes, l'O.N.C. a atteint un degré d'accumulation impressionnant : grâce à l'incorporation de bénéfices réalisés et d'une partie des réserves, le capital nominal a octuplé et le capital réel a été multiplié par seize, passant respectivement de 10 à 80 millions et de 5 à 80 millions.

Jusqu'en 1980, le cash-flow secreté accusait une progression ininterrompue, atteignant plus de dix fois son niveau initial. On peut en dire presque autant du chiffre d'affaires qui, de quelques centaines de millions les premières années, a dépassé le milliard en 1980. Ces performances résultent d'une rentabilisation soutenue de fonds propres et de capitaux investis. Ces derniers comprennent une large part de capitaux empruntés à court terme, qui financent les approvisionnements et une partie des besoins de trésorerie. L'endettement et son coût s'avèrent lourds. Jusqu'en 1981, le coût était inférieur au taux de rémunération des capitaux investis; l'endettement était donc profitable à la rentabilité de l'entreprise. A partir de 1981 et, surtout, les années suivantes, les indicateurs se sont mis à virer au rouge : chute des ventes, baisse des approvisionnements, difficultés de financement, déficit d'exploitation en 1982, perte sèche en 1983. L'O.N.C. est entré dans une crise profonde dont l'enjeu est la survie même de l'établissement et dont les causes sont d'ordre conjoncturel et structurel. Parmi les causes structurelles figurent les problèmes d'organisation et de gestion de l'office. Le manque d'autonomie, doublé d'une certaine inefficacité du conseil d'administration, désresponsabilise quelque peu la direction de l'office, d'où une absence de réflexion stratégique.

L'information comptable, à côté des progrès incontestables, souffre de lacunes aux plans de techniques d'analyse de coûts, de décentralisation et de contrôle. Malgré ces différents problèmes et à cause de l'acuité de la crise qui ronge l'O.N.C., les pouvoirs publics et la direction de l'établissement devraient faire en sorte que le dépérissement actuel de l'office ne débouche pas sur sa liquidation.

L'O.N.C., nous l'avons montré, a fourni les preuves d'efficacité économique et d'utilité sociale.

Elle a accumulé une expérience des affaires dont les autorités économiques du pays auraient tort de se passer. Sans parler du réseau de distribution dont le démantèlement nuirait à l'approvisionnement de nombreuses populations éloignées de la capitale. Enfin, la disparition de l'O.N.C. entraînerait la perte d'emploi pour plus d'une centaine de personnes. Toutes perspectives aussi sombres les unes que les autres et qui commandent des mesures urgentes pour le sauvetage de cette importante société d'Etat.

TROISIEME PARTIE

ESSAI SUR L'AMELIORATION DES

SYSTEMES DE PILOTAGE ET DE CONTROLE

Les premiers chapitres de ce travail ont été consacrés à la place importante prise par les entreprises publiques dans l'économie du Burundi et - curieux paradoxe - au rôle plutôt étriqué que leur reconnaissent les politiques économiques mises en oeuvre depuis près de deux décennies.

La deuxième partie s'est attachée à décrire et à analyser la situation de deux firmes qui ne constituent pas, au sens statistique du mot, un échantillon représentatif de l'ensemble des sociétés d'Etat mais dont les problèmes présentent des similitudes avec ceux de l'ensemble du secteur.

D'autres travaux l'ont démontré (1). Dans les pages suivantes, nous allons d'abord tirer quelques conclusions sur les deux études de cas effectuées dans la deuxième partie. Conclusions qui porteront sur un certain nombre de points faibles et de points forts - s'il y en a - de manière à dégager des propositions susceptibles d'être étendues à l'ensemble du secteur d'économie mixte burundais.

A ce dernier niveau, grande est la tentation de broser une fresque de techniques d'organisation et de gestion (organisation des systèmes, des structures, des communications, techniques financières, calcul des coûts, gestion prévisionnelle, techniques commerciales, statistique, recherche opérationnelle, etc.) qu'on pourrait introduire au Burundi.

D'abord, nous ne les connaissons ni ne les maîtrisons pas toutes, tant s'en faut. Ensuite, les cas concrets de l'O.N.C. et de la L.C.B. ont montré que ces entreprises n'arrivent pas encore à résoudre des problèmes parfois élémentaires, tels que la tenue correcte et régulière de fiches de stocks ou la collecte systématique et l'enregistrement adéquat d'informations comptables. Dans ces conditions, à quoi bon préconiser telle technique sophistiquée ? Nos suggestions d'amélioration des systèmes de gestion insisteront donc sur des solutions simples au risque de paraître banales. Superficielles. Comparaison n'est pas raison, dit-on, mais des thèses brillantes, mais sans portée pratique, consacrées aux pays en voie de développement, font penser à ces équipements industriels complexes, surdimensionnés et difficiles à entretenir et à exploiter, équipements que ces mêmes pays ont de la peine à amortir. Le surendettement du Tiers Monde s'explique notamment par cette catégorie d'erreurs d'investissement. Cependant, s'agissant de la présente thèse, ce souci de réalisme, dicté par le sujet, ne doit pas priver de perspective de généralisation ni de recherche de modèles un travail qui a quelque ambition scientifique.

Aussi allons-nous tenter, en reprenant quelques éléments méthodologiques de l'approche systémique (2), de construire un cadre d'organisation et de gestion à l'intérieur duquel aussi bien les réformes élémentaires, immédiates et préalables que les améliorations à long terme peuvent trouver leur place. L'élaboration de ce cadre aura pour charpente la stratégie, le pilotage et les outils de gestion et de contrôle.

(1) Cf W. KUHN et V. SHINGIRO, op. cit., et Ministère du Plan, Les entreprises publiques au Burundi, op. cit.

(2) Cf supra 4.3.

## 7. CONCLUSIONS SUR LES ETUDES DE CAS

### 7.1 LAITERIE CENTRALE DE BUJUMBURA

Depuis sa création, cette entreprise est confrontée à divers problèmes. On peut même dire que l'un de ceux-ci est congénital : une étude de faisabilité sur laquelle nous ne pouvons pas nous prononcer, le document ne nous ayant pas été fourni (1), mais le fait que la Laiterie, plus de dix ans après son entrée en activité, travaille encore à concurrence de la moitié de sa capacité de production, autorise à s'interroger sur la rationalité qui a présidé à l'acquisition de l'équipement industriel en place. Il ne semble pas douteux que les initiateurs du projet aient surestimé le potentiel de matière première disponible dans la plaine de la Ruzizi. Ainsi, de 1977 à 1985, la quantité moyenne mensuelle de lait collecté varie entre trente et soixante mille litres (2), ce qui donne une moyenne journalière de mille à deux mille litres. Ce qui signifie que, si de la poudre de lait importée n'était pas ajoutée au lait local, l'usine travaillerait au maximum à raison de 20% de sa capacité de production, laquelle, rappelons-le, se situe à dix mille litres par jour.

Des machines et des matériels valant 28 millions de francs Burundi (3), des frais d'entretien se chiffrant à 6 millions FBu (3) et 9 millions FBu (3) de subventions gouvernementales, tout cela pour traiter un millier de litres par jour dans un pays qui, faut-il le rappeler, compte un demi-million de bovins ! D'autres problèmes ont été analysés qui ont trait à la fixation de prix d'achat et de vente, aux dysfonctions du système de distribution, à la qualité des produits, etc.

Comme nos recherches sur le terrain remontent à l'année 1981, la situation a peut-être favorablement évolué ici ou là. Par exemple, la L.C.B. a eu la bonne idée de lancer sur le marché une deuxième variété de lait : les clients peuvent maintenant choisir entre du lait pasteurisé à partir du lait cru local et du lait pasteurisé obtenu après mélange de lait de nos vaches avec de la poudre de lait importée.

En revanche, à la lumière des informations récemment obtenues (1985), nous allons proposer des éléments de solutions à trois types de problèmes fondamentaux qui restent posés à peu près dans les mêmes termes qu'il y a cinq ans : la nécessité d'une réflexion stratégique, la mise en place d'outils de gestion et l'adaptation de l'organisation à la stratégie. Ce triple choix repose aussi sur le fait que la L.C.B. et les pouvoirs publics concernés disposent de moyens pour s'attaquer à ces difficultés.

#### 7.1.1 Stratégie commerciale

Dans l'étude de cas, il a été remarqué que les problèmes commerciaux de la L.C.B. ne ressemblent guère à ceux que les entreprises industrielles connaissent habituellement. Ici, la dynamique des ventes a pour but d'écouler le maximum de la quantité produite ou de garnir les carnets de commandes des clients; là, l'offre reste inférieure de moitié à la demande évaluée à 10'000 litres par jour, il y a plus de dix ans.

(1) Au sujet des études de faisabilité, le Rapport de la Banque Mondiale, déjà cité, écrit : "A notre connaissance, ces études sont ou très succinctes ou inexistantes. En tout cas, malgré nos sollicitations, personne n'a pu mettre à notre disposition de tels documents" (p. 182).

(2) Voir tableau 1, 2ème partie, première étude de cas.

(3) Chiffres de l'exercice 1984.

La production de la Laiterie apparaît encore plus insuffisante par rapport à la demande actuellement potentielle, puisque la population de Bujumbura a naturellement augmenté entretemps.

La firme doit donc accroître sa production. Pour y arriver, il faut que ses approvisionnements en matière première locale augmentent. Dans quelles proportions ? Nous avons vu que les concurrents de la L.C.B. - les fameux colporteurs individuels - contrôlent les deux tiers du marché (1), non compris l'apport de la Ferme de Gifurwe (moyenne journalière de 1'000 litres en 1984). Les problèmes commerciaux de la L.C.B. se trouvent donc plus aigus en aval qu'en amont.

Comme l'entreprise ne peut pas agir sur la quantité provenant de la Ferme de Gifurwe, un de ses objectifs prioritaires devrait être de s'emparer d'une bonne partie - sinon de la totalité - du marché dominé par les petits marchands ambulants. Pour venir à bout de cette concurrence, la L.C.B. devrait jouir de la même souplesse dans la pratique des prix proposés aux éleveurs, lesquels varient essentiellement selon les saisons climatiques (2). Or, les prix offerts par la Laiterie sont fixes pour une période donnée (3) et ne peuvent être modifiés sans l'accord du Ministère du Commerce et de l'Industrie. La levée de cet obstacle fera partie des mesures d'adaptation de l'organisation à la stratégie (4) et les contrats d'entreprise permettront de garantir la liberté tarifaire à la Laiterie (5).

Mais la liberté des prix et leur flexibilité ne suffisent pas. En principe, une entreprise de la taille de la L.C.B. dispose de plus de ressources que de petits marchands isolés. Elle est théoriquement en mesure de proposer aux éleveurs des offres de prix plus attractives que celles de ses concurrents. Encore faut-il que la L.C.B. connaisse avec précision sa marge de manoeuvre. Nous avons vu qu'il n'en est rien puisque sa comptabilité générale présente de graves défauts et, à fortiori, sa comptabilité analytique d'exploitation. On a là une deuxième mesure, urgente et préalable à toute autre, qu'il faut introduire dans la gestion pour lui doter de moyens nécessaires à son efficacité (6).

Ces deux réformes effectuées, l'entreprise peut, dans le cadre de contrats avec l'Etat, se donner des scores à réaliser : par exemple, telle portion du marché à conquérir dans tel délai.

Parallèlement à l'augmentation de la production grâce à une action vigoureuse sur l'acquisition de matière première locale, la Laiterie peut viser un deuxième objectif. En supposant que le redressement de la production s'accompagne de l'extension de la surface financière de l'entreprise, toutes choses restant égales par ailleurs, la L.C.B. peut envisager une nouvelle stratégie de présentation et de distribution de ses produits.

Nous avons vu que la distribution se fait de trois manières (7) : vente de sachets au détail à la Laiterie, remplissage de bidons, toujours sur place, pour une deuxième catégorie de clients et livraison à domicile. Il y a lieu de rapprocher le plus possible le produit de la clientèle par la généralisation de la livraison à domicile.

(1) et (2) Cf supra 5.1.1.3.

(3) Cf supra 5.1.1.3.

(4) Cf infra 7.1.3.1.

(5) Cf infra 8.3.2.2.

(6) Cf infra 7.1.2.

(7) En tout cas, jusque fin 1985.

Livraison à domicile proprement dite pour les deux dernières catégories de clients citées ci-dessus et livraison aux magasins et boutiques d'alimentation qui essaient dans les quartiers de Bujumbura et où les ménages s'approvisionnent en divers produits. En ce qui concerne la présentation, rappelons que l'emballage du lait pasteurisé se compose d'un simple sachet de polyéthylène, en forme de ballon et d'un litre de volume. Une fois ouvert, l'emballage devient inutilisable et la quantité de lait non consommée ne peut pas être conservée dans le même emballage, ne serait-ce que pendant quelques heures. La L.C.B. améliorerait la présentation en utilisant des boîtes de différentes tailles et d'épaisseur plus consistante comme on en trouve dans d'autres pays tout aussi sous-développés. Au Kenya, par exemple.

### 7.1.2 Mise en place d'outils de gestion

Parmi les indicateurs figurant sur les cadrans des postes de pilotage d'une entreprise industrielle, la comptabilité et, en particulier, la comptabilité des coûts, constitue un premier outil de pilotage indispensable.

Dans le cas de la L.C.B., l'implantation d'un système fiable d'information comptable nous semble la première réforme à opérer et c'est d'elle que nous allons parler parce qu'elle conditionne toutes les autres qu'on pourrait introduire (techniques de prévision, par exemple).

#### 7.1.2.1 Implantation d'un système d'information comptable

Les problèmes comptables de la L.C.B. ont été exposés dans la section 5.5.3.2 (cf supra, 2ème partie, première étude de cas).

Cinq ans après nos recherches sur le terrain, la liste du personnel datée de janvier 1986 nous signale que le département financier comprend cinq agents comptables, le chef comptable et le chef du service financier. La qualité de l'information comptable s'est-elle améliorée ? D'abord, deux observations apparemment positives :

- 1) des commissaires aux comptes enfin nommés ont entrepris de vérifier les comptes de la L.C.B. relatifs à plusieurs exercices. Leur rapport ne nous a pas été fourni mais nous avons reçu les documents synthétiques "modifiés" pour les exercices couverts par notre enquête. En d'autres termes, des bilans et des comptes d'exploitation corrigés, ce qui signifie que des erreurs ont été relevées et que nos critiques étaient fondées.
- 2) depuis 1982, le tableau de passage aux soldes des comptes patrimoniaux complète le nombre de documents synthétiques de fin d'exercice prévus par le Plan Comptable National et exigés de toutes les entreprises par l'administration fiscale.

Néanmoins, ces quelques progrès ne constituent que l'arbre qui cache la forêt. Beaucoup reste à faire pour doter la L.C.B. d'un système fiable d'information comptable. Qu'on en juge : l'examen des bilans des exercices 1982, 1983 et 1984 ne permet pas de connaître l'affectation des subventions que la Laiterie reçoit chaque année.

Le tableau No 44 établit la comparaison entre l'évolution du poste "Subventions d'équipement" et celle des postes d'actif destinataires de ces subventions ou susceptibles de l'être.

Tableau 44 : Subventions d'équipement (1962 - 1984) (FBU)

	1982	1983	1984
Subventions d'équipement	4'708'801	9'407'696	12'015'816
Machines et matériel d'équipement	27'304'108	27'607'445	27'641'749
Matériel roulant	11'168'886	11'168'886	11'126'130
Mobilier et matériel de bureau	2'437'470	3'376'484	3'490'015

Source : Documents L.C.B.

On s'aperçoit que la valeur brute de ces derniers n'a guère varié pendant trois ans alors que le volume de subventions a presque triplé. De deux choses l'une : ou bien il ne s'agit pas de subventions d'équipement, ou bien leur affectation à des emplois (dans le sens d'utilisation de ressources) devant figurer à l'actif n'a pas été enregistrée et on s'est contenté de les faire figurer au passif. Dans l'un comme dans l'autre cas, les bilans des trois exercices ne sont pas fiables.

Deuxième exemple : l'enregistrement de frais de transport continue (1) à se moquer de la réalité. Comment croire que la L.C.B. n'a dépensé que 4'820 FBU en 1982 et 1'850 FBU en 1983 pour ne serait-ce que les frais de transport de lait collecté à Gihanga ?

En ce qui concerne le personnel en fonction au service comptable, rappelons que ce sont moins ses qualifications que son manque d'expérience antérieure et un contrôle inadéquat qui sont en cause. Le comptable, recruté en 1981, a quitté l'entreprise et un chef comptable a été nommé en 1985. Quant au responsable du service financier, en activité depuis 10 ans, il continue à s'occuper également des problèmes administratifs et, ce faisant, il ne peut pas acquérir l'expérience souhaitée en comptabilité (2).

Une réorganisation du service et une implantation d'un système d'information comptable fiable s'imposent dans les plus brefs délais. En premier lieu, il faut élaborer un plan comptable d'entreprise dérivé du Plan Comptable National et comportant la nomenclature complète des comptes à tenir et la détermination précise des opérations que ces derniers doivent enregistrer.

Si, jusqu'à ce jour, la firme ne dispose pas de personnel qualifié et expérimenté, ce travail de conception devrait, nous semble-t-il, être confié à un cabinet spécialisé contractuellement engagé pour une durée limitée mais suffisante pour mettre en place le système comptable en collaboration étroite avec le personnel en exercice et pour rôder ce même personnel. Il faut insister sur la participation active du personnel dans la mesure où rien ne garantit que, conçu à l'extérieur de l'entreprise, le nouveau plan comptable sera par la suite convenablement suivi.

Naturellement, si le Centre de Conseil, de Formation et d'Audit du "Service chargé des entreprises publiques" (SCEP) (3) est déjà en mesure de faire ce travail, c'est à lui que reviendrait la tâche de doter la L.C.B. de cet outil de gestion indispensable.

(1) Cf supra, 2ème partie, 5.5.3.2.

(2) Cf supra, 5.3.3.

(3) Cf infra, chapitre 8, 8.3.2. B.

Au sujet de l'offre de personnel comptable, il nous semble exagéré d'affirmer : "En tout état de cause, aucune formation de chef comptable et a fortiori d'expert comptable n'est assurée ni sur le plan théorique ni sur le plan pratique. Certains jeunes diplômés ne doivent d'occuper le poste de chef comptable qu'à la carence de personnel en ce domaine et souffrent terriblement de l'absence d'encadrement compétent" (1). En vertu des critères énumérés dans le même rapport (2), ce constat traduit effectivement la réalité qui prévaut - ou plus exactement, qui prévalait en 1982 - dans ce domaine au Burundi. En particulier, en ce qui concerne les experts comptables.

Ceci dit, on attendra encore longtemps si, pour disposer d'informations comptables fiables à la L.C.B. ou ailleurs, on doit d'abord former des chefs comptables et des experts comptables nantis des qualifications définies par la Banque Mondiale. Entretemps, que faire ?

Remarquons d'abord que des entreprises privées étrangères de taille comparable (ou même plus grande) à celle de la L.C.B. disposent de systèmes d'information comptable satisfaisants (3) qui sont dirigés par des cadres dont la formation théorique est parfois inférieure à celle du chef du même service à la L.C.B.

Ensuite, la formation comptable dispensée à l'Ecole Secondaire de Techniques Administratives (ESTA), à l'Ecole Supérieure de Commerce (ESCO) et à la Faculté des Sciences Economiques et Administratives de l'Université du Burundi peut respectivement permettre de trouver sur le marché des diplômés dont une formation pratique dans l'entreprise ferait de bons aide-comptables, des comptables et de futurs chefs comptables. A condition d'éviter l'improvisation qui consiste à nommer au pied levé tel candidat tout frais émoulu de l'ESCO à la tête du service de comptabilité.

Le cadre recruté devrait trouver les procédures comptables déjà en place, commencer par s'occuper des tâches les plus simples et s'initier progressivement à la pratique des techniques plus complexes. Un tel processus s'inscrivait bien dans le cadre de la proposition faite ci-dessus : recourir pour une durée déterminée aux services d'un des cabinets privés implantés à Bujumbura depuis longtemps.

Appeler un "expert" étranger à la rescousse ne nous paraît pas souhaitable pour la L.C.B. en raison du coût de l'opération et, surtout, l'expérience a montré que "les missions d'assistance technique qui devraient être de participation à la gestion comptable sont souvent, sans que l'on sache si cela tient au manque de vertus pédagogiques des experts étrangers ou à l'absence de bonne volonté ou de compétence du personnel national, transformées en mission de substitution où l'expatrié effectue lui-même sinon la totalité du moins une grande partie des travaux faisant ainsi perdre la raison d'être de l'assistance technique" (4).

En effet, qu'il s'agisse de gestion comptable ou d'autres techniques, l'assistance étrangère n'a guère contribué à la formation pratique (5) des personnels nationaux.

(1) Les entreprises publiques au Burundi, op. cit., annexe p. 16.

(2) Idem pp. 15-16.

(3) Assertion que nous avons vérifiée auprès des services de crédit des établissements bancaires qui, avant d'octroyer des crédits, étudient attentivement les états financiers qui leur sont présentés par les solliciteurs de prêt.

(4) Les entreprises publiques au Burundi, op. cit., annexe p. 19.

(5) La contribution des coopérants à la formation théorique (dans l'enseignement par exemple) des jeunes Burundi n'est pas en cause ici.

Aux raisons invoquées ci-dessus par les consultants de la B.I.R.D., il convient d'ajouter une dimension historique et sociologique. L'accession de l'Afrique "ex-belge" à l'indépendance ne pouvait pas modifier du jour au lendemain des comportements imposés par la colonisation et hélas ! intériorisés par les populations conquises. Aux postes de responsabilités, l'organisation coloniale belge laissait peu ou pas de places aux colonisés : "Le système belge qualifié de paternalisme porte donc bien son nom, car il impliquait la prise en charge indéfinie du Congolais (1) dont l'éducation devait être poursuivie dans la serre chaude du Congo à l'abri de toute contamination extérieure, et sans que l'âge de raison ait été préalablement fixé. (...) L'évolution devait se dérouler en vase clos, au rythme prévu et ordonné par le "père" "belge" (2).

Le système belge, "basé à la fois sur un assimilationnisme au ralenti et un parti pris de séparation de races" (3) a laissé des traces profondes dans la mentalité des Congolais (aujourd'hui Zaïrois), des Rwandais et des Burundais. Vingt ans après, l'inertie aidant, si l'on ose dire, les rapports entre coopérants européens ou américains et leurs partenaires nationaux se ressentent encore de la psychologie coloniale. Ces derniers continuent à trouver normal que les premiers décident à leur place.

La volonté de se prendre en charge ne peut venir que des nationaux eux-mêmes : ce n'est pas à l'assistance technique étrangère qu'il faut demander d'effectuer ce travail de changement de mentalités. S'agissant de la L.C.B., si besoin de concours étrangers il y a, c'est peut-être dans le choix de bons matériels industriels et dans leur maintenance, auquel cas, du reste, les techniciens locaux devraient profiter au maximum d'une telle assistance qui devrait être de courte durée. En ce qui concerne l'implantation d'un système d'information comptable, la L.C.B. peut trouver sur le marché local les compétences requises.

Quand la Laiterie sera dotée de procédures appropriées de collecte, de transmission, d'enregistrement, de traitement, d'utilisation et de conservation de données comptables, resteront à organiser le suivi de la réforme ainsi que la rigueur et la régularité des contrôles interne et externe.

#### 7.1.2.2 Organisation des contrôles

Comment s'assurer que le système mis sur pied fonctionne correctement ? A l'issue de sa mission, celui qui aura implanté le système d'information comptable devra rédiger un rapport circonstancié indiquant les réformes opérées et le degré d'apprentissage acquis par le personnel de la Laiterie. Ce texte sera transmis à la direction, au conseil d'administration, aux commissaires aux comptes et à l'Inspection des Finances de façon à permettre à chacune de ces instances d'effectuer les contrôles ultérieurs en connaissance de cause et sur des bases précises (4).

(1) Les Rwandais, les Burundais et les Congolais étaient logés à la même enseigne, ceci d'autant plus que le Rwanda et le Burundi étaient administrativement rattachés au Congo.

(2) Joseph KI-ZERBO, Histoire de l'Afrique Noire, Hatier, Paris, 1978, p. 528, souligné par nous.

(3) Idem p. 529.

(4) Ces mêmes instances auront bien entendu à se prononcer sur la qualité du système mis en place.

Dans l'organisation actuelle des établissements publics, le contrôle financier incombe aux commissaires aux comptes et à l'Inspection des Finances. Théoriquement, le rôle des commissionnaires aux comptes s'étend non seulement à la vérification des comptes mais également au contrôle de gestion (1). Contrairement à l'O.N.C. où la vérification des comptes, sans être exempte de lacunes importantes (2), a au moins le mérite d'être effectuée chaque année, la L.C.B. ne nous a fourni aucun document relatif au contrôle financier. En 1984, il semble que des commissaires au comptes, enfin nommés (3), aient entrepris de plancher sur tous les exercices au cours desquels aucun contrôle n'a eu lieu. Entreprise désespérée eu égard à l'état des données comptables disponibles (4). Quant à l'Inspection des Finances dont le contrôle "porte sur la détermination des ressources de l'entreprise et de l'emploi qui en a été fait" (5), elle n'est intervenue, au cours de la période couverte par notre enquête, qu'une seule fois (en 1978). Etonnante indifférence du Trésor à l'égard d'une entreprise dans laquelle il injecte des ressources financières chaque année. Le tableau No 45 ci-dessous dresse l'inventaire des fonds affectés à l'équipement de la L.C.B. par le Gouvernement et deux organismes internationaux (UNICEF et PAM) et dont l'importance et la fréquence requerraient du Ministère des Finances un contrôle d'utilisation.

Tableau No 45 : Subventions accordées à la L.C.B. (1977 - 1984)

<u>Année</u>	<u>Montants (en FBU)</u>
1977	38'637'973
1978	12'685'641
1979	9'747'777
1980	6'809'914
1981	5'214'722
1982	4'708'801
1983	9'407'696
1984	12'015'816

Source : Documents L.C.B.

(1) Cf Décret-loi No 1/30 et No 1/31 du 10 octobre 1978 déjà cités.

(2) Cf supra 6.5.2.2 B.

(3) Cf supra 5.5.2.2 d).

(4) Cf supra 5.5.3.

Note : Il faut tout de même signaler que des données existent sur l'enregistrement des dépenses et des recettes. Le contrôle interne de cette espèce de mini-comptabilité permet au moins d'éviter les détournements de fonds.

(6) Les entreprises publiques au Burundi, op. cit., annexe p. 27.

Ce double constat relatif à l'insuffisance de contrôles exercés par les commissaires aux comptes et par l'Inspection des Finances sur la L.C.B. peut être étendu à l'ensemble du secteur d'économie mixte (1). En attendant de disposer de personnels formés et expérimentés, le contrôle interne, qui dans le secteur privé est habituellement exercé par les chefs comptables eux-mêmes ou par des auditeurs externes issus de cabinets d'expertise comptable, sera pris en charge par le Service chargé des entreprises Publiques (S.C.E.P.) en cours d'installation (2).

Quant au contrôle externe, nous ne voyons pas d'inconvénients à ce que les commissaires aux comptes se prononcent aussi sur la qualité de gestion en plus du contrôle de la sincérité et de la régularité des opérations comptables de l'entreprise. Comme la L.C.B. dispose de ressources plutôt réduites, le double rôle des commissaires aux comptes permettrait de faire l'économie du poste de contrôleur de gestion (3). Mais si on élargit leur compétence, il faut, en contrepartie que "la responsabilité des commissaires aux comptes soit engagée par l'avis qu'ils émettent et que des sanctions soient prévues (amendes, radiation) dans les cas où il est démontré - par contre-expertise éventuelle - qu'ils ont failli à leur mission" (4). Une telle pratique incitera les contrôleurs à s'acquitter de leur tâche plus convenablement.

En ce qui concerne le contrôle exercé par l'Inspection des Finances (5), sans vouloir enlever au Ministère des Finances une des composantes essentielles de son objet, celle de contrôler l'utilisation de fonds publics dans les administrations comme dans les entreprises, nous estimons que l'efficacité du travail des commissaires aux comptes rendrait épisodique celui de l'Inspection des Finances. L'autonomie de gestion de la L.C.B. y trouverait son compte et l'Inspection des Finances, qui a déjà fort à faire ailleurs, interviendrait à certaines occasions, notamment au moment de l'inventaire des moyens financiers disponibles pour l'élaboration de plans quinquennaux de développement.

En conclusion, nous pensons que l'implantation d'un système fiable de comptabilité générale et de comptabilité analytique d'exploitation doublée de l'organisation de contrôles rigoureux et réguliers - sans être paralysants - présente un caractère d'urgence. Il s'agit là d'une des conditions de base de la connaissance de la situation exacte de la L.C.B. et de son redressement. Condition nécessaire mais loin d'être suffisante : d'autres réformes s'imposent qui ne seront pas exposées ici.

Les informations obtenues depuis notre enquête sur le terrain (1981) ne suffisent pas pour nous autoriser à nous prononcer sur l'évolution de la L.C.B. en ce qui concerne, notamment, la gestion du personnel, des équipements industriels, du matériel roulant, etc.

(1) Cf infra 8.3.2.

(2) Idem.

(3) Pour en savoir davantage sur le rôle du contrôleur de gestion, lire l'ouvrage de J-L. ARDOIN & H. JORDAN, Le contrôleur de gestion, Flammarion, Paris, 1978.

(4) Les entreprises publiques au Burundi, op. cit., annexe p. 28.

(5) L'Inspection Générale des Finances est l'appellation exacte. On aura remarqué que, pour abrégé, nous disons Inspection des Finances.

En revanche, il semble bien que les problèmes organisationnels restent presque tels que nous les avons observés (1) et décrits précédemment 2).

Bornons-nous donc, dans les pages qui suivent, à proposer une réorganisation administrative à même de doter la L.C.B. de l'autonomie de gestion nécessaire et d'un système de pilotage capables de lui permettre d'atteindre les objectifs proposés plus haut.

### 7.1.3 Adaptation de l'organisation à la stratégie

Les suggestions émises dans la section précédente ont pour but de fournir à la L.C.B. une panoplie d'indicateurs et de cadrans nécessaires à son pilotage au moins pour ce qui a trait à ses activités et à son fonctionnement. A ces éléments de pilotage, il faut fixer des objectifs précis, déterminer des scores à réaliser, réviser les uns et les autres au vu des changements intervenus dans l'environnement ou des résultats obtenus après un certain temps. Compte tenu de nombreuses dysfonctions organisationnelles analysées dans l'étude de cas, comment rendre les dirigeants de la L.C.B. enfin maîtres de la trajectoire de la firme dont ils ont la charge ? Comment faire en sorte que le directeur-gérant soit un véritable chef d'entreprise et non une espèce de chef de sous-département du ministère de l'agriculture et de l'élevage ? Les réponses à ces questions passent par le réaménagement des rapports entre le directeur-gérant, le conseil d'administration et le ministère de tutelle. Elles passent aussi par la modification de la composition du Conseil d'administration aux fins de le rendre opérationnel. Bref, il faut assurer à l'entreprise une réelle autonomie de gestion non seulement dans les textes mais surtout dans les faits. Ainsi, les nouvelles structures fourniront à l'entreprise un cadre favorable au développement de sa stratégie.

#### 7.1.3.1 Conseil d'administration

Nous avons vu que le conseil d'administration de la L.C.B. ne joue quère le rôle de premier plan que les statuts de l'entreprise lui assignent (cf supra 5.5.2.2 a.). En dépit de notre insistance, nous n'avons pas été autorisés à consulter les procès-verbaux des séances de ce conseil alors que les dirigeants de l'O.N.C. n'ont pas hésité à nous communiquer le même type de documents. Par contre, les cadres supérieurs que nous avons rencontrés n'ont pas dissimulé le fait que le conseil d'administration est éclipsé par la relation de subordination directe de la direction de la L.C.B. au ministère de tutelle. Le directeur général de l'élevage, siégeant au conseil d'administration, nanti du titre de commissaire du gouvernement et chargé entre autres choses du "contrôle technique de la société" (statuts, article 17) constitue le substrat de cette domination. Le nombre de fonctionnaires devrait être réduit à deux unités : le commissaire du Gouvernement pour sa connaissance supposée des problèmes de l'agriculture et de l'élevage; le directeur du commerce intérieur (membre non prévu par les statuts actuels) pour représenter le ministère ayant le contrôle des prix dans ses attributions.

(1) Extraits d'une lettre d'un connaisseur de la L.C.B. dont nous taillons le nom et datée du 20 janvier 1986 : "L'organigramme n'a pas changé. (...) Le conseil d'administration non plus; il est même presque inopérant".

(2) Cf supra 2ème partie, 5.5.2.

La présence de ce fonctionnaire, qui participerait à l'élaboration du contrat d'entreprise (cf infra 8.3.2.2), éviterait à la L.C.B. de devoir faire homologuer ses prix et donnerait à la gestion des approvisionnements la souplesse souhaitée (voir supra 7.1.1). Si l'on tient à ce que les éleveurs soient représentés, on peut choisir leur délégué parmi des anciens ministres ou anciens hauts fonctionnaires reconvertis dans l'élevage d'importants cheptels bovins dans la plaine de la Ruzizi.

Enfin, puisque le conseil d'administration se veut un organe de gestion, il n'est pas normal qu'à côté du directeur-gérant, administrateur le plus concerné, des directeurs ou des responsables de départements de la L.C.B. (production et/ou approvisionnements par exemple) ne siègent pas au Conseil. A l'instar des "insiders" des "Boards of Directors" (cf infra 8.3.1 A.).

Si cette composition était retenue, la présidence reviendrait à un des membres de la dernière catégorie à citer - last but not least - et formée d'administrateurs choisis pour leur compétence, leur expérience et l'intérêt qu'ils peuvent avoir pour la bonne marche de la Laiterie.

Comme c'est déjà le cas à l'O.N.C., il y a lieu, à la L.C.B., de rémunérer l'exercice du mandat d'administrateur "outsider" (cf infra 8.3.1 A). On ne voit pas d'autre manière de motiver des administrateurs dont l'activité professionnelle principale se passe ailleurs.

Modification de la composition du conseil et motivation des administrateurs, voilà des réformes nécessaires mais probablement pas suffisantes. Pour qu'elles le soient, il faut qu'elles s'intègrent dans une nouvelle conception de rapports entre la L.C.B. et le ministère de l'agriculture et de l'élevage. Il s'agit d'une réforme globale qui touchera toutes les entreprises nationales et dont il sera question plus loin (cf infra 8.3.2.2).

### 7.1.3.2 Ministère de tutelle

Modifié dans sa composition, délesté du fardeau représenté par le commissaire du Gouvernement et matériellement motivé, le conseil d'administration peut être à même de s'acquitter de sa tâche de principal organe de gestion et d'administration de la L.C.B. Ce faisant, le conseil d'administration ramènerait l'exercice de la tutelle à sa vraie place. Rappelons que la tutelle ministérielle doit se limiter à l'approbation - ou au rejet - de propositions relatives aux modifications de statuts de l'entreprise ou du personnel, aux projets de budgets, aux demandes de subventions, etc. Plus généralement, le ministère de tutelle doit veiller à la conformité à la politique gouvernementale des décisions qui lui sont soumises. Plus performant sera le travail du conseil d'administration, plus léger sera le poids du ministère de l'agriculture et de l'élevage et plus autonome sera la gestion de la Laiterie. Dans cette perspective, une collaboration hiérarchisée mais aérée succèdera avantageusement aux rapports de subordination directe entre le directeur-gérant et le ministère de tutelle qui impliquaient un rôle de figurant pour le Conseil d'administration. Ceci dit, il serait vain de fonder de grands espoirs sur le réaménagement de la tutelle exercée sur la L.C.B. si cette réforme ne s'inscrit pas dans le cadre d'une restructuration des rapports entre l'ensemble des entreprises publiques et l'Etat. La création du Service Chargé des Entreprises Publiques et la procédure de contrats d'entreprise vont dans ce sens (cf infra 8.3.2).

### 7.1.3.3 Directeur-gérant

Le conseil d'administration remis en état de marche et la tutelle ramenée à une pratique compatible avec un fonctionnement autonome des organes de direction et de gestion, on peut espérer voir le directeur-gérant exercer les pouvoirs qui lui sont conférés par les statuts de l'entreprise (1). Et dans la gestion quotidienne de la Laiterie, le directeur-gérant résistera d'autant mieux aux interférences venant du ministère de tutelle ou, parfois, d'autres départements ministériels qu'il s'appuiera sur un conseil d'administration renforcé. Bref, le directeur-gérant et le conseil d'administration disposeront de l'autonomie de gestion qui leur a fait défaut jusqu'ici. Ajoutons deux suggestions :

- 1) la lecture de la liste du personnel de la L.C.B. (mise à jour, janvier 1986) et le fait que l'organigramme n'ait pas changé (2) appellent, pour compléter la réforme des instances dirigeantes, une réorganisation interne de la firme. Si celle-ci paraît suffisamment pourvue en personnel technique (un ingénieur chimiste, deux ingénieurs en technologie laitière, 2 techniciens vétérinaires, 2 électroniciens, etc), les départements financier et commercial ne disposent pas d'économistes qualifiés - à défaut d'être expérimentés - en gestion financière et en marketing. Dans les limites des ressources de l'entreprise dont l'inventaire sérieux reste à faire, nous préconisons le recrutement d'un cadre chargé de s'occuper des problèmes commerciaux de la Laiterie, lesquels devraient être traités au sein d'un service ou d'un département spécifique au lieu de les mélanger avec les problèmes de production (3).
- 2) le responsable et les collaborateurs du département administratif et financier auraient avantage à fréquenter les séminaires que le Centre de Conseil, de Formation et d'Audit du Service chargé des entreprises publiques va organiser (4).

De cette manière, le directeur-gérant, ayant acquis la plénitude de ses responsabilités, pourrait déléguer une partie de celles-ci à des collaborateurs capables d'en faire un usage utile à la bonne marche de l'entreprise.

### 7.1.4 Conclusion

La mise en place d'un système fiable d'information comptable et de pilotage ne constituent pas les seules réformes à introduire à la L.C.B. mais, à notre avis, elles conditionnent toutes les autres.

- (1) Ces pouvoirs sont définis à l'article 12 de l'Ordonnance No 710/101, déjà citée, et repris dans l'étude de cas (cf supra 2ème partie, 5.5.2.1 b).
- (2) Cf supra 2ème partie, 5.5.2.1.2.
- (3) Idem 5.4.
- (4) Cf infra chap. 8, 8.3.2 B.

En tout état de cause, la première citée apparaît comme la condition sine qua non de la réussite des autres. Tant que la Laiterie ne disposera pas d'outils de calcul économique, d'autres améliorations envisageables telles que la compression des coûts pour une meilleure compétitivité, l'accroissement des approvisionnements en matière première locale par la pratique de prix intéressants pour les éleveurs-fournisseurs, une gestion rigoureuse du matériel roulant, des choix plus judicieux de nouveaux investissements, etc, toutes ces tentatives, si elles ont lieu, se feront dans l'improvisation et l'incohérence avec les conséquences facilement imaginables et dont quelques-unes ont été décrites (voir étude de cas). Insistons, pour terminer, sur le fait que ces changements élémentaires mais fondamentaux requièrent des ressources dont une bonne partie est disponible. Et les multiples enquêtes menées au sein des entreprises publiques et ordonnées par les pouvoirs publics témoignent de la volonté de ceux-ci d'entreprendre le redressement des sociétés d'Etat. A la L.C.B. comme ailleurs, il reste à traduire cette volonté manifeste en actions concrètes dans le cadre d'une stratégie globale et des stratégies propres à chaque entreprise.

## 7.2 OFFICE NATIONAL DE COMMERCE

L'étude de cas consacrée à l'O.N.C. a utilisé les matériaux rassemblés au cours de recherches effectuées en 1981. Depuis lors, l'office se débat dans de graves difficultés dont nous avons indiqué quelques aspects sur la base d'informations parcellaires que nous avons reçues entretemps (1). Signalons aussi qu'un changement important est intervenu à la direction de la firme à la fin de 1985: le mandat du directeur général, en fonction durant huit ans (1977 - 1987), n'a pas été renouvelé. En janvier 1986, le directeur commercial et financier a été chargé d'assurer l'intérim de la direction générale. Aussi concentrerons-nous nos conclusions et nos suggestions à certains problèmes endémiques de l'office et à quelques remèdes susceptibles, à notre avis, de donner des chances de survie à un établissement dont nous avons souligné l'utilité et les performances (voir étude de cas). Nous laisserons volontairement de côté des contingences et des péripéties dont nous avons eu connaissance mais dont nous ne possédons pas de données scientifiquement exploitables, ce qui ne veut pas dire que ces épisodes n'ont pas influé peu ou prou sur l'approfondissement de la crise de l'O.N.C.

Contrairement à la L.C.B., l'O.N.C. dispose d'un système d'information comptable, perfectible certes, mais qui permet au moins un certain nombre de calculs économiques indispensables à la gestion. Les améliorations à introduire se situent au plan de la comptabilité des coûts et aux contrôles financiers interne et externe. Quelques propositions ont déjà été formulées (2), d'autres le seront plus loin (3).

Commençons par parler de changements de stratégie d'approvisionnements et de ventes indispensables à la poursuite des activités de l'établissement. Nous aborderons ensuite les réformes touchant au système de pilotage.

(1) Cf supra 2ème partie, 6.4.1.5.

(2) Idem 6.5.3.

(3) Cf infra 6.2.2.3.

### 7.2.1 Conditions de survie : Une nouvelle stratégie

Pour commencer, rappelons que, durant les sept premières années de son existence, l'O.N.C. a réalisé des performances que d'autres entreprises publiques lui enviaient : capital nominal porté de 10 à 80 millions FBU et capital réel de 5 à 80 millions de FBU grâce à l'autofinancement; cash-flow décuplé; chiffre d'affaires multiplié par vingt; résultat d'exploitation se chiffrant par dizaines de millions FBU chaque année, etc. On ne peut pas oublier non plus le vaste réseau de distribution de marchandises qui était parvenu à approvisionner des régions parmi les plus éloignées de Aujumbura; même si certains points de vente coûtaient plus cher qu'ils ne rapportaient à l'O.N.C., leur utilité sociale n'était pas négligeable. Bref, sous réserve des améliorations à apporter à sa gestion, une entreprise qui était rentable et sur laquelle on pouvait fonder de grands espoirs.

Depuis 1981, comme le montre le tableau No 46 ci-dessous, le marasme sévit : chute des ventes, réduction d'approvisionnements, difficultés d'accès au crédit (1) et amenuisement des résultats d'exploitation.

Tableau No 46 : Evolution de quelques indicateurs de la situation de l'O.N.C. (entre 1980 et 1985 et en millions de FBU)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Chiffre d'affaires	1'250	901	583	497	250	214.5
Achats	1'187	584	449	174	154.5	142
Endettement à court terme	608	754	641	371	289.6	123.2
Résultat net	24	9.8	3.8	-28.0	-44.5	-18.6

Source : Documents O.N.C.

Par quelles voies l'O.N.C. peut-il sortir du tunnel ? Nous en voyons trois : deux dépendent de la volonté de l'O.N.C. et surtout de celles des pouvoirs publics, la troisième résulte d'une amélioration de l'environnement dont on souhaite qu'elle soit durable.

#### 7.2.1.1 Redressement de la courbe des ventes

Avec la création de l'ONIMAC, le marché du ciment semble définitivement perdu pour l'O.N.C. Idem pour les allumettes et le papier hygiénique fabriqués depuis peu par des industriels privés installés à Bujumbura.

(1) Dans l'étude de rentabilité (cf supra 6.4.1.4), nous avons montré, à l'aide du calcul de l'effet de levier, que l'O.N.C. arrivait à rentabiliser ses capitaux en recourant au crédit à court terme.

Par contre, que l'écoulement de textiles fabriqués par COTEBU et d'autres produits sortis de manufactures publiques échappe à l'O.N.C. nous paraît incompréhensible et regrettable. Deux exemples pour illustrer notre propos :

1) les textiles produits par COTEBU

Le conflit entre le COTEBU et l'O.N.C. a été précédemment décrit (voir étude de cas O.N.C., 6.4.1.5 B.5). Rappelons simplement que, dans cette affaire, l'O.N.C. a perdu un marché équivalent à près de la moitié de son chiffre d'affaires de 1981.

La lecture des derniers chiffres disponibles (exercice 1983) conduit à se demander si les quelques livraisons que l'O.N.C. recevait encore de COTEBU n'ont pas été interrompues. En effet, le compte "Fournisseur COTEBU" se résume comme suit dans les livres de l'O.N.C. (exercice 1983) :

Débit	FOURNISSEUR COTEBU (en FBU)		Crédit
Règlement de factures No...	13'000'000	Solde initial	29'864'729
Solde final	16'864'729		
	<u>29'864'729</u>		<u>29'864'729</u>

Absence de livraison momentanée, interruption ou arrêt définitif des relations d'affaires entre les deux partenaires, difficile de juger de loin. Ce que l'on peut avancer sans risquer de se tromper, c'est le mauvais départ des rapports entre une grande unité de production industrielle et un établissement commercial normalement appelés à se compléter. On comprend mal pourquoi le COTEBU n'a pas voulu mettre à profit l'expérience acquise et le réseau commercial mis en place par l'O.N.C. On se l'explique d'autant moins que les deux firmes relèvent du même ministère de tutelle qui, d'entrée de jeu, aurait pu arbitrer, coordonner et harmoniser les politiques commerciales des parties en conflit. Pour une fois que l'intervention active du ministère de tutelle était souhaitable, elle n'a pas eu lieu ou, alors, elle n'a pas abouti à un résultat positif. Pourquoi ? Mystère (1).

Une des conditions de survie de l'O.N.C., de certaines de ses agences en particulier, réside dans l'urgence de la recherche d'une solution définitive à ce problème qui, par ailleurs, illustre l'insuffisance - sinon l'absence - de la réflexion stratégique pour le secteur d'économie mixte de notre pays (2).

(1) Il ressort des données partielles relatives à l'exercice 1984 que le COTEBU a livré à l'O.N.C. pour 15 millions FBU de marchandises. Il n'y avait donc pas (pas encore ?) de cessation de relations commerciales entre les deux firmes. Mais on était encore loin de ce que l'O.N.C. peut attendre du COTEBU.

(2) Nous reviendrons sur ce problème de stratégie quand nous parlerons du Service chargé des Entreprises Publiques (cf infra chap. 8, 7.3.2).

2) la sucrerie de Mosso (sud-est du Burundi)

Il s'agit d'un projet (1) ambitieux, en chantier depuis quelques années et comportant une vaste plantation de cannes à sucre, une sucrerie et une distillerie. Les investissements prévus par le IVème Plan (1983-1987) pour ce projet donnent la mesure de l'importance accordée à cette industrie de substitution au sucre importé :

Tableau No 47 : INVESTISSEMENTS prévus par le IVème Plan pour la branche 44 : Agro-industries

(extraits; en millions FBu aux prix de 1981)						
	1983	1984	1985	1986	1987	1983 - 1987 (Total)
Sucrerie	523	743	742	742	--	2'750
Distillerie	--	66	291	81	--	438

Source : IVème Plan Quinquennal (1983 - 1987) p. 250.

La documentation en notre possession ne renseigne pas sur les études préalables de faisabilité et de marché relatives à ce projet. En d'autres termes, le peu d'informations dont nous disposons ne suffit pas pour dissiper notre appréhension d'assister malheureux à une sous-utilisation d'installation coûteuse comme c'est déjà le cas à la L.C.B., au COTEBU et ailleurs. Mais notre propos vise pour l'instant à suggérer à l'O.N.C. d'entamer à temps les négociations pour que le marché de la commercialisation de sucre produit ne lui échappe pas, à proposer aux dirigeants de la Sucrerie de mettre à contribution les services rodés de l'O.N.C. et à souhaiter que le Centre de stratégie du Service Chargé des Entreprises Publiques veille à la coordination des politiques commerciales des deux firmes.

Si la nouvelle production satisfait les besoins du marché burundais, l'importation de sucre étranger sera probablement arrêtée. Le pays y gagnera en économie de devises, en créations d'emplois, en acquisition de technologie, etc. mais du point de vue de l'O.N.C., ce sera encore un pan de sa structure des ventes qui va s'écrouler à moins que les suggestions reprises ci-dessus ne soient retenues.

D'une manière générale, les tâches de production étant déjà complexes, on ne voit pas pourquoi les industries publiques naissantes ne laissent pas à l'O.N.C., qui a quelque expérience, le soin de vendre leurs produits.

(1) Le mot "projet" est utilisé ici dans le sens que lui donnent les organisations financières (et autres) de coopération bilatérale et multilatérale, c'est-à-dire un ensemble de travaux que l'on se propose d'effectuer et qui continuent de s'appeler "projet X" jusqu'à leur achèvement.

### 7.2.1.2 Diversification de marchandises importées (1)

Se rendant compte de la réduction prévisible du volume de ses activités importatrices, l'O.N.C. envisageait lui-même en 1981 de se tourner vers de nouveaux articles dont, cependant, il disait lui-même qu'ils ne se prêtaient pas à la vente en gros (2). Et pour cause : vouloir importer des boissons alcoolisées, des articles de sport, des produits alimentaires, etc. (3), c'est, sans le dire, cibler une clientèle urbaine ou résidant dans les centres extra-coutumiers (pour reprendre un vocable colonial).

Or, celle-ci représente tout au plus 10% de la population totale du pays. Le succès rencontré par les textiles chinois auprès de la clientèle rurale (90% de la population) prouve que, malgré la modicité de son pouvoir d'achat monétaire, la satisfaction de certains besoins de cette population devrait constituer la champ des études de marché de l'O.N.C.

Quelques exemples : les paysans burundais ne fabriquent pas eux-mêmes les instruments aratoires; le soir, beaucoup d'habitations sont éclairées au feu de bois mais l'utilisation de lampe-tempête gagne du terrain; les ustensiles de cuisine fournis par l'artisanat traditionnel sont progressivement remplacés par des articles importés et fabriqués en matériaux plus durables.

S'agissant du pouvoir d'achat des masses rurales, aucune étude sérieuse n'a, à notre connaissance, été entreprise pour connaître l'utilisation de l'important surplus monétaire gagné par les planteurs de café (4). On a simplement et occasionnellement constaté, à l'occasion de changements de signes monétaires (5), que les sommes thésaurisées se chiffrent par milliards de francs Burundi. Un des moyens de mettre en circulation cette épargne improductive est de lancer sur le marché des produits répondant à la demande effective et potentielle de ces consommateurs insuffisamment sollicités. Le snobisme ambiant, avatar parmi d'autres hérités de la colonisation, entraîne des habitudes de consommation proches de celles des Européens, ceci surtout dans les couches aisées de la population autochtone. Certains commerçants et industriels locaux ne semblent s'intéresser qu'à cette strate minoritaire, c'est leur affaire. Il ne faudrait tout de même pas que les entreprises nationales eussent la même courte vue.

S'engager dans la recherche d'articles de grande consommation rurale, voilà une deuxième voie dans laquelle l'O.N.C. peut s'engager pour sortir de l'ornière et éviter le naufrage.

(1) La diversification a pour but le redressement des ventes comme les propositions émises dans la section précédente. Nous la traitons séparément pour la clarté de l'exposé.

(2) Cf supra 2ème partie, 6.4.1.5. (causes structurelles 1).

(3) Un marché, du reste, largement dominé par des commerçants grecs, indiens ou pakistanais implantés dans le pays depuis des décades et qu'il est difficile de concurrencer.

(4) Au sujet de l'importance des campagnes caféières, voir supra, étude de cas O.N.C. 6.2.3.1.

(5) Dans les années soixante et la première moitié des années soixante-dix, certains billets de banque portaient l'effigie du chef d'Etat en exercice. Le renversement de ce dernier s'accompagnait naturellement de l'apparition de la figure du nouveau maître du pays sur les mêmes billets ou sur d'autres. Le changement le plus massif et le plus coûteux intervint en 1966 - 1967 quand il fallut remplacer "Royaume du Burundi" par "République du Burundi" sur les billets de banque et les pièces de monnaie.

#### 7.2.1.3 Amélioration des conditions d'acheminement de marchandises importées (voie septentrionale)

Nous avons précédemment (1) décrit les problèmes de transport de marchandises destinées au Burundi qu'il s'agisse de la voie méridionale (Dar-Es-Salaam - Kigoma - Bujumbura) ou de la voie septentrionale (Nombassa - Bujumbura). Au sujet de la voie du Sud, malgré "la modernisation du port de Kigoma en cours d'achèvement, (...) le train n'est pas en mesure de répondre à une augmentation du trafic (300'000 tonnes par an). (...) Des chargements se perdent dans la nature. "Nous manquons de wagons", assurent les chemins de fer tanzaniens. "Mauvaise gestion du parc", répliquent les spécialistes" (2). Autant dire que l'O.N.C. et les autres importateurs n'ont pas d'améliorations à attendre de ce côté-là à court ou moyen terme. De l'autre côté, les combats fratricides qui ont enflammé l'Uganda durant de longues années ont pris fin et un nouveau régime s'est installé à Kampala depuis début 1986 et semble capable et soucieux de garantir la sécurité et la libre circulation des biens et des personnes (3). Le transport de marchandises redevenu normal (4), une telle situation peut réduire les délais de réception de marchandises importées, le coût du transport et les taux de diverses assurances. Une double conséquence en résultera pour l'O.N.C. : l'allègement de frais entrant dans le calcul des prix de vente pratiqués par l'office et un approvisionnement plus régulier. On aura compris qu'on a affaire ici à une conjoncture favorable dont l'entreprise va profiter et non à une condition à laquelle il faut satisfaire. Nous en parlons parce que nous avons montré que, dans un passé récent, cette composante de l'environnement participait de l'ensemble des contraintes susceptibles d'asphyxier l'O.N.C. (4).

#### 7.2.1.4 Conclusion

Né dans des circonstances particulières, devenu une grande entreprise en quelques années, enfoncé dans un profond marasme au moment où il venait d'atteindre la vitesse de croisière, l'O.N.C. a besoin, pour son sauvetage, du concours des pouvoirs publics, de la compétence et de l'imagination de ses propres dirigeants. Les quelques éléments de solutions exposés dans les pages précédentes ont pour seule ambition de répondre à certaines des questions apparues dans l'étude de cas. Le lecteur trouvera dans les pages suivantes d'autres suggestions touchant aux systèmes de pilotage et de contrôle qui conditionnent aussi la poursuite améliorée des activités de l'O.N.C. dans le cadre d'une stratégie commerciale plus dynamique.

(1) Cf supra 2ème partie, étude de cas O.N.C. 6.2.4.

(2) Le Monde, No 12 864, 8 - 9 juin 1986.

(3) Au sujet de l'historique des cinq dernières années de la longue crise ougandaise, voir "Le Monde diplomatique", No 384, mars 1986, l'article intitulé : "Cinq ans de massacres et d'affrontements en Ouganda : Comment l'armée de la résistance nationale vint à bout d'un régime discrédité".

(4) Cf supra 2ème partie, étude de cas O.N.C., 6.2.4.2.

## 7.2.2 Adaptation de l'organisation au sauvetage de l'entreprise

Comparés aux nombreuses dysfonctions constatées à différents niveaux et sur plusieurs plans à la L.C.B., les progrès réalisés par l'O.N.C. à la fin des années soixante-dix montrent que la mauvaise gestion des entreprises publiques burundaises n'est pas une fatalité. Il ne s'agit pas seulement de performances en termes quantitatifs (chiffre d'affaires, rentabilité, etc.) mais aussi de la capacité des dirigeants de l'office à repenser leur organisation. La modification de la composition du conseil d'administration aux fins d'en accroître l'efficacité et la nouvelle définition de centres de responsabilités (direction générale, direction des départements) illustrent de la part des dirigeants de l'établissement une recherche qualitative de meilleures méthodes "managériales". Certes, des erreurs stratégiques et une autonomie de gestion insuffisante expliquent en partie les graves difficultés actuelles, mais on aurait mauvaise grâce à passer sous silence les résultats remarquables obtenus par l'O.N.C. au cours des sept à huit premières années de son existence. Et on se trouve en présence d'un douloureux paradoxe : une entreprise qui, jusqu'en 1983 (1), n'a coûté à l'Etat que la mise de lancement (5'000'000 FBu), dont l'utilité socio-économique et l'expérience sont reconnues et dont la gestion, tout en ayant besoin de réformes, a donné quelque satisfaction; la voilà, cette entreprise, menacée de liquidation. Le sauvetage de l'O.N.C. - si tant est que le Gouvernement en éprouve réellement la nécessité - passe aussi par des réformes touchant au fonctionnement du conseil d'administration et de la direction générale et aux rapports entre ces organes et le ministère de tutelle et les autres organes de contrôle. Bref, tout doit concourir à doter l'O.N.C. de l'autonomie de gestion nécessaire à son redressement. La première section va justement traiter de l'autonomie de gestion qui résultera de la restructuration des organes de direction et de gestion; la suivante parlera des organes de contrôle. A cette occasion, il apparaît que l'autonomie de gestion n'est pas incompatible avec un système de contrôle rigoureux et régulier par opposition aux contrôles insuffisants et parfois intempestifs (2) qui ont prévalu jusqu'ici.

### 7.2.2.1 Conseil d'administration

Nous avons signalé plus haut (3) les raisons de la modification de la composition du conseil d'administration décidée en 1979. L'allure de la nouvelle équipe appelle des remarques déjà formulées (4) et des retouches exposées ci-après.

D'abord, le poste de commissaire du gouvernement forme une courroie de transmission supplémentaire de l'influence du ministère de tutelle, laquelle influence se trouve déjà largement exercée par le représentant du ministre du commerce qui préside le conseil d'administration.

(1) Dernière année pour laquelle nous disposons de données comptables complètes, c'est-à-dire des documents synthétiques de fin d'exercice.

(2) Allusion aux interférences des pouvoirs publics (cf supra, 2ème partie, étude de cas O.N.C., 6.2.2).

(3) Cf étude de cas O.N.C., 6.5.2.

(4) Idem.

Le rôle du commissaire du gouvernement ne nous paraît correspondre à aucune nécessité d'ordre gestionnaire. Bien au contraire : comme son nom l'indique, il s'apparente à une volonté de contrôle politique et, de ce fait, il affecte encore plus l'autonomie de gestion de l'établissement. Dans la logique de la composition du conseil proposée ci-dessous, la représentation du ministère du commerce sera ramenée à une unité nantie ou non du titre de commissaire du gouvernement. En deuxième lieu, s'il est normal que le ministère de tutelle soit représenté au conseil d'administration, il ne va pas de soi que celui-ci soit présidé par le représentant de celui-là.

A notre avis et toujours dans le but de doter l'office d'une réelle autonomie de gestion, la présidence du conseil d'administration devrait échoir à l'un des "deux membres nommés à titre personnel en raison de leur compétence (1).

Ainsi le conseil d'administration pourrait être composé de la manière suivante :

- e) un membre nommé à titre personnel en raison de sa compétence (président) (2);
- b) un représentant de la Banque de la République du Burundi (vice-président), ceci en raison du fait que l'essentiel du commerce extérieur et du crédit alloué à l'économie ainsi que la gestion de devises sont étroitement contrôlés par la Banque Centrale;
- c) un autre membre nommé, lui aussi, à titre personnel en raison de sa compétence;
- d) un délégué du personnel proposé par le conseil d'entreprise;
- e) deux représentants des consommateurs;
- f) quatre membres représentant respectivement le ministère du commerce, le ministère des finances, le ministère des affaires étrangères (3) et le ministère du développement rural.

Ajoutons que ces délégués ministériels devraient être choisis non pas parmi les directeurs généraux ou les directeurs mais au sein de staffs composés de conseillers ou de chargés de mission ayant quelque compétence dans les domaines du commerce et/ou de la gestion et, à priori, moins accaparés par leur tâche quotidienne que les grands chefs de services ministériels.

Enfin, la pratique, introduite en 1981, de motiver les administrateurs par des jetons de présence devrait être maintenue et cela, naturellement, dans les limites des ressources et des résultats de l'entreprise.

(1) Le Service chargé des entreprises publiques dont il sera question plus loin (voir infra 8.3.2) devra avoir son mot à dire dans ces nominations.

(2) Décret-loi No 1/36, op. cit., art. 6 alinéa b.

(3) Le maintien d'un représentant du ministère des affaires étrangères se justifie par le fait que l'O.N.C. peut de nouveau servir d'instrument d'application d'accords commerciaux semblables à celui qui est à l'origine de la création de l'établissement (voir étude de cas).

### 7.2.2.2 Directeur général et comité de gestion

Un conseil d'administration rénové et rendu plus efficace peut servir d'amortisseur à la pesanteur de la tutelle ministérielle. Plus opérationnel sera le conseil d'administration, moins interventionniste sera le ministère de tutelle.

Toutefois, il faudra lutter fermement contre l'inertie des habitudes acquises au cours de toute la période où le rendement du Conseil d'administration a été insuffisant et le ministère du commerce plus présent. Le but recherché dans les propositions faites au sujet du conseil d'administration est de faire en sorte que le directeur général devienne un vrai chef d'entreprise agissant effectivement "par délégation du conseil d'administration et dans le cadre de la politique de gestion définie par celui-ci" (1).

Il est difficile de suggérer quoi que ce soit à propos du comité de gestion (cf étude de cas, 3.5.2 B). Son rôle semble plutôt théorique. Ses dysfonctions éventuelles ne nous paraissent pas fondamentales dans la mesure où son existence n'apporte en elle-même aucune réponse aux besoins de restructuration de l'O.N.C.. O'ailleurs, il est symptomatique que le comité de direction ne figure pas sur l'organigramme de l'établissement (cf étude de cas, 6.5.2.3). La bonne organisation interne de l'O.N.C. dépendra en grande partie de l'autonomie de gestion qui permettra au directeur général de déléguer des responsabilités. Tout en maintenant les remarques et les critiques que nous avons faites au sujet de l'organigramme (voir étude de cas, 6.5.2.3) de l'O.N.C., ajoutons que le directeur général ne peut déléguer de responsabilités que lorsqu'en les assumant quotidiennement, il en mesure le volume et la complexité et, corollairement, éprouve le besoin d'en partager la charge avec ses collaborateurs.

### 7.2.2.3 Le ministère de tutelle

En conclusion de l'analyse du rôle du ministère du commerce (2), nous avons constaté que ce dernier exerce sur l'O.N.C. la surveillance administrative prévue par les statuts et une certaine domination dans la gestion courante, domination incompatible avec l'autonomie proclamée par les statuts mais loin d'être respectée dans les faits. La représentation du ministère du commerce par un seul administrateur et la nomination à la présidence du conseil d'administration d'un administrateur non issu du ministère de tutelle sont quelques-unes des mesures tendant à éviter au conseil d'administration d'être court-circuité ou de servir de relais de l'interventionnisme du ministère de tutelle.

Reste la question de nomination des administrateurs, du directeur général et des directeurs de départements par le Président de la République sur "proposition du ministre de tutelle" (3).

Sous les apparences d'une procédure administrative surgit là une dimension politique du rôle du ministère de tutelle. Un rôle diffus et dont l'analyse est malaisée parce que l'écheveau des forces politiques et des pratiques en jeu ne se laisse pas démêler en quelques lignes ou quelques pages (4).

(1) Décret-loi No 100/161 du 7 juillet 1981, op. cit., art. 22.

(2) Cf supra, 2ème partie, étude de cas O.N.C. 6.5.2.2. A.

(3) Décret-loi No 100/161, op. cit., art. 7 et 21.

(4) Aussi, sans prétendre épuiser le sujet, en traiterons-nous quelques aspects dont la connaissance est nécessaire à l'intelligence de nos propositions (voir infra 8.1.1).

Pour neutraliser ou, à tout le moins, réduire le jeu de préférences politiciennes et lutter ainsi contre le clientélisme, l'avis du Service chargé des entreprises publiques (1) peut aider efficacement la Présidence de la République dans l'examen des propositions de nominations. Les administrateurs et les cadres supérieurs de l'O.N.C. seront d'autant plus autonomes et psychologiquement mieux armés pour résister aux pressions qu'ils ne devront pas leur nomination au seul ministre de tutelle.

#### 7.2.2.4. Organisation des contrôles

Le contrôle administratif étant assumé par un ministère de tutelle qui ne se mêlerait plus de la gestion quotidienne de l'entreprise, il reste à dire quelques mots au sujet du contrôle financier exercé par les commissaires aux comptes et l'Inspection des Finances. A propos de cette dernière, le lecteur se reportera à ce qui en a été dit dans la réorganisation proposée pour la L.C.B. (2) et qui est applicable mutatis mutandis à l'O.N.C.

Quant à la vérification des comptes, rappelons un de ses mérites : être effectuée chaque année, ce qui n'est pas banal si on se souvient de ce qui se passe à la L.C.B.

Aux observations et suggestions reprises dans l'étude de cas (3), ajoutons quelques nouvelles recommandations :

- 1) la vérification des comptes doit être confiée à deux commissaires aux comptes, règle prévue par les statuts, respectées pendant deux ans et abandonnée en 1976. En plus, la responsabilité des commissaires doit être engagée - c'est-à-dire susceptible d'être sanctionnée, le cas échéant - par les rapports qu'ils rédigent (proposition déjà émise pour la L.C.B., voir supra 6.1.1.2).
- 2) en attendant que le service chargé des entreprises publiques soit en mesure de fournir des personnels compétents et expérimentés en audits interne et externe, le ministère des finances peut provisoirement recruter des contrôleurs contractuels au sein des cabinets de comptabilité privés, à la Banque de la République du Burundi ou dans certaines institutions financières publiques ou semi-publiques comme la Banque Nationale de Développement Economique (BNDE), la Société Burundaise de Financement (S.B.F.) ou la Caisse de Mobilisation et de Financement (CAMOFI). En tout état de cause, les cadres travaillant dans ces derniers établissements ont plus d'expérience financière et, probablement, au moins autant de formation théorique que les commissaires aux comptes actuellement chargés du contrôle financier des entreprises publiques et au sujet desquels l'enquête de la B.I.R.D. écrit : "Aux dires mêmes de certains d'entre eux, les deux tiers des commissaires n'ont ni la formation, ni l'expérience requises pour l'exercice de leur mission" (4). On a affaire à des fonctionnaires ou employés d'entreprises publiques qui "de plus, compte tenu des charges qui sont les leurs par ailleurs, ne peuvent consacrer que quelques jours par an à leur mission, quand ils les consacrent, ce qui ne semble pas être la généralité des cas" (5). Les insuffisances relevées dans les rapports de vérification des comptes de l'O.N.C. s'expliquent vraisemblablement par le profil des commissaires aux comptes décrit ci-dessus par les consultants de la Banque Mondiale.

(1) Voir infra 8.3.2.

(2) Voir supra 7.1.2.2.

(3) Voir supra, 2ème partie, étude de cas O.N.C., 5.5.2.2 B.

(4) et (5) Les entreprises publiques au Burundi, op. cit., annexe p. 12.

### 7.2.3 Conclusion

Notre analyse de l'environnement, des objectifs, des ressources, des activités, du système de pilotage de l'O.N.C. s'est étendue des origines de l'Office jusqu'en 1981. La description de la crise que traverse l'établissement va jusqu'aux exercices 1983 et 1984 (seulement quelques informations éparées pour 1984). En trois ans, la situation peut avoir empiré ou, au contraire, l'entreprise s'est peut-être quelque peu requinquée. Dans la première hypothèse, la disparition de l'O.N.C. n'est pas à exclure, auquel cas nos suggestions deviendraient sans objet ou, plutôt, pourraient servir à éviter de refaire les mêmes erreurs dans des firmes semblables. Dans l'autre alternative - la seule souhaitable - les réformes que nous proposons ne constituent pas un plan de remise à flot : elles se veulent une contribution limitée parce que fondée sur des renseignements incomplets, surtout en ce qui concerne ces deux ou trois dernières années.

Au chapitre prochain, nous allons tenter d'étendre à l'ensemble du secteur d'économie mixte les réformes relatives aux systèmes de pilotage, tant il est vrai que les dysfonctions de ces derniers présentent beaucoup de similitude dans le secteur et que de telles réformes s'avèrent nécessaires, quel que soit le présent et l'avenir de l'O.N.C.

## 8. POUR UNE AMELIORATION DES SYSTEMES DE PILOTAGE ET DE CONTROLE

Les études de cas, tant au plan de l'analyse qu'à celui des conclusions, ont montré que la L.C.B. et l'O.N.C. présentent plus de similitudes que de dissemblances quant à l'imprécision de leurs objectifs respectifs, à la nature de leur environnement et aux dysfonctions de leurs systèmes de pilotage. Ce sont les similitudes observées dans ce dernier domaine qui vont servir de support au présent chapitre. Comme il a été dit précédemment (1), la L.C.B. et l'O.N.C. ont été choisis comme entreprises-témoins et non comme un échantillon représentatif d'un secteur qui compte près de soixante entreprises. Dès lors, il peut paraître hasardeux d'extrapoler à partir de deux cas seulement. Ce qui nous autorise néanmoins à proposer des solutions extensibles à beaucoup d'entreprises publiques de notre pays, c'est que des enquêteurs investis par les pouvoirs publics et, naturellement, dotés de beaucoup plus de moyens que nous, ont étudié la situation du secteur d'économie mixte sur la base d'échantillons jugés représentatifs (2). Leurs commentaires recourent souvent nos propres observations, en particulier pour ce qui a trait aux problèmes d'organisation et de contrôle de gestion. Aussi, est-ce sur ce dernier terrain que nous allons introduire quelques idées dérivées des développements repris au chapitre précédent, confrontées aux conclusions de grandes enquêtes mentionnées ci-dessus et tenant compte des expériences connues d'autres pays comparables au nôtre. Au plan méthodologique, nous reprendrons la démarche utilisée pour les études de cas et empruntée à l'approche systématique : brève description de l'environnement, définition des objectifs poursuivis par les propositions que nous ferons et étude des composantes de ces mêmes propositions.

### 8.1 ENVIRONNEMENT

L'environnement envisagé ici concerne les données avec lesquelles les dirigeants des entreprises publiques doivent compter dans leur recherche de la maîtrise de la trajectoire de firmes dont ils ont la charge. Toute suggestion visant à accroître les possibilités de pilotage adéquat ne peut ignorer ces contraintes. Et comme nous nous bornons ici à l'organisation des hommes dans l'entreprise aux échelons les plus élevés, nous ne pouvons pas éluder les contextes politique, social et économique dans lesquels ces décideurs évoluent. Vastes sujets et qui mériteraient, chacun à lui seul, plusieurs thèses. Dans les pages suivantes, nous nous limiterons aux éléments de ce triple environnement qui influent le plus souvent sur la nomination de directeurs généraux, sur les rapports que ceux-ci entretiennent avec le ministère de tutelle et les autres départements ministériels, sur la psychologie du chef d'entreprise publique dans son travail quotidien, etc.

(1) Cf supra 2ème partie, étude de cas L.C.B., 5.1.2.

(2) L'étude la plus approfondie a abouti au rapport, souvent cité, "Les entreprises publiques au Burundi. Diagnostic et recommandations". Voir aussi W. KUHN et V. SHINGIRO, op. cit.

### 8.1.1 Environnement politique

Le Burundi est un des rares pays africains qui, à l'intérieur de ses frontières actuelles (1), ne résulte pas de la juxtaposition forcée de peuples (2) arrachés à différents Etats ou regroupements pré-coloniaux. Les Burundais n'ont pas attendu les Allemands, encore moins les Belges, pour être gouvernés dans une structure étatique (3) servie par une langue et une culture communes, et une unification "restée très marquée par la dimension religieuse de l'institution monarchique et qui, sur le plan militaire, a consisté (...) à refouler des royaumes voisins (4). Dans un continent composé en majorité de "protonations" et d'"appareils de contraintes" (5), la conscience de l'unité des Burundais et leur volonté de vivre en commun, malgré les vicissitudes de l'époque et de l'héritage coloniaux (6), constituent des atouts politiques importants au niveau de la gestion de l'Etat et de l'entreprise.

(1) Le Burundi n'a pas entièrement échappé à la chirurgie coloniale (Congrès de Berlin, 1885). Un morceau de son territoire, situé au nord-est, a été rattaché à l'actuelle Tanzanie.

(2) Peuples et non "tribus" comme une certaine ethnologie se complait à le répéter. S'il est vrai que, dans quelques régions d'Afrique, les colonisateurs ont trouvé des structures disséminées dans les clairières de l'immense forêt équatoriale ou aux confins des déserts et réduites à leur plus simple expression, dans de nombreux cas, ils ont démembré d'authentiques empires et royaumes. En recollant les morceaux au gré du rapport de forces, ils se sont emparés de territoires qui, à l'indépendance, sont devenus les Etats africains actuels affligés de problèmes "tribaux", entre autres malheurs.

Au sujet de la critique de l'ethnologie "tribaliste" ou "ethniste", voir notamment Jean-Loup ANSELLE et ELIKIA M'BOKOLO, Au coeur de l'ethnie, Ed. La Découverte, Paris, 1985 (ouvrage collectif) et Joseph KI-ZERBO, Histoire de l'Afrique Noire, Hatier, Paris, 1978.

(3) Selon J-P. CHRETIEN, la dynastie des Baganwa qui ont régné sur le Burundi jusqu'en 1966 a été instaurée à la fin du XVIIème siècle (cf. J-P. Chrétien : Hutu et Tutsi au Rwanda et au Burundi in "Au Coeur de l'ethnie", op. cit., p. 142.

(4) Idem.

(5) Catégories empruntées à Jean ZIEGLER : Main basse sur l'Afrique, Seuil, Paris, 1978, pp. 223 et suivantes.

(6) Comme le Rwanda et le Zaïre, le Burundi a cruellement souffert d'une décolonisation arrachée à une administration belge particulièrement réfractaire au mouvement d'émancipation des peuples colonisés. Au sujet de la genèse des conflits "ethniques" qui ont ensanglanté un pays où les "ethnies" ne se distinguent "ni par la langue, ni par la culture, ni par l'histoire, ni par l'espace géographique occupé", voir J-P. Chrétien, op. cit., p. 129 et les éléments bibliographiques cités dans la première partie (cf supra 2ème partie, 6.4.1.3).

Très schématiquement, on peut résumer de la manière suivante le défi que les dirigeants actuels (et à venir) doivent relever (1) : mettre en oeuvre une praxis qui soit la meilleure synthèse possible entre les pratiques politiques traditionnelles qui imprègnent encore les mentalités et qui avaient leur cohérence et les acquis de l'occupation coloniale, en particulier les apports culturels, techniques et scientifiques, ainsi que d'autres progrès nécessaires à la gestion contemporaine.

La monarchie séculaire, déjà subrogée dans l'exercice du pouvoir politique par l'administration coloniale belge et donc considérablement affaiblie, a été renversée en 1966. Le système républicain qui lui a succédé a pour soubassement l'Union pour le Progrès National (UPRONA), parti unique qui doit son prestige et sa popularité à la lutte qu'il mena pour la reconquête de la souveraineté nationale. Mais la quintessence du pouvoir appartient à l'armée, seule force sociale bien organisée et dotée de moyens qui lui assurent la suprématie sur les autres composantes de la société burundaise. En même temps, on trouve peu de militaires dans les rouages politiques, administratifs et économiques du pays. Si le Chef de l'Etat et l'un ou l'autre ministre sont des officiers supérieurs, pour le reste, l'armée s'occupe de la défense du pays et du maintien de l'ordre public. Ainsi, le gouvernement, l'administration centrale et locale, la direction des services et des entreprises publiques sont en majorité aux mains des civils. De sorte que l'UPRONA retrouve un rôle important à jouer. La Deuxième (2) République "s'est employée à lui (au parti) insuffler de nouvelles forces" (3) alors que "les régimes précédents lui avaient étouffé la voix sans parvenir à la détruire" (4).

Il semble bien, en effet, que depuis son congrès national en décembre 1979, l'UPRONA ait regagné beaucoup d'importance dans la vie politique du pays : "Dans le cadre du parti unique, (...) la Deuxième République a institué un système spécifique où la concertation, le dialogue, la participation populaire ne sont pas de vaines formules. En témoignent les événements qui ont ponctué la vie nationale au cours de ces cinq dernières années : démocratisation du parti, promulgation d'une Constitution approuvée par référendum le 18 novembre 1981, élection d'une assemblée nationale en octobre 1982, élection du Président de la République en août 1984" (5).

Le parti a pour tâches d'"orienter, animer, former, contrôler" (6) et son comité central composé de soixante membres (45 élus et 15 nommés par le Chef de l'Etat), au cours de ses réunions trimestrielles, "examine, développe et précise les politiques nationales à suivre dans les différents domaines" (7).

Ce bref vade-mecum indique assurément une évolution sensible dans le fonctionnement des institutions politiques du Burundi. Il n'en reste pas moins que le centre du pouvoir politique se situe à la présidence de la République.

(1) Défi est employé ici comme l'équivalent du mot anglais "challenge" et comme il est utilisé par J.-J. SERVAN-SCHREIBER (Le défi américain, Le défi mondial) : "Dans les sociétés comme pour les hommes, il n'y a pas de croissance sans défi".

(2) Rappelons que la numérotation correspond à l'accession au pouvoir d'un nouveau président.

(3), (4), Extraits d'un dossier de 56 pages consacré au Burundi par (5), (6) la revue "AFRIQUE - ASIE", No 336 du 3 - 16 décembre 1984. et (7) 1984.

Le Chef de l'Etat, président de l'UPRONA et chef de l'Armée ainsi que son entourage aux contours parfois imprécis mais dont le rôle n'est pas forcément occulte (1) forment la clé de voûte du système politique burundais. Les consultants de la B.I.R.D. ne s'y sont pas trompés qui ont proposé de rattacher à la présidence de la République le Service chargé des Entreprises Publiques appelé à jouer un rôle de premier plan dans la restructuration du secteur d'économie mixte (2).

### 8.1.2 Environnement économique

La brève analyse qui va suivre ne concernera pas l'ensemble des problèmes économiques du Burundi dont le lecteur aura trouvé quelques éléments dans la première partie (politiques économiques, par exemple) et dans la deuxième (importance du café, enclavement du pays, etc). Il va être seulement question du profil de nationaux, chefs d'entreprises privées. D'entrée de jeu, rappelons que le secteur privé demeure largement dominé par les entreprises étrangères : les nationaux, y compris l'Etat, ne possèdent numériquement que 29% des entreprises établies à Bujumbura. Si on se reporte au tableau No 1 (cf supra 1ère partie, 2.2.3), on s'aperçoit que sur 364 unités recensées, 105 seulement appartiennent aux Burundais. Or, l'Etat contrôle entièrement ou partiellement à peu près (3) 60 firmes, ce qui conduit à 45 entreprises privées appartenant aux autochtones. Portion congrue et situation anormale (4). Mais, à notre avis, le plus grave est ailleurs : on cherchera en vain parmi ces quelques dizaines d'hommes d'affaires, à quelques exceptions près, de véritables entrepreneurs au sens schumpéterien du mot. Selon SCHUMPETER, "le rôle de l'entrepreneur consiste à réformer ou à révolutionner la routine de production en exploitant une invention ou, plus généralement, une possibilité technique inédite (production d'une marchandise nouvelle, ou nouvelle méthode de production d'une marchandise ancienne, ou exploitation d'une nouvelle source de matières premières ou d'un nouveau débouché, ou réorganisation d'une branche industrielle, et ainsi de suite" (5). A défaut d'entrepreneurs, rencontre-t-on des hommes d'affaires sérieux ou plutôt un assortiment d'affairistes ?

(1) Deux exemples pour illustrer notre propos :

- 1) Le Président ne choisit certainement pas au hasard les 15 membres du comité central nommés à sa discrétion.
- 2) Les observateurs attentifs savent que tel ministre est plus puissant que tel autre parce que ami de longue date du Chef de l'Etat, etc. Du reste, ceci s'observe à des degrés divers et sous différentes formes dans tous les pays.

(2) Cf infra 8.3.2.

(3) Le chiffre varie selon les sources.

(4) Pour quelques éléments d'explication de cette situation, voir 2ème partie, étude de cas O.N.C., 3.3.3.

(5) Joseph SCHUMPETER, Capitalisme, Socialisme et Démocratie, Payot, Paris, 1951, Traduction de Gaél FAIN, p. 228.

En tout cas, force est de constater que l'observateur assiste non pas à une accumulation locale de vraies richesses (équipements industriels, activités productives, créatrices d'emplois durables donc génératrices de revenus intéressants pour les salariés, investissements de surplus, etc) mais à l'étalage de signes de richesse (belles villas, limousines rutilantes (1), consommation effrénée d'aliments et de boissons de luxe importées au prix fort, clinquant vestimentaire, etc). Ces "richesses" sont rassemblées grâce notamment à la spéculation sur le commerce de biens de consommation importées (2). Autres types de comportements observables à Bujumbura:

- 1) Tel propriétaire d'une épicerie, pompeusement baptisée "Grand magasin d'alimentation" ou "Société d'Import - Export" (3), qu'on voit circuler à bord d'une Daimler-Benz du dernier cri, sa femme "se contentant" d'une moyenne cylindrée tandis que leur progéniture dispose d'un petit bus pour se rendre à l'école.
- 2) Au milieu des années soixante-dix, le Gouvernement a lancé pas mal de projets d'infrastructures (construction de routes, d'écoles, d'hôpitaux, de bâtiments administratifs, etc.) et on a vu proliférer des "entreprises" de travaux publics dirigées par des hommes sortis d'on ne sait où et qui se sont lancés du jour au lendemain dans ce métier difficile. Au pied levé. Dix ans après, la plupart de ces aventures ont tourné court : faillites frauduleuses, accumulation d'impôts impayés, états de cessation de paiements et, bien entendu, emprisonnement d'un certain nombre de ces entrepreneurs à la petite semaine. Pourtant, ceux-ci semblaient définitivement devenus prospères, tant leur train de vie tranchait avec les difficultés des employés et des fonctionnaires, sans parler de la misère du reste de la population.
- 3) On observe aussi - le tableau n'est donc pas entièrement sombre - que ceux qui progressent lentement mais sûrement et qui méritent le respect et l'encouragement sont d'anciens camionneurs ayant débuté à l'époque coloniale. Quelques-uns se sont reconvertis dans le commerce de gros ou de détail, d'autres dans l'importation et on en trouve même dans la petite industrie. Comme ils ne sont pas légion, le public les connaît bien. Malheureusement, la plupart d'entre eux savent à peine lire et écrire : peut-on compter sur ces vétérans pour produire les capitaines de l'industrie ou, plus généralement, du développement du Burundi ?

Voilà pour le profil parfois anecdotique (4) de la bourgeoisie naissante. Les défauts décrits ci-dessus ne constituent pas des tares (au sens biologique du mot) mais des péchés de jeunesse. Voici maintenant quelques considérations qui expliquent cet état de choses.

- (1) Depuis quelques années, il semble que la pénurie de devises ait contraint le Gouvernement à réduire l'importation de voitures de tourisme.
- (2) Au sujet de l'affairisme et de la spéculation, cf 2ème partie, 5.3.2.
- (3) Ce genre de maison n'exporte évidemment rien du tout, sauf l'exportation illégale de capitaux qui est probable et qui conférerait à de telles enseignes un humour à la fois involontaire et provocateur.
- (4) Ces anecdotes n'en reflètent pas moins des réalités qu'on ne peut pas raconter autrement sans citer des noms.

Explications assurément partielles dans la mesure où le sujet ne saurait être épuisé en quelques lignes et n'est traité que pour étayer encore davantage le point de vue que nous défendons dans ce travail : dans les conditions actuelles, le développement économique du Burundi ne peut se faire que grâce à un Etat entrepreneur qui, en même temps, encourage l'initiative privée. Pour commencer, disons que le comportement tapageur des nouveaux riches n'est pas l'apanage du Burundi : il s'observe sous toutes les latitudes. Ensuite, on se souvient (1) que les Burundais ont été éloignés de la gestion des activités commerciales et industrielles tout au long de la colonisation. Après l'indépendance, qu'ils improvisent dans le domaine économique comme dans d'autres, cela ne doit pas surprendre. En troisième lieu, dans tous les pays où elle existe, la bourgeoisie s'accommode mal de pouvoirs politiques qu'elle ne contrôle pas directement ou indirectement. A fortiori, au Burundi, la bourgeoisie naissante préfère les activités spéculatives où elle peut réaliser des gains importants et rapides parce qu'elle n'a pas confiance dans les jeunes institutions politiques à la mise en place desquelles elle a joué un rôle mineur (2), pour ne pas dire nul.

Enfin - mais l'énumération n'est pas limitative - l'évasion des capitaux s'explique par une raison objective : l'inflation galopante (3) et la diminution continue du pouvoir d'achat de la monnaie locale incitent ceux qui réalisent des bénéfices à les placer dans des pays aux monnaies fortes. Face à une bourgeoisie nationale embryonnaire et velléitaire, l'Etat burundais doit donc impulser le développement économique en étant lui-même entrepreneur. Mais, répétons-le, dans cette perspective, l'Etat doit en même temps créer les conditions, l'environnement et les opportunités favorables à l'épanouissement de l'initiative privée (4).

En faisant un peu de prospective, ajoutons que, dans un avenir qui n'est peut-être pas lointain, certaines entreprises publiques pourront être vendues au secteur privé national qui, espérons-le, se sera entretemps développé et doté de moyens et d'hommes capables d'œuvrer dans l'intérêt du pays. Si ce scénario se réalise, il est prévisible que la bourgeoisie se charge elle-même de mettre la main sur les sociétés d'Etat quand les détenteurs du pouvoir politique sortiront de ses rangs ou dépendront directement ou indirectement d'elle. Et ce n'est pas une vue de l'esprit : actuellement, outre sa propre dynamique, la bourgeoisie burundaise est alimentée par deux ou trois sources. D'anciens ministres ou d'anciens diplomates, des fonctionnaires et des officiers qui, pour diverses raisons, quittent respectivement l'administration publique et l'armée pour faire du commerce (5). Le mouvement va en s'amplifiant surtout dans l'administration où les bonnes places deviennent de plus en plus chères.

(1) Cf supra 2ème partie, 6.3.3.

(2) L'ancien (1966 - 1976) et l'actuel (1976 - ...) présidents de la République sont d'origine modeste et ne doivent rien aux milieux économiques pour leur accession au pouvoir. Il en est de même des groupes d'officiers qui ont aidé l'un et l'autre à s'emparer du pouvoir. Du point de vue de la morale politique, on ne peut que s'en féliciter.

(3) L'inflation, qui atteignait 100% par an à la fin des années quatre-vingts, accuse une tendance à la baisse si l'on en croit le Rapport annuel de la Banque Centrale, exercice 1983, p. 152.

(4) Les politiques économiques mises en oeuvre vont dans ce sens (voir 1ère partie).

(5) Au sujet de la formation de ce qu'il appelle "la bourgeoisie bureaucratique", voir l'analyse de Sylvestre NDABAMBALIRE, op. cit., pp. 165 et suiv.

Qui peut dire le temps que cela prendra (1) ? Ce qui n'est pas douteux, en tout cas, c'est que la bourgeoisie finira par atteindre l'âge adulte et former une strate sociale suffisamment puissante et organisée pour diriger le pays.

### 8.1.3 Environnement social

La bourgeoisie dont nous venons de décrire la laborieuse formation fait naturellement partie du paysage social mais il n'en constitue qu'une infime minorité. Laissons parler les chiffres : "Plus de 90% de la population totale, et 85% de la population active, tirent leurs moyens de subsistance de la campagne" (2).

Les travailleurs salariés, au nombre de quelques dizaines de milliers, se répartissent de la manière suivante : 44'631 dans le secteur privé "moderne", 11'429 sous-statut à la Fonction Publique, 10'246 sous-contrat et 11'260 employés par les sociétés para-étatiques (3).

Les salariés peuvent s'affilier à l'Union des Travailleurs du Burundi (U.T.B.), syndicat unique qui, avec l'Union de la Jeunesse Révolutionnaire du Burundi (U.J.R.B.) et l'Union des Femmes Burundikazi (U.F.B.), forment les "mouvements intégrés" à l'UPRONA. C'est dire que l'U.T.B. défend les intérêts des travailleurs dans le cadre de la politique générale définie par le parti unique.

Donc l'immense majorité des travailleurs cultivent la terre et/ou font de l'élevage pour leur propre compte. Les 4'523'500 de Burundais occupent un territoire de 27'834 km<sup>2</sup>, soit une densité moyenne de 174 habitants au km<sup>2</sup> (le taux varie de 70 à 300 selon les régions). Bujumbura, le capitale où travaille et réside la majorité de salariés, compte 229'980 habitants. Le taux de croissance démographique atteint 2,65% par an pour l'ensemble du pays et 2,45% pour la population rurale alors que le taux annuel d'augmentation de la production vivrière se situe seulement à 1,1% (4).

(1) La variable "environnement international" complique toute réflexion à long terme sur les pays en voie de développement dans la mesure où ces pays sont devenus les terrains de prédilection d'affrontements entre les grandes puissances.

(2) Afrique - Asie, op. cit., p. XV.

Note : 1) Il s'agit de cultures vivrières, de cultures d'exportation (café, thé et coton) et d'élevage de bovidés.

2) Au Burundi, il n'existe pas de grands propriétaires terriens - des latifundiaires comme on dit en Amérique latine - à quelques exceptions près dans la plaine de la Ruzizi.

(3) et (4) Toutes ces statistiques datent de 1983 et sont tirées du dossier Afrique - Asie déjà cité et de "L'annuaire statistique 1983" du Service National des Etudes et Statistiques.

Une telle pression démographique entraîne naturellement une série de conséquences aussi inquiétantes les unes que les autres : raréfaction de terres cultivables, réduction de zones de pâturages (1), déforestation croissante, surexploitation des terres cultivées qui s'accompagne de la baisse de fertilité des sols, énorme surplus de main-d'œuvre agricole qui provoque l'exode rural et la prolifération de bidonvilles (2) à Bujumbura et à Gitega en particulier, etc.

En plus, la structure de l'habitat aggrave une situation déjà préoccupante : "Au lieu de villages ou d'agglomérations rationnellement organisés, les Burundais ont occupé le pays de façon "anarchique", chacun avec le souci d'avoir sa (ou ses) colline(s), et indiquant clairement les limites de sa propriété face à celle du voisin. (...) Héritée d'un ancêtre commun, la terre est partagée entre ses fils qui, à leur tour, divisent chacun leur lot entre descendants mâles : les propriétés n'étant pas extensibles, une telle distribution a conduit le pays dans une impasse" (3).

Face à des problèmes d'une telle acuité, les pouvoirs publics accordent une attention particulière au monde rural.

Deux exemples récents :

- 1) le IVème Plan Quinquennal (1983 - 1987) prévoit des investissements atteignant 3.74 milliards FBu pour l'agriculture vivrière, 2.765 milliards FBu pour l'élevage et 12.28 milliards FBu pour le développement intégré (sociétés régionales de développement).
- 2) les autorités de la IIème République estiment que "le regroupement en villages est le moyen le plus adéquat pour sortir le monde rural de l'impasse où le conduirait le maintien du mode de vie et d'organisation traditionnels" (4).

Comme on pouvait s'y attendre, cette politique novatrice se heurte au caractère rétif de la paysannerie, constante sociologique dont l'Histoire contient maints exemples. Les pouvoirs publics burundais en sont conscients et procèdent par sensibilisation, incitation et non par contrainte. D'où programmes et réalisation de longue haleine qui visent à fournir ou plutôt à doter les nouveaux villages d'eau courante, d'écoles, de centres de santé et de coopératives et qui cherchent à initier les producteurs aux méthodes culturales et d'élevage plus rentables. Si ces efforts aboutissent, ils faciliteront aussi l'implantation de petites industries et le développement de l'artisanat. Les paysans sont donc à l'étroit sur leurs lopins de terre. Mais il n'y a pas que ça : le gouvernement fait de grands efforts de scolarisation tendant à "alphabétiser toute la population du Burundi vers 1990" (5). Vaste programme !

- (1) Ce problème a déjà été évoqué au sujet de la L.C.B., cf supra 5.2.1.3.
- (2) Le Burundi n'étant guère urbanisé, la misère qui sévit dans les bidonvilles de Bujumbura n'atteint pas l'extrême dénuement de certains quartiers de Nairobi ou de Kinshasa, pour ne parler que des villes que nous connaissons bien. Ce n'est pas une consolation, c'est un simple constat.
- (3) Extraits du Document de travail du Premier Congrès National de l'UPRDN (décembre 1979) cités in "Afrique - Asie op. cit., p. XVI.
- (4) "Afrique - Asie", op. cit., p. XVI.
- (5) IIIème Plan Quinquennal, op. cit., p. 183.

**Tableau No 48 : Evolution des effectifs de l'enseignement primaire (1977 - 1983) (1)**

Année	Enseignement primaire	Enseignement secondaire	Enseignement supérieur
1977 - 78	142'763	--	--
78 - 79	146'462	--	--
79 - 80	160'495	--	--
80 - 81	176'860	16'808	--
81 - 82	207'457	17'310	--
82 - 83	260'253	17'570	2'000 (2)

Source : Service National des Etudes et Statistiques, Annuaire statistique 1983.

Pour le moment, la lecture des données du tableau No 48 ci-dessus fournit quelques éléments de réflexion : moins de 10% de jeunes écoliers accèdent à l'enseignement secondaire, la capacité d'accueil des établissements de ce palier étant très limitée. Que devient la multitude d'adolescents obligés d'abandonner l'école à l'issue de l'enseignement primaire ?

Sous-emploi et chômage à la campagne, exode vers Bujumbura à la recherche de travail.

Au niveau secondaire, en se reportant au tableau No 48 (voir ci-dessus) et en faisant les calculs nécessaires, on constate que le pourcentage de passage de l'enseignement primaire à l'enseignement secondaire diminue, en tout cas pour les années 80 à 83 passant respectivement de 9,50% à 8,34%, puis à 6,75%. Au plan qualitatif, une réforme du système éducatif a cherché dès 1973 à "former, dans l'esprit et la lettre, des jeunes gens aptes à entrer dans la vie active après chaque palier d'orientation" (3). Ces paliers sont au nombre de deux : d'abord, un "tronc commun" de trois ans, suivi de six options dont quatre ne donnent pas automatiquement accès à l'Université (4).

Si les diplômés des sections pédagogique et médicale n'ont pas de problèmes de débouchés, les impétrants des filières techniques rencontrent une offre de travail insuffisante ou inadaptée (5) et on en retrouve quelques-uns dans le secteur informel.

(1) Les tableaux de l'annuaire statistique 1983 sont récapitulatifs pour l'enseignement primaire, remontent à 1980 - 1981 pour l'enseignement secondaire et ne fournissent pour l'enseignement supérieur que les effectifs de l'année 1982 - 1983. De telles fantaisies sont incompréhensibles.

(2) Chiffre auquel il faut ajouter 791 boursiers étudiant à l'étranger.

(3) IIIème Plan Quinquennal, op. cit., p. 165.

(4) Ces six options sont : secondaire général scientifique, secondaire général littéraire, secondaire pédagogique, secondaire technique, secondaire agricole et secondaire de santé. Pour plus de détails, cf IIIème Plan Quinquennal, op. cit., pp. 183 - 188.

(5) Il n'est pas sûr que la réciproque ne soit pas vraie également.

En ce qui concerne l'enseignement supérieur et universitaire, les récipiendaires étaient si peu nombreux à l'indépendance et les besoins en cadres pour l'administration publique étaient tels que les juristes, les économistes, les agronomes, etc. formés à Bujumbura ou à l'étranger dans les années soixante et soixante-dix ont facilement trouvé des postes à occuper. Depuis le début de la décade en cours, on assiste à la saturation de l'administration publique et on voit déjà des diplômés d'université en quête de travail pendant de longs et douloureux mois (1). Tous ces problèmes sociaux peuvent apparaître éloignés du pilotage des entreprises publiques. Il n'en est rien parce que quand on se trouve en présence de contraintes d'une telle ampleur, tout mauvais choix d'investissement public n'est pas seulement une erreur, c'est une faute. Et on peut qualifier de criminel tout gaspillage résultant de mauvaise gestion de deniers publics, sans parler de malversations et autres détournements qui, eux, relèvent du code pénal. Et sans vouloir verser dans le discours pathétique, on peut dire que les décideurs publics (ministres, cadres du parti, responsables administratifs, chefs d'entreprises publiques, etc.) ont d'énormes responsabilités : ils ne devraient jamais perdre de vue que les ressources publiques du pays sont particulièrement limitées par rapport aux besoins et que leur allocation et leur gestion doivent être optimales. D'où l'importance du bon choix de chefs d'entreprises publiques (2) capables de relever ces défis. Ajoutons pour clore ce rapide survol de problèmes sociaux, que dans la mesure où toutes les villes importantes du pays sont maintenant reliées par des routes asphaltées et disposent de sources d'énergie (hydroélectrique surtout), la décentralisation et la déconcentration doivent faire partie d'une politique rénovée de gestion du secteur d'économie mixte existant et d'implantation de nouvelles unités de production.

## 8.2

### OBJECTIFS

Dans cette section, nous allons indiquer les objectifs que nous assignons aux propositions d'amélioration des systèmes de pilotage et de contrôle des entreprises publiques du Burundi. Etant donné l'état des systèmes physiques décrits dans notre double étude de cas et dans d'autres enquêtes déjà mentionnées, on peut se demander si la première chose à faire ne consiste pas à s'attaquer aux défauts des systèmes physiques eux-mêmes et à accroître leurs ressources. Autrement dit, le pilote est-il plus important que l'engin dont il guide la trajectoire ? Poser le problème en ces termes, c'est un peu faire de la scolastique. En réalité, le système physique et le système de gestion (ou de pilotage) sont des sous-ensembles du système entreprise. Nous avons indiqué les raisons pour lesquelles nous limiterons nos suggestions aux systèmes de pilotage (3).

- (1) Faut-il préciser que le Burundi n'a pas les moyens d'assurer quelque indemnité aux demandeurs d'emploi et aux chômeurs ?
- (2) A l'évidence, il n'appartient pas aux pouvoirs publics de choisir les chefs d'entreprises privées. Il est souhaitable que ceux-là encouragent ceux-ci dans le but commun d'accroître la production de richesses, de vraies richesses nécessaires au développement du pays. Mais comment oublier que les opérateurs privés servent d'abord leurs intérêts ou ceux de leurs associés ?
- (3) Cf supra texte introductif à la 3ème partie.

Ajoutons-y l'importance de l'entrepreneur, chère à Joseph SCHUMPETER, et que nous retrouvons dans la définition de l'entreprise selon J-H. ALBERTINI : "est entreprise toute activité qui aboutit à vendre un produit ou un service sur le marché des biens de consommation ou de production. (...) Les entreprises ne sont pas des lieux géographiques où s'exécute la production (l'atelier ou l'établissement); ce sont des centres de décisions avant à leur tête un chef : l'entrepreneur" (1). Aussi, le premier but que nos propositions cherchent à atteindre est-il de faire en sorte que les directeurs généraux ou les directeurs-gérants des entreprises publiques deviennent de vrais chefs d'entreprise jouissant d'une autonomie de gestion suffisante pour acquérir progressivement la stature d'entrepreneur.

En deuxième lieu, il faut trouver une structure de coordination et d'harmonisation en matière de création, d'expansion, de contrôle, de fusion et, si nécessaire, de liquidation de sociétés d'Etat. Une telle structure existe depuis quelques années et porte le nom de "Service chargé des entreprises publiques" (SCEP). Nous indiquerons comment, à notre avis, elle peut s'acquitter de ses nombreuses tâches sans devenir, à l'instar des ministères de tutelle, une machine bureaucratique paralysante pour les entreprises publiques.

Troisièmement, nos propositions impliquent le souhait de voir les contrôles administratif et financier indispensables devenir plus réguliers - ce qui ne veut pas dire plus nombreux - et plus efficaces.

Enfin un objectif pour le long terme : l'émergence d'une catégorie de managers qui auront acquis l'expérience souhaitable à la tête des entreprises publiques et qui dirigeront l'économie du Burundi de demain, étant sous-entendu que ces managers, lorsqu'ils seront nombreux et appréciés, passeront aisément du secteur public au secteur privé. Et vice-versa (2). Pourquoi cette mission incombe-t-elle au secteur d'économie mixte ? Parce que le contexte économique actuel n'offre guère d'autres possibilités d'apprentissage managérial. Rappelons que le patronat national - ou plus exactement ce qui en tient lieu - manifeste plus de préférence pour les activités spéculatives qui ne requièrent pas de compétences particulières et qui, de toute façon, ne constituent pas d'écoles de formation pratique de futurs managers.

(1) J-H. ALBERTINI : Les rouages de l'économie nationale, Editions Economie et Humanisme / Les Editions Ouvrières, Paris, 1979, pp. 45 - 46, souligné par nous.

(2) On peut imaginer un autre scénario : l'apparition progressive d'une technocratie et des technostructures. "Voués au service de l'Etat, "les technocrates" s'imposent par leur compétence au monde politique et tendent à se confondre avec lui" (Revue "Entreprise", 17 avril 1971). L'influence de l'Ouest industrialisé étant très grande en Afrique, il n'est pas absurde de se référer à quelques pays où les technostructures existent. Trois exemples : en France, les technocrates sont formés surtout dans les grandes écoles (E.N.A., Polytechnique, H.E.C., Centrale, etc); en Grande-Bretagne, dans les grandes Universités (Oxford, Cambridge, London School of Economics, etc); aux Etats-Unis, les pépinières de la technocratie sont notamment Harvard, Yale, M.I.T., etc. Toutefois, ces établissements sont parmi les meilleurs produits de bourgeoisies dont la formation historique n'est pas reproductible, le contexte africain actuel n'ayant guère de ressemblances avec l'aube de l'industrialisation de l'Europe ou des Etats-Unis.

Et le secteur privé étranger dont nous avons signalé la place dominante ? Au lendemain de l'indépendance et sur recommandation des nouvelles autorités politiques, les firmes étrangères ont été bien obligées d'engager des cadres Burundais. Obligation exécutée sans enthousiasme, le contraire eût été surprenant (1). De sorte que les cadres nationaux peuvent être bien payés mais, en fait d'exercice de responsabilités, le dernier mot revient dans la plupart de cas à l'expatrié dont "l'indigène" (2) se trouve flanqué dès son recrutement. Une autre astuce consiste à engager un homme politique important (ancien ministre, par exemple), à lui donner une rémunération confortable (parfois supérieure à son ancien traitement) mais, en même temps, une fonction imprécise à la direction de l'entreprise. Par contre, à l'extérieur de celle-ci, l'ancien politicien a une mission précise et précieuse : il peut être un excellent agent de relations publiques grâce à ses affinités avec les gouvernants. Etant entendu que la nature de ces affinités ne comporte pas forcément de composantes irrégulières ou malhonnêtes. On aura compris que ce qui est important, ce sont les relations que l'ancien ministre, l'ancien ambassadeur ou l'ancien haut fonctionnaire continue à entretenir dans les cercles dirigeants et qui, le cas échéant, peuvent être utiles à l'entreprise. Un exemple : dans une des plus grandes banques de Bujumbura, on trouve le poste de "adjoint de direction" occupé par un ancien ministre. Or, dans cet établissement, le poste de directeur-adjoint se trouve sur l'organigramme et est occupé par un Européen. Difficile de savoir à quelles responsabilités précises correspond ce titre d'adjoint de direction, mais le titulaire ne semble pas s'en formaliser et la "burundisation" des cadres supérieurs est réalisée, n'est-ce pas ?

### 8.3 QUELQUES PROPOSITIONS POUR L'AMELIORATION DES SYSTEMES DE GESTION

Compte tenu de l'importance que nous attachons au rôle du chef d'entreprise, le premier volet de nos propositions portera sur l'autonomie de gestion. Nous ne sommes pas seul à en ressentir la nécessité puisque les textes constitutifs d'entreprises publiques contiennent tous un article qui garantit cette marge de manœuvre. Nous avons montré que, dans la pratique, les choses se passent tout autrement. Il faut donc imaginer des procédures ayant des chances réelles d'être suivies, ceci à trois niveaux : ministère de tutelle, conseil d'administration, directeur général ou directeur-gérant. La pratique systématique de contrats de programmes figure parmi les meilleures de ces procédures. En ce qui concerne les contrôles, lorsqu'ils sont adéquats, ils sont aussi utiles que l'autonomie de gestion pour la bonne marche de l'entreprise. Le dernier volet de nos propositions concernera le "Service chargé des entreprises publiques", créé depuis quelques années et chargé "d'une mission permanente d'analyse stratégique du secteur public, d'assistance et de conseil..." (3) et qui "assumera, à titre provisoire, les fonctions dévolues à l'Inspection des affaires économiques" (4) pour les entreprises publiques.

- (1) Au sujet du paternalisme de l'administration coloniale belge, voir supra 7.1.2.1.
- (2) Ce terme est rarement employé de nos jours à cause de la connotation péjorative que le jargon colonial lui avait donnée.
- (3) et (4) Ministère du Plan : Entreprises publiques au Burundi, op. cit., p. 229.

### 8.3.1 Autonomie de gestion

#### 8.3.1.1 Introduction

Le problème de l'autonomie de gestion des entreprises publiques se pose à des degrés divers et sous des formes plus ou moins aiguës dans tous les pays où ces entreprises coexistent avec le secteur privé (1). Les difficultés sont naturellement plus grandes dans les pays en voie de développement mais, dans les pays développés non plus, on n'a pas encore trouvé de solutions totalement satisfaisantes ou définitives. Taïeb HAFSI constate : "En Grande-Bretagne, les conflits entre gouvernement et entreprises publiques ont été et demeurent une scène familière pour l'observateur" (2).

Le même auteur trouve que les relations Etat - entreprises publiques passent par trois phases : coopération, confrontation et autonomie (voir les représentations graphiques ci-dessous). Dans la première phase, "l'intersection est plus ou moins large selon les situations, mais dans tous les cas, il est difficile de différencier ce qui se passe au centre de ce qui se passe aux frontières; les acteurs du processus de décision agissent presque sans discrimination entre les deux systèmes" (3).

Figure 1      Coopération

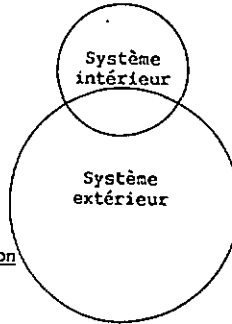


Figure 2      Confrontation

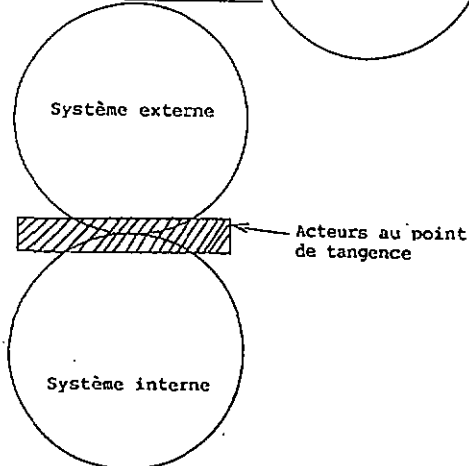
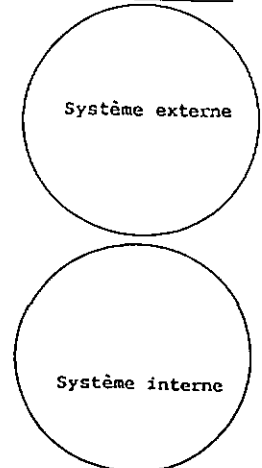


Figure 3      Autonomie



(1) C'est-à-dire dans tous les pays où il n'y a pas d'appropriation collective de moyens de production

(2) Taïeb HAFSI, op. cit., p. 47.

(3) Idem, p. 44.

Dans la deuxième phase, "les systèmes décisionnels sont tangents. Seuls quelques acteurs situés au point de tangence (...) interviennent dans les deux systèmes et assurent une médiation et une cohérence entre eux. Cette situation semble s'imposer lorsque les managers de l'entreprise ne peuvent plus supporter les incohérences et l'hétérogénéité des organes gouvernementaux" (1). Au cours de la troisième phase, souhaitée par tous les chefs d'entreprises publiques, "les systèmes décisionnels sont très nettement différenciés. Les acteurs de l'un des systèmes n'interviennent pas dans l'autre ou n'y interviennent qu'exceptionnellement. Les deux systèmes sont disjoints. A présent, l'entreprise a un caractère affirmé. Elle a développé des relations indépendantes avec le public et avec la plupart des forces politiques et économiques organisées (2).

L'auteur donne de nombreux exemples à l'appui de ses catégories (3) et affirme : "nous ne connaissons pas d'exemple d'entreprise publique qui n'ait eu de relations très coopératives avec l'Etat dans les années qui suivirent sa création (ou nationalisation)" (4). Ce parcours en trois phases obéit-il à une espèce de déterminisme auquel aucune entreprise publique ne saurait échapper ? Au Burundi, il apparaît incontestable que les entreprises publiques (5) se situent pour le moment dans la phase dite de coopération (voir études de cas et rapport de la B.I.R.D.) Précisons tout de suite que le terme de coopération ne nous paraît pas convenir pour désigner un type de rapports qui s'apparentent à la domination ou à la soumission selon que l'on va de l'Etat à l'entreprise ou l'inverse. Mais l'impropriété du terme a finalement moins d'importance que l'exactitude de la description de la situation envisagée ici. Et, de ce point de vue, les catégories de Taïeb HAFSI nous semblent correspondre à la réalité. Les propositions qui suivent ont pour objet d'éviter ou d'abrégier la phase de confrontation et d'atteindre un bon niveau d'autonomie, étant entendu qu'il serait vain d'espérer voir dans un avenir prévisible les entreprises publiques burundaises entièrement autonomes. Ce que des pays ayant une expérience séculaire de gestion n'ont pas su réaliser d'une manière totalement satisfaisante, on voit mal par quels moyens le Burundi pourrait les surclasser.

### 8.3.1.2 Réorganisation des structures de direction et de contrôle

L'organisation de la direction des entreprises publiques dérive de celle des sociétés par actions du secteur privé. Bien entendu, les entreprises où l'Etat est le seul actionnaire n'ont pas d'assemblée générale des actionnaires.

Selon E. GUTENBERG (6), on peut regrouper en deux grandes catégories les structures de direction des sociétés par actions.

- (1) Taïeb HAFSI, op. cit., p. 46.
- (2) Idem, p. 47.
- (3) Idem, pp. 44 et suiv.
- (4) Idem, p. 45.
- (5) Les problèmes d'autonomie de gestion se posent surtout dans les établissements publics à caractère commercial ou industriel (50% de l'ensemble du secteur d'économie mixte) et dans les sociétés régionales de développement. Dans ces deux catégories, l'Etat détient au moins 60% du capital. Pour la classification des entreprises publiques, voir supra 1ère partie 1.2.
- (6) E. GUTENBERG, Direction de l'entreprise, op. cit., pp. 18 - 41.

D'une part, la structure de type allemand dans laquelle deux organismes, le conseil de direction et le conseil de surveillance, dirigent l'entreprise. D'autre part, le modèle anglo-américain qui a inspiré les sociétés françaises, hollandaises, belges, italiennes, japonaises, etc. et dans lequel un seul organisme assume la direction de l'entreprise : "Board of Directors" aux Etats-Unis, conseil d'administration en France, en Belgique, etc. Le premier modèle est donc dualiste, le second, unitaire. En Allemagne, le conseil de direction assume seul la gestion et la représentation de l'entreprise; le conseil de surveillance contrôle la marche générale de la firme et rend compte à l'assemblée générale des actionnaires. Aux Etats-Unis, le "Board of Directors" exerce les fonctions de direction et de représentation. Il n'y a pas d'organisme comparable au conseil de surveillance. Les tâches du Board se résument en un mot : "policy-making", c'est-à-dire la détermination de la politique générale de l'entreprise. Le "Board of Directors", élu par les actionnaires, comprend deux groupes de membres : les "outsiders" et les "insiders". Ceux-ci sont employés à plein temps dans l'entreprise et en dirigeant en général les grands secteurs d'activité. Ceux-là n'exercent pas dans l'entreprise leur activité professionnelle principale. Les "inside-directors" forment l'"Executive Committee" dirigé par le "chief executive officer", homologue du directeur général dans les sociétés françaises, hollandaises, belges, etc. Entre les sessions du "Board", il semble bien que la direction de l'entreprise repose sur l'"Executive Committee".

La différence fondamentale entre les deux modèles, unitaire et dualiste, réside dans le fait que le "Board of Directors" exerce sur lui-même une espèce d'auto-contrôle (1) tandis que dans la structure dualiste, le contrôle est exercé par le conseil de surveillance.

On pourrait pousser plus loin la comparaison et observer notamment l'évolution des deux modèles et recenser les variantes de chacun d'eux. Cela présente peu d'intérêt pour notre propos qui, dans cette section, se limite à la recherche du (des) modèle(s) dont les législateurs burundais se sont inspirés en matière d'entreprises publiques. Au Burundi, les textes juridiques post-coloniaux s'inspirent du droit belge, lequel est lui-même tributaire du droit français (cf supra 1.2). Toutefois, d'autres influences se font de plus en plus sentir qui s'expliquent par l'éclectisme du Burundi dans ses relations extérieures. Au titre de la coopération, la Belgique mais aussi la France, l'Allemagne, la Suisse, les Etats-Unis, etc. forment des cadres burundais. Ces mêmes pays - et d'autres - envoient au Burundi des coopérants dans l'enseignement, l'administration et les projets divers financés par eux ou dans une structure multilatérale. On retrouve ces influences dans les statuts régissant les différentes catégories d'entreprises publiques (cf supra 1.2).

Ainsi, les sociétés dites de droit public (cf. supra 1.2.4) sont organisées selon le modèle allemand : on y rencontre le conseil de surveillance dont il a été question ci-dessus.

A l'O.N.C., le comité de gestion, introduit dans ses structures de direction en 1979, fait penser à l'"Executive Committee" des sociétés américaines. Il ne semble pas douteux que le poste de commissaire du gouvernement, présent dans la plupart des conseils d'administration, soit l'émanation de l'expérience française (2).

On a melting pot (3) n'est pas sans inconvénients. En l'occurrence, ce est le sentiment que les législateurs burundais n'arrivent pas à mettre sur pied des organisations naturellement enrichies de ces apports extérieurs mais, de préférence adaptées à la mentalité, aux traditions et à la psychologie du travail locales.

(1) "self-supervision" en anglais.

(2) Cf J-P. ANASTASSOPOULOS & J-P. NIOCHE, op. cit., p. 23.

(3) Signifie creuset.

Celles-ci, à notre connaissance, n'ont pas encore fait l'objet d'études scientifiques. En ce qui concerne la gestion des entreprises, en tout cas. Or, pour prendre un autre exemple, on admet aujourd'hui que la fantastique réussite industrielle et commerciale du Japon s'explique notamment par la conjugaison d'une remarquable digestion des techniques européennes et américaines et d'une culture (1) nationale restée authentique. En tout cas, cette culture différente imprègne les méthodes de gestion japonaises à tel point que celles-ci inspirent à certains observateurs européens des jugements sévères : "Ce qui frappe, (...), c'est l'omnipotence d'un management archaïque, encore féodal par bien des côtés, qui impose une centralisation extrême des politiques, pour chaque produit et pour chaque marché" (2). Ou des boutades qui se veulent malicieuses : "au Japon, il n'y a pas de règles, mais tout le monde les suit" (3).

Management archaïque ? Peut-être. Management performant, efficace ? Assurément. En définitive, c'est cela qui compte. Que le chef d'entreprise japonais apparaisse comme un samouraï du management et du commerce et que les Japonais n'y trouvent rien à redire, c'est cela qu'il faut retenir et non les appréciations d'observateurs étrangers. De même, il faudrait s'interroger sur les méthodes utilisées par Taïwan, Singapour ou la Corée du Sud pour décoller aussi rapidement et spectaculairement. Au Burundi, il y a lieu de s'inspirer - ce qui ne veut pas dire imiter - de ces succès indéniables et de rechercher dans la culture et le comportement social traditionnels ce qui peut être mis efficacement au service d'une gestion moderne qui, en même temps, aura intégré les éléments enrichissants des apports européens ou américains.

Revenons à l'expérience de ces vieilles nations d'Asie orientale. Pour le Burundi, le cas de la Corée du Sud est à méditer : "L'Etat a été ici le véritable moteur du développement, méfiant à l'extrême à l'égard du capital transnational, lequel n'a généralement pas été autorisé à s'implanter librement (l'Etat coréen a préféré jusqu'ici, à l'investissement direct des filiales, une politique fondée sur la création d'entreprises nationales, largement publiques, achetant la technologie non globalement mais par parcelles, et s'employant à en maîtriser rapidement l'usage).

(...) Il y a peut-être d'autres éléments qui ont opéré favorablement : la tradition nationale étatique forte propre à toutes les vieilles nations d'Asie orientale, l'embryon d'une véritable bourgeoisie étroitement liée à la classe dirigeante, l'état d'esprit dit confucéen" (4).

(1) Le mot culture est utilisé ici dans le sens que lui donne André Malraux : ensemble de formes (d'art, de pensée, de comportement, etc.) qui ont résisté à la mort.

(2) Daniel HABER, *L'empire du commerce levant*, Editions universitaires, Paris, 1974, p. 38.

(3) "Le Monde", Paris, 10 février 1987.

(4) SAMIR AMIN, *La déconnexion. Pour sortir du système mondial*, Editions La Découverte, Paris, 1986, p. 69.

Note : le même auteur relève des analogies entre le confucianisme et l'esprit du protestantisme : la compétition individualisée, la hiérarchie des responsabilités, la valorisation du travail et de l'éducation, etc. (Samir AMIN, *ibidem*).

Ce qui précède montre bien que l'Etat peut faire beaucoup et, à cet égard, le Burundi ne manque pas d'atouts : une tradition nationale étatique réelle, un sens commun de hiérarchie de responsabilités, une tradition de compétition individualisée cultivée jadis par le système monarchique pour l'attribution de cheptels bovins ou de propriétés foncières, etc.

On peut donc dire que l'unité de commandement (de type fayolien), mâtinée de services fonctionnels, convient mieux à des mentalités dont une colonisation particulièrement autoritaire a renforcé les tendances hiérarchisantes. Ceci sous réserve d'études sociologiques plus approfondies. Ajoutons que si les Burundais n'ont pas de traditions en matière de gestion d'entreprises, au sens contemporain du mot, ils font preuve, depuis des lustres, du sens d'organisation dans l'administration des richesses (cheptels, patrimoines fonciers, etc.) et de l'Etat (royaume pré-colonial).

Reste à compléter ces qualités par une formation technique propre à maîtriser les technologies et le management modernes.

Par ailleurs, "alors que le manager (...) doit avoir la maîtrise de certaines disciplines (gestion financière par exemple), il lui suffit pour d'autres (comme l'informatique) d'avoir une vue précise de leurs possibilités d'emploi et des services que l'on peut en attendre" (1). Et étant entendu qu'"une entreprise n'est pas une pure mécanique économique : elle est avant tout un ensemble d'hommes qui doivent accomplir une tâche commune et qui ne peuvent le faire efficacement que dans un contexte de claire motivation et de responsabilité" (2). Voilà, esquissée à grands traits, l'optique dans laquelle les réformes proposées dans les pages suivantes ont été conçues.

#### A. Conseil d'administration

Au chapitre précédent (cf supra 7.1.3.1 et 7.2.2.1) des mesures de réorganisation des conseils d'administration de la L.C.B. et de l'O.N.C. ont été exposées.

Essayons de généraliser :

- 1) le nombre de fonctionnaires (en exercice) siégeant dans un conseil d'administration devrait être réduit au strict minimum nécessaire à la représentation du ministère de tutelle;
- 2) le commissaire du Gouvernement, véritable courroie de transmission du poids gouvernemental, ne devrait pas être une espèce de "primus inter pares" mais un administrateur ayant le même rang que les autres;
- 3) la présidence devrait revenir non pas au représentant du ministère de tutelle mais à un administrateur choisi pour sa compétence en gestion ou son expérience dans ce domaine;
- 4) la nomination d'administrateurs doit avoir pour critères la compétence, l'expérience et la disponibilité intellectuelle et matérielle des candidats;
- 5) le mandat d'administrateur doit donner lieu à une certaine rémunération pour accroître la motivation des membres de cet organe-clé de la gestion des entreprises publiques;
- 6) la plupart des statuts régissant les établissements publics prévoient que le directeur général ou le directeur-gérant siège au conseil d'administration avec voix consultative.

(1) E. GUTENBERG, op. cit., avant-propos du Pr. Ad. ANDRE-BRUNET, p. VI.

(2) Pierre GIRAUDET, ancien PDG D'AIR FRANCE, cité par J-P. ANASTASSOPOULOS & J-P. NIOCHE, op. cit., p. 148.

Une telle disposition est logique lorsque le conseil d'administration joue un rôle de surveillance ou de contrôle. Or, les conseils d'administration des établissements publics du Burundi sont des organes de gestion et d'administration, comme leur nom l'indique. En conséquence, il nous semble pour le moins curieux que celui qui est chargé de la gestion quotidienne de l'entreprise soit seulement "consulté" au moment de la prise de décisions qu'il est chargé d'exécuter (1). Nous pensons que le directeur général ou le directeur-gérant doit avoir au moins le même rang que les autres administrateurs et avoir voix délibérative.

Allons plus loin dans la recherche de l'autonomie de gestion: nous n'hésitons pas à proposer que le poste de directeur général et de président du conseil d'administration soient réunis, de sorte que l'entreprise ait à sa tête un président directeur général. Une autre formule peut consister à faire du directeur général un administrateur délégué. On rencontre ces deux formules dans le secteur privé et, du point de vue de l'efficacité de gestion, on ne voit pas pourquoi ces formules ne seraient pas applicables aux entreprises publiques. D'autant plus que ces dernières posent moins de problèmes juridiques en ce qui concerne la propriété du capital, étant donné que l'Etat est l'unique ou le principal actionnaire.

#### B. Directeur général ou directeur-gérant

Puisque le "Directeur général gère l'office par délégation du Conseil d'administration et dans le cadre de la politique de gestion définie par celui-ci" (2), les réformes préconisées ci-dessus pour rendre le conseil d'administration plus efficace se répercuteront sur l'exercice des fonctions du directeur général ou du directeur-gérant. La marge de manoeuvre de ce dernier sera d'autant plus grande que son rôle sera reconnu et se sera accru au sein du conseil d'administration devenu lui-même vraiment opérationnel.

Le chef d'entreprise pourra alors déléguer des pouvoirs réels à ses subalternes et il pourra être jugé sur ses actes. Les critères de nomination du directeur général doivent être au moins aussi rigoureux que ceux que nous avons indiqués ci-dessus au sujet des administrateurs. La qualification, la compétence et d'autres qualités personnelles, telles que celle de meneur d'hommes sont à prendre en compte dans le choix de dirigeants d'entreprise. Dans différents pays, on a observé que l'efficacité du chef d'entreprise publique renforce l'autonomie de gestion. Plus cette efficacité sera grande, moins le gouvernement sera tenté d'intervenir (3).

(1) De toute façon, en pratique, une bonne partie du travail du conseil d'administration est préparée par le directeur général qui, par la suite, soumet les décisions au conseil d'administration pour approbation. C'est, du moins, ce que nous ont dit les chefs d'entreprises publiques que nous avons rencontrés.

(2) Cf supra 6.5.2.1.

(3) U.N. Publications, Sales No E.74 II.N.4., op. cit., p. 68 "A major factor that determines the autonomy of corporation consists of its managerial efficiency. Where this stands at high level, the temptation or need of the government to control is relatively low".

### C. Ministère de tutelle

Face à des organes de gestion jouant pleinement leurs rôles respectifs, le ministère de tutelle peut s'en tenir à sa fonction de surveillance administrative. La limitation et la transparence du rôle du ministère de tutelle peuvent en outre être obtenues grâce à l'introduction d'une pratique inédite au Burundi (1) : le contrat-programme conclu entre l'entreprise, le ministère de tutelle, le ministère du Plan, le ministère des Finances et le Service chargé des Entreprises Publiques. Nous reparlerons du contrat-programme un peu plus loin (voir infra 8.3.2). Reste une prérogative qu'il semble difficile de retirer aux ministres de tutelle : il leur appartient de proposer au Président de la République la nomination, la révocation ou le renouvellement de mandats de directeurs généraux des entreprises publiques. Nous avons indiqué plus haut la dimension politique de ce pouvoir de nomination (cf supra 8.1.1). Nous disons bien nomination parce que, dans la pratique, le Président fait confiance à ses ministres et accepte dans la plupart des cas les propositions de nomination qui lui sont soumises. On ne peut tout de même pas attendre du chef de l'Etat qu'il connaisse personnellement chacun des candidats ! Dans le choix de ceux-ci, les ministres se basent sur des critères de compétence, de qualification, d'expérience, etc. mais d'autres facteurs entrent en jeu. Des affinités de natures diverses se forment à l'intérieur du parti unique et expliquent des nominations autrement incompréhensibles. On conçoit aisément qu'un ministre pouvant placer quelques-uns de ses amis à la tête de sociétés relevant de son département ne s'en priverait pas, compte tenu du bénéfice qu'il peut attendre de ce "placement". La fonction ministérielle étant par nature particulièrement précaire, les obligés d'hier peuvent demain, d'une façon ou d'une autre, se souvenir de renvoyer l'ascenseur. Comportement qui, a priori, n'a rien d'immoral ou de politiquement répréhensible mais, du point de vue des entreprises, il est douteux qu'elles y trouvent leur compte en autonomie de gestion et en efficacité. C'est pourquoi nous avons déjà proposé - et nous y reviendrons (2) - que le Service chargé des entreprises publiques, rattaché à la Présidence de la République, puisse filtrer les propositions de nominations et, partant, atténuer les luttes d'influence et les rivalités auxquelles ces nominations donnent lieu et recommander le meilleur candidat.

### 8.3.2 Le service chargé des entreprises publiques (SCEP)

#### 8.3.2.1 Introduction

Le besoin de disposer d'une structure de supervision et de coordination plus ou moins centralisée s'est ressenti dans la plupart des pays où le nombre d'entreprises publiques s'est accru. On constate cependant que les solutions apportées à ce problème varient d'un extrême à l'autre : "D'un côté, toutes les entreprises publiques peuvent être chapeautées par un seul organisme; de l'autre, chaque entreprise peut être organisée en unité indépendante;

(1) Jusqu'en 1981 en tout cas.

(2) Cf infra 8.3.2.

et entre les deux extrêmes, il peut y avoir plusieurs modèles de regroupement d'entreprises" (1).

Exemples du premier type :

- 1) "The Uganda Development Corporation" supervise la presque totalité des entreprises publiques ugandaises.
- 2) "The Ghana Industrial Holding Corporation" : créé en 1968, le G.I.H.O.C. contrôle une vingtaine d'entreprises comprenant des sucreries, des fabriques de papier, des aciéries, des verreries, etc.
- 3) "Government Companies Authority" en Israël. Illustration typique d'organisation en unités indépendantes : en Grande-Bretagne, les "corporations" d'électricité, de gaz, de chemins de fer, de transports routiers, etc. sont des unités indépendantes.

Exemples intermédiaires :

- 1) le grand holding italien "Istituto per la Ricostruzione Industriale" (IRI) et l'ENI (secteur énergétique) dominent le secteur public italien et sont, semble-t-il, particulièrement performants.
- 2) on peut citer également le "Nacional Financiera in Mexico" qui contrôle 73 entreprises mexicaines dont 18 financières.

Les documents (2) où nous avons puisé ces quelques cas n'indiquent malheureusement pas les résultats comparés obtenus par l'application de ces diverses formules. Le cas que nous connaissons personnellement, l'Uganda, sa tragique histoire de ces dix dernières années a paralysé l'Etat - parfois il n'y avait même plus d'Etat - et l'"Uganda Development Corporation" n'a pas échappé à la destruction généralisée (3). A défaut de performances comparées, les travaux des Nations Unies ont abouti à la conclusion que la formule choisie a un impact sur les performances des entreprises publiques et sur l'efficacité de la supervision gouvernementale (4).

- (1) U.N. Documents, Sales No E.74.II.H.4., op. cit., p. 71.  
"At one extreme, all public enterprises can be organized under a single apex unit; at the other extreme, all public enterprises can be organized as an independent unit; and in between there can be several patterns of interenterprise grouping".
- (2) La liste de ces documents se trouve en référence dans la première partie, voir supra 2.2.2.5).
- (3) Au sujet des derniers événements qui se sont produits dans l'ancienne "perle de l'empire britannique", cf supra 7.2.1.3.
- (4) U.N. Documents, Sales No E.74.II.H.4., op. cit., p. 71.

Remarque : La vague de "libéralisme" qui déferle sur les Etats-Unis et certains pays européens remet en question l'utilité des entreprises publiques sinon leur existence. En Grande-Bretagne, Madame Thatcher dénationalise à tour de bras depuis qu'elle est au pouvoir; en France, H. Chirac et ses alliés font de même. Comme d'habitude, une certaine Afrique renvoie de cette vague des échos caricaturaux : au Rwanda et au Cameroun, la doctrine économique officielle manie allègrement le paradoxe et porte le même nom : "libéralisme planifié" ou "libéralisme communautaire".

Au Burundi, appelée au chevet des entreprises publiques, la Banque Mondiale, forte de son expérience planétaire "de reconstruction et de développement" et surtout nantie de son immense pouvoir de bailleur de fonds (1) a opté pour une formule de supervision centralisatrice mais relativement souple. Le Gouvernement a retenu la formule et les recommandations de la B.I.R.D. : "Une analyse récente des entreprises publiques vient de déboucher sur des conclusions pratiques d'amélioration du secteur: l'application de ces conclusions qui se trouve à ses débuts aura à la longue des effets bénéfiques considérables sur l'évolution des activités industrielles. Ces conclusions comportent notamment (...) la création d'un service chargé des entreprises publiques dont les larges compétences permettront le redressement et le bon développement des entreprises industrielles publiques existantes ou à créer" (2). Du point de vue intellectuel, nous pourrions, pour notre part, concevoir une autre réorganisation mais nous préférons nous livrer à une analyse critique de la nouvelle structure mise en place et, ce faisant, nous croyons faire oeuvre plus constructive. D'autant plus que les recommandations de la B.I.R.D. sont remarquables à maints égards. En tout état de cause, si le Gouvernement du Burundi devait choisir, nos propositions, quelque pertinentes qu'elles puissent être, ne feraient pas le poids par rapport aux recommandations de la puissante organisation internationale.

Le Service chargé des entreprises publiques, que nous désignerons par l'abréviation S.C.E.P., est composé d'un organe de conception stratégique et d'un organe d'assistance et de contrôle dénommés respectivement centre de stratégie des entreprises publiques (C.S.E.P.) et centre de Conseil, de Formation et d'Audit (C.C.F.A.). Etudions dans les pages qui suivent les missions de chacun de ces centres, la localisation du S.C.E.P. dans la haute administration du pays et les ressources, surtout humaines, de ce nouvel organisme.

### 8.3.2.2 Centre de stratégie des Entreprises publiques (C.S.E.P.)

Le C.S.E.P. "a pour mission première l'analyse stratégique du secteur parapublic (3). (...) Il prépare les décisions de politique générale concernant le secteur, notamment pour ce qui concerne les créations, suppressions, fusions... et effectue, ou coordonne les études nécessaires" (4).

Cette première mission, si elle est correctement remplie, va combler un certain nombre de lacunes que nous avons relevées et déplorées (voir 1ère et 2ème parties). Nous avons remarqué que, dans le passé, les ministères créaient des entreprises sans concertation, encore moins de coordination, entre eux et sans études sérieuses de faisabilité, quand études il y avait. On peut donc espérer que de nouvelles entreprises naîtront dans de meilleures conditions.

(1) Selon "AFRIQUE - ASIE", op. cit., p. XL VIII, en 1982, le Burundi a reçu de la Banque Mondiale une aide équivalente à 119 millions de francs français sur un total de 298,8 millions de francs français d'aide multilatérale, soit 40%.

(2) IVème Plan Quinquennal (1983 - 1987), op. cit., p. 244.

(3) Pour notre part, nous préférons la dénomination "secteur d'économie mixte" (cf supra 1ère partie, 1.1).

(4) Les entreprises publiques au Burundi, op. cit., p. 229.

En outre, le C.S.E.P. aura la lourde tâche, en ce qui concerne les firmes existantes, de procéder à la fusion d'entreprises faisant double emploi ou dont la complémentarité justifie la mise en commun des moyens de production et permet la réduction de certains frais de fonctionnement (1). Enfin, le C.S.E.P. aura à décider, le cas échéant, de la liquidation de l'une ou l'autre entreprise manifestement non viable.

Cette mission stratégique pourrait amener le C.S.E.P. à intervenir dans le conflit qui oppose le COTEBU à l'O.N.C. et qui menace l'existence de ce dernier (2). En deuxième lieu, le centre de stratégie "prépare avec les entreprises le "contrat" qui les lie au Gouvernement, s'assure que les objectifs y désignés sont bien conformes aux missions qui leur sont imparties" (3). Ce contrat dit "contrat-programme" et négocié entre l'entreprise, le ministère de tutelle, le ministère du Plan et le ministère des Finances, nous apparaît comme l'une des innovations les plus pertinentes des recommandations des consultants de la B.I.R.D. Le rôle du contrat-programme est défini en sept points (4). Nous en retiendrons surtout trois qui répondent le mieux aux problèmes que nous avons soulevés dans les études de cas :

- 1) définition des missions de l'entreprise et ses objectifs précis (5) sur une période de trois ans;
- 2) définition des politiques à mettre en oeuvre, des programmes d'action ainsi que des moyens physiques et humains nécessaires à la réalisation de ces programmes;
- 3) fixation des indicateurs par lesquels seront mesurées les performances des dirigeants et des systèmes de suivi des réalisations en précisant les procédures et la fréquence des contrôles.

De même, les cinq avantages du contrat-programme sont indiqués (6). Insistons sur trois d'entre eux qui recourent nos propres suggestions que le lecteur peut retrouver dans les études de cas L.C.B. et O.N.C.

- 1) Conclu à l'issue d'une négociation entre les différents partenaires, le contrat-programme délimite clairement le champ d'action et les obligations de chacun et confère ainsi une plus grande autonomie de gestion à la direction générale de l'entreprise. En principe, cette autonomie sera d'autant plus respectée qu'elle résultera d'un certain consensus des parties concernées.
- 2) Il oblige l'entreprise "à quantifier ses objectifs, à planifier ses activités et la rend consciente de l'utilité d'un système budgétaire et d'indicateurs adéquats permettant le suivi et la mesure de performance" (7).

(1) Dans leur rapport, les consultants de la B.I.R.D. préconisent déjà la fusion de la SONIBURON et de l'ENACCI (p. 159).

(2) Cf supra 6.2.1.1 1.

(3) Les entreprises publiques au Burundi, op. cit., p. 229.

(4) Idem p. 230.

(5) Ajouté et souligné par nous.

(6) Les entreprises publiques au Burundi, op. cit., p. 231.

(7) Idem p. 231 - 232.

- 3) Il permet la mesure de performances et l'analyse des écarts par rapport aux objectifs. L'entreprise peut alors discuter avec le centre de stratégie des ajustements à faire et, éventuellement, de l'actualisation ou de la modification des objectifs. Ceci dit, les contrats de programme ne constitueront pas la panacée aux divers problèmes posés aux entreprises burundaises. Avant d'examiner les difficultés que l'utilisation de cette procédure peut rencontrer au Burundi, il n'est pas sans intérêt de signaler quelques résultats obtenus dans un pays, la France, qui exerce une influence importante sur le nôtre.

Recommandé par le Groupe de Travail du Comité Interministériel des Entreprises Publiques (1), le contrat-programme devait servir de support à une nouvelle conception des rapports entre l'Etat et les entreprises publiques : "Ces recommandations ne furent jamais appliquées dans l'intégralité de l'esprit ou de la lettre, mais elles ont inspiré un certain nombre d'expériences intéressantes, qui ont jeté les bases d'une politique contractuelle entre l'Etat et ses entreprises publiques" (2).

La signature et l'exécution des premiers contrats de programme, au début des années soixante-dix, ont connu des fortunes diverses :

- échec relatif à la Société Nationale de Chemins de Fer (SNCF) qui n'a pu atteindre l'équilibre d'exploitation, objectif principal de son contrat;
- contrat devenu caduc à l'Office de Radiodiffusion et de Télévision Françaises (ORTF) qui, fin 1974, a été remplacé par des chaînes de télévision et de radiodiffusion indépendantes les unes des autres;
- chez Electricité de France (EDF) : succès en ce qui concerne la productivité globale, l'augmentation de ressources propres et la rentabilité des investissements; échec en matière de liberté tarifaire et pilotage à vue, à partir de 1974, à cause de l'incertitude consécutive à la crise mondiale de l'énergie.

La deuxième série d'expériences s'inspire d'un nouveau rapport (1976) rédigé par un nouveau comité (3). Deux nouveautés par rapport au rapport précédent :

- 1) le contrat d'entreprise, appellation succédant à celle de contrat-programme, est basé sur un plan d'entreprise pluriannuel élaboré par l'entreprise elle-même et soumis ensuite à l'Etat;
- 2) la nécessité pour le gouvernement de compenser financièrement, préalablement et justement les contraintes de service public ou d'intérêt général éventuellement imposées à l'entreprise.

Dans ce nouveau cadre, quatre contrats ont été passés entre l'Etat et Air France, les Charbonnages de France, la SNCF et la Compagnie Générale Maritime (4).

- (1) Groupe de Travail du Comité Interministériel des Entreprises Publiques : Rapport sur les entreprises publiques, plus connu sous le nom de "Rapport NORA" (du nom du président du Groupe de Travail), La Documentation française, Paris, avril 1967.
- (2) J-P. ANASTASSOPOULOS & J-P. NIOCHE, op. cit., p. 25.
- (3) Comité de sages présidé par Renaud de la Genière, à l'époque vice-gouverneur de la Banque de France et précédemment directeur du Budget.
- (4) Pour le contenu de ces contrats, voir résumé et commentaires J-P. ANASTASSOPOULOS & J-P. NIOCHE, op. cit., pp. 28 - 38.

On dispose de résultats pour Air France. Citons-en quatre, à titre indicatif :

- pour le trafic passagers et le fret, objectifs dépassés de 3%;
- pour la productivité du personnel au sol, dépassement moyen de 3,07%;
- pour la fréquence d'utilisation d'avions long et moyen courrier, objectifs tenus;
- pour les résultats financiers, dépassement de 6% par rapport aux objectifs.

Tout cela malgré un indice de hausse de prix à la consommation plus élevé que prévu et une augmentation considérable du prix du kérosène (1979, deuxième choc pétrolier).

Sur ce cas précis, concluons avec Claude POSTEL (1) :

"Si l'on veut bien se souvenir que la mise en oeuvre de ce premier contrat d'entreprise s'est effectué dans un contexte économique et politique international particulièrement agité (deuxième choc pétrolier, Cambodge, Iran, Afghanistan), on peut considérer que le fait que ses objectifs en aient été globalement atteints ou dépassés constitue un succès notable pour l'entreprise".

Et plus généralement :

"Les contrats de programme puis les contrats d'entreprise représentent sans aucun doute un progrès dans les relations Etat - entreprises publiques, ne serait-ce que par l'effort de clarification et de réflexion qu'ils imposent aux deux parties et par le développement de la compréhension mutuelle qu'il favorise chez elles" (2).

Cependant, il y a des limites au développement de la voie contractuelle entre l'Etat et ses entreprises. J-P. ANASTASSOPOULOS en relève trois :

- 1) une limitation d'ordre politique : "Hommes politiques et hauts fonctionnaires sont d'accord pour penser que le gouvernement ne saurait être tenu de respecter quelque promesse qu'il aurait faite à des entreprises qui sont, après tout, placées sous son autorité directe. Ceci est vrai dans tous les pays du monde, aucun gouvernement n'avant envie de se laisser lier les mains alors que rien ne l'y oblige. Mais quelle est la valeur d'une règle du jeu que l'un des deux partenaires se réserve de transgresser à tout moment ?" (3).
- 2) la deuxième limitation résulte de l'insuffisance ou de l'absence de liaison entre les contrats et les politiques mises en oeuvre aux plans national, régional ou sectoriel.

(1) Claude POSTEL, directeur du développement d'Air France, cité par J-P. ANASTASSOPOULOS & J-P. NIOCHE, op. cit., p. 32.

(2) J-P. ANASTASSOPOULOS & J-P. NIOCHE, op. cit., p. 26.

(3) Idem. C'est nous qui le soulignons.

- 3) une limitation technique : "Parce que les interlocuteurs principaux sont les hauts fonctionnaires de l'administration économique et financière, parce que la motivation politique essentielle est d'arrêter l'hémorragie de subventions, les contrats adoptent une démarche de banquier, voire de marchand de tapis" (1). Donc, orientation trop financière au détriment des préoccupations stratégiques plus globales.

Au Burundi, la voie contractuelle rencontrera-t-elle des obstacles de même nature ? Entre les entreprises nationales burundaises et les entreprises françaises du même secteur, il y a, au moins, l'écart qui sépare les niveaux de développement des deux pays, si tant est que l'on puisse parler véritablement de niveau de développement au Burundi. Et il serait plus instructif de comparer les entreprises burundaises à celles d'un autre pays sous-développé. Il se trouve malheureusement que les ouvrages disponibles sur le sujet ne parlent pas d'expériences de pays comparables au Burundi.

Néanmoins, les références à l'expérience française gardent un intérêt certain, ne serait-ce qu'en raison de l'influence française dans les anciennes colonies de l'Hexagone et dans les anciennes possessions belges (dont le Burundi).

Il est prévisible que le problème du respect de ses engagements contractuels se posera en des termes encore plus aigus pour notre gouvernement.

D'abord, pour la raison indiquée ci-dessus et valable sous toutes les latitudes. Deuxièmement, pour des raisons tenant à la modicité des ressources financières publiques. Supposons, par exemple, que les pouvoirs publics s'engagent à compenser financièrement les contraintes de service public ou d'intérêt général imposées aux entreprises. Il est douteux que les fonds nécessaires puissent être régulièrement réunis par le budget de l'Etat.

En ce qui concerne l'harmonisation des contrats et des politiques nationales, elle vaudra ce que valent les plans quinquennaux de développement économique et social régulièrement élaborés (2). En tout état de cause, la fragilité de ces prévisions est patente, en raison, notamment, de la qualité et de la quantité pour le moins insuffisantes de matériaux statistiques. Sans parler de l'incertitude permanente qui pèse sur les revenus d'exportation de matières premières.

Nombre d'entreprises publiques doivent commencer par se doter de systèmes fiables d'informations de gestion, condition préalable à toute perspective d'élaboration de contrats à passer avec l'Etat. Cette étape franchie, la procédure du contrat d'entreprise paraît préférable à celle du contrat de programme.

Il sera plus pratique et plus efficace de négocier sur la base d'un plan pluriannuel élaboré par l'entreprise censée mieux connaître sa situation et ses perspectives. Au cours des négociations, il reviendra aux fonctionnaires représentant l'Etat de veiller à ce que les modalités du plan correspondent aux orientations des politiques de développement mises en oeuvre; il appartiendra à l'entreprise de mettre l'Etat face à ses responsabilités, notamment eu égard aux contraintes d'intérêt général qu'il serait amené à lui imposer.

Conçu dans cette optique, le contrat d'entreprise peut ne pas trop souffrir du handicap signalé en troisième lieu ci-dessus.

(1) J-P. ANASTASSOPOULOS & J-P. NIOCHE, op. cit., p. 26. C'est nous qui le soulignons.

(2) Cf supra 2.4.1.2.

Ceci d'autant plus qu'au Burundi la tutelle technique est plus pesante que la tutelle financière (1). Si la direction du Commerce intérieur intervient en matière de fixation des prix pratiqués par les entreprises publiques, les ministères de tutelle technique ont tendance à interférer dans la gestion quotidienne des firmes rattachées à ces départements ministériels. En principe, le contrat d'entreprise donnera aux entreprises nationales la liberté tarifaire et réduira les occasions d'intervention du ministère de tutelle technique. En définitive, sans se dissimuler les difficultés de son application, la procédure de contrat d'entreprise constitue un des meilleurs moyens de réaménager les rapports entre l'Etat burundais et ses entreprises, de garantir l'autonomie de gestion indispensable à ces derniers et de responsabiliser leurs dirigeants.

Une certaine autonomie de gestion, devrait-on dire parce que, selon le mot de Montesquieu, quand on a un pouvoir, on en use. S'agissant d'un pays sous-développé, on peut ajouter qu'on en abuse parfois, de ce pouvoir. Rien n'empêchera les détenteurs du pouvoir politique de chercher à s'en servir le plus possible mais les contrats d'entreprise auront précisément pour avantage, entre autres, de fournir beaucoup moins d'occasions à ces tentations. Devenus maîtres à bord, les chefs d'entreprise sauront comment et où conduire les systèmes pilotés, les instruments de navigation ayant été mis en place et les contrats d'entreprise indiquant la trajectoire à suivre et les objectifs à atteindre.

Quant aux contrôles à posteriori, ils se feront à l'arrivée de chaque principale étape prévue et sur des critères clairs et connus des uns et des autres.

Enfin, si toute innovation comporte un coût, on peut dire que le rapport coût/avantages sera en faveur de ces derniers. En tout cas, le coût sera inférieur à celui du pilotage à vue qui prévaut jusqu'à présent dans la plupart des entreprises publiques burundaises.

### 8.3.2.3 Centre de Conseil de Formation et d'Audit (C.C.F.A.)

Ce deuxième organe du S.C.E.P. aura pour mission l'implantation de systèmes d'information de gestion fiables et efficaces, l'amélioration des systèmes existants et la formation des personnels de direction et de contrôle des entreprises publiques.

On peut résumer ses activités en quatre points (2) :

- 1) un ensemble d'actions de conseil en méthodologie d'élaboration de plans pluriannuels, de budgets, de plans comptables d'entreprise;
- 2) effectuer un certain nombre d'audits auprès des entreprises publiques pour l'implantation de systèmes d'information de gestion là où ils n'existent pas ou sont à l'état embryonnaire (exemple L.C.B.), et pour l'amélioration et l'enrichissement des systèmes en place (exemple O.N.C.).

(1) En France, la tutelle économique et financière "est exercée par l'imposant ministère de l'Economie et des Finances. (...) Au sein du ministère, trois grandes directions sont habilitées à intervenir dans la gestion des entreprises publiques. Ces administrations sont la direction du Trésor, la direction de la Concurrence et la direction du Budget".  
J-P. ANASTASSOPOULOS & J-P. NIOCHE, op. cit., p. 22.

(2) Pour plus de détails, cf. Les entreprises publiques au Burundi, op. cit., p. 234.

- 3) actions de formation théorique destinée aux dirigeants d'entreprises et au personnel national du centre de stratégie : planification d'entreprise, gestion financière, contrôle de gestion; en un mot : formation en management. Formation en organisation et en révision comptables destinée aux chefs comptables et au personnel national du C.C.F.A.
- 4) actions de formation pratique par la participation des personnels nationaux aux activités du C.C.F.A. afin de rendre ceux-ci aptes à exercer des fonctions d'auditeurs ou, plus précisément, de commissaires aux comptes dont les entreprises publiques ont besoin.

#### 8.3.2.4 Localisation

Comment et où placer le S.C.E.P. sur l'échiquier politico-administratif du Burundi ? Les promoteurs de la création du nouvel organisme, compte tenu de l'importance des missions qu'ils lui assignent, proposent de le rattacher à la Présidence de la République et jugent indispensable "qu'il (le S.C.E.P.) bénéficie de l'appui du Gouvernement au plus haut niveau et que son personnel soit constitué de fonctionnaires et de cadres jouissant de l'indépendance et de l'autorité nécessaires" (1).

Nous parlerons du personnel dans la prochaine section (cf infra 8.3.2.5). Dans la présente, arrêtons-nous sur la place réservée au S.C.E.P. et observons-la. Nous avons suffisamment déploré l'insuffisance de coordination du secteur d'économie mixte et souligné le rôle croissant joué par ce secteur pour ne pas souscrire à une proposition - devenue décision (2) - qui répond à certaines questions que nous avons posées. En outre, le projet de localisation du S.C.E.P. à la Présidence montre que les consultants de la B.I.R.D. ont compris que pour que le nouvel organisme, qui a une dimension interministérielle, puisse s'acquitter efficacement de ses tâches, ses compétences doivent participer du centre principal du pouvoir politique. En d'autres termes, la bonne localisation politique du S.C.E.P. est une condition nécessaire - probablement pas suffisante (3) - de son efficacité. Toujours au plan politique, ajoutons qu'il ne suffit pas de dire que le S.C.E.P. doit bénéficier de l'appui total du Gouvernement pour qu'il en soit ainsi. En effet, si on admet avec Jacques NEIRYNCK que les sociétés humaines obéissent à certaines lois physiques, on peut appliquer aux difficultés politico-administratives que la création du S.C.E.P. peut soulever le principe selon lequel "on ne peut rétablir l'ordre en un point qu'en créant un désordre au moins équivalent en un autre point" (4). La restructuration des entreprises publiques va se substituer à une espèce d'ordre dispersé qui n'en constituait pas moins un ensemble d'habitudes qu'on ne bousculera pas sans rencontrer quelque résistance. Prenons deux exemples :

- 1) les ministères "techniques" sont partiellement dessaisis de la décision de créer des entreprises publiques et de la majeure partie du contrôle du fonctionnement de ces dernières.

(1) Les entreprises publiques au Burundi, op. cit., p. 235.

(2) IVème Plan quinquennal, op. cit., p. 244.

(3) Les problèmes politiques étant résolus, il reste l'organisation et la gestion du S.C.E.P. lui même.

(4) Jacques NEIRYNCK, Professeur à l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne, interview à "l'Hebdo", No 22, 29 mai 1986.

- 2) les mêmes ministères devront aussi céder au S.C.E.P. la majeure partie de leur prérogative de nomination des dirigeants de sociétés nationales (1).

On imagine aisément le sentiment de frustration qu'éprouveront les ministres concernés. Leurs réactions collectives ne sont pas prévisibles : à notre avis, tout dépendra de la volonté manifestée au sommet de l'Etat et du poids politique et technique de la personne nommée à la direction du S.C.E.P.

Si - hypothèse improbable - au plus haut niveau politique, on n'entend pas faire du secteur d'économie mixte une des principales locomotives du développement économique du Burundi et du S.C.E.P. le conducteur de cet engin et si, pour diriger le service, on nomme quelqu'un qui ne fait pas le poids, on risque d'aboutir à une espèce de sur-administration avec des étages inutiles, le tout se traduisant par des conflits de compétences (au sens juridique) et une dilution de responsabilités. Hypothèse improbable mais hypothèse à écarter ? En tout cas, il ne nous semble pas inutile de l'évoquer, ne serait-ce que pour l'exorciser : tant nous paraissent prioritaires et urgentes la coordination du secteur d'économie mixte et l'autonomie de gestion de différentes unités publiques de production de biens ou de services.

En résumé, la réorganisation administrative globale du secteur d'économie mixte peut se traduire par le modèle réduit représenté à la page suivante (Graphique I). Réduit parce que nous nous bornons aux deux entreprises publiques auxquelles nous avons consacré les études de cas et parce que nous voulons être concrets. Le deuxième modèle est plus général mais moins parlant (Graphique II).

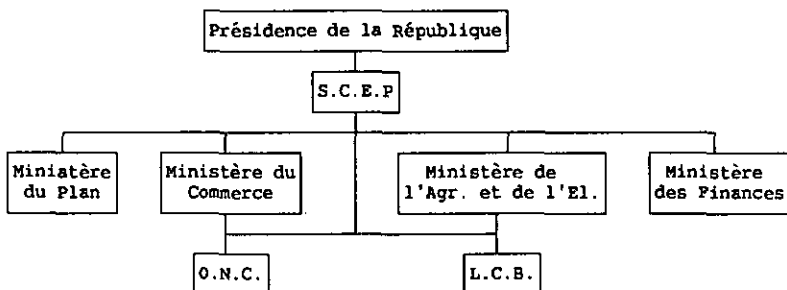
Sur les deux graphiques, on voit les centres de responsabilités et les liaisons hiérarchiques, entre eux. Les différents ministères concernés ne dépendent du S.C.E.P., institution interministérielle, qu'en ce qui concerne précisément les entreprises publiques. Les ministères de tutelle gardent leur position hiérarchique par rapport aux entreprises relevant de leur domaine mais leur pouvoir sur ces entreprises, hier considérable, est désormais partagé avec le ministère du Plan, le ministère des Finances et surtout le S.C.E.P.

### 8.3.2.5 Ressources

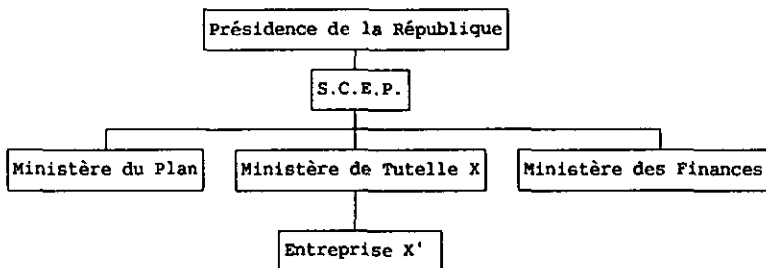
Les consultants de la Banque Mondiale ont calculé les besoins financiers globaux du secteur d'économie mixte et leur financement à moyen terme (1982 - 1985) sur la base des résultats de leur enquête et sur des hypothèses dites "majorées" (2). De même, on trouvera des détails sur les états financiers et les perspectives de 51 entreprises publiques (3). En conclusion, "appliquer les résultats de l'enquête pourrait signifier un recours annuel de l'Etat auprès de la B.R.B. (Banque Nationale) de 4 à 5 milliards de FBu par an au cours de la période 1982 - 1985, (...). Un recours annuel de 4 à 5 milliards FBu aurait pour conséquence des pressions inflationnistes inacceptables" (4).

- (1) En fait de sociétés nationales, nombre d'entreprises publiques au Burundi n'ont de "société" que le nom puisqu'il n'y a qu'un seul actionnaire, l'Etat.
- (2) et (3) Les entreprises publiques au Burundi, op. cit., pp. 196 -223.
- (4) Idem p. 203.

Graphique I : La L.C.B., l'O.N.C. et le S.C.E.P dans la restructuration de l'administration du secteur d'économie mixte



Graphique II : Restructuration de l'administration du secteur d'économie mixte



C'est pourquoi les mêmes consultants jugent "indispensable que le Gouvernement envisage de faire appel aux aides structurelles extérieures (aides bilatérales, Fonds Monétaire International) sur la base d'un programme de restructuration bien défini" (1).

Curieusement, on a omis d'élaborer un projet de budget de fonctionnement du S.C.E.P.; la seule indication de moyens financiers prévus pour cet organisme se trouve dans le IVème Plan Quinquennal (1983 - 1987) : 100 millions FBU (2).

En ce qui concerne les ressources humaines, on trouve par contre la description détaillée du profil de chaque membre du personnel du S.C.E.P. Ainsi, le Centre de stratégie doit être dirigé par un "senior consultant" expert en planification stratégique, diagnostic et restructuration d'entreprises, lequel consultant sera assisté de trois adjoints experts en planification d'entreprise et contrôle de gestion. Chacun de ceux-ci sera secondé par un homologue national "de haut niveau ayant une formation supérieure en économie et gestion et impérativement une expérience d'au moins trois ans en planification et gestion d'entreprise" (3) et "recruté sur concours préparé et sanctionné par les experts" (4). En tout, 7 unités hautement qualifiées et expérimentées : 4 étrangers et 3 nationaux.

Le C.C.F.A., quant à lui, sera confié à un expert en contrôle de gestion et sera divisé en deux départements (Conseil et Audit) comprenant chacun deux experts en contrôle de gestion (pour le département Audit). Chaque expert encadrera deux homologues nationaux. Au total, cela fait douze personnes. Et, en récapitulant, l'effectif du S.C.E.P. comportera une vingtaine d'unités dont neuf experts étrangers et onze nationaux.

L'organisation du S.C.E.P. et la composition de son personnel appellent de notre part les observations suivantes :

- 1) La qualité technique du diagnostic de la situation des entreprises publiques et la pertinence de la plupart des solutions proposées sont malheureusement entachées d'une terminologie paternaliste, en particulier en ce qui concerne le personnel du S.C.E.P. Que signifient les vocables "expert" et "homologue national" que nous avons repris ci-dessus volontairement sans guillemets ? Si les mots ont un sens, homologue signifie équivalent et on doit alors parler d'expert étranger et d'expert national. Or, il se trouve - et personne ne le contestera - que les cadres étrangers susceptibles d'être recrutés par le B.I.R.D. pour le S.C.E.P. sont censés avoir plus de qualifications et surtout plus d'expérience que les cadres locaux disponibles (5). On ne peut donc pas parler ici d'"experts" et de leurs "homologues nationaux". Il nous paraît plus normal et moins hypocrite d'appeler les uns cadres étrangers et les autres, cadres nationaux. Ce qui n'empêchera pas ceux-ci d'apprendre auprès de ceux-là pour compléter leur formation.

(1) Les entreprises publiques au Burundi, op. cit., p. 239, souligné dans le texte.

(2) La remise du Rapport de la B.I.R.D. (juillet 1982) a été suivie peu après (1983) par la publication du IVème Plan Quinquennal. Au cours des années suivantes, il se peut que les budgets du S.C.E.P. aient été élaborés. Nous n'en avons reçu aucune documentation.

(3) Les entreprises publiques au Burundi, op. cit., p. 235.

(4) Idem, p. 236.

(5) Encore qu'il faille nuancer cette affirmation. L'expérience a montré que certains "experts" n'ont d'expert que le nom.

- 2) Cette sémantique d'un autre âge dissimule mal la volonté de la B.I.R.D. de reprise en mains directe de la restructuration du secteur burundais d'économie mixte. En effet, si on pouvait trouver sur place des cadres répondant aux critères indiqués à la page précédente (voir citation 2), on n'aurait pas besoin de solliciter au prix fort l'assistance d'"experts" étrangers. Comment le Gouvernement du Burundi dont "l'indépendance sourcilleuse" (1) est bien connue (et peut-être pas toujours appréciée) a-t-il réagi ? De loin, il est difficile de répondre à cette question. On peut seulement dire que si l'organisation du S.C.E.P. a été acceptée telle quelle et si la B.I.R.D. (ou le F.M.I.) finance la rémunération des "experts", l'indépendance a peut être accepté d'être grignotée au profit d'un réalisme provisoirement imposé par les circonstances.
- 3) Rien ne garantit que les "experts" chargés d'encadrer leurs "homologues nationaux" auront de meilleures qualités pédagogiques que les autres coopérants dont la B.I.R.D. a constaté elle-même qu'ils se substituent aux personnels locaux au lieu de les former (2). En conséquence, nous pensons que les cadres étrangers, dont les dossiers de candidature devraient être examinés par le Gouvernement du Burundi, peuvent assister (et non l'inverse) de leurs conseils avisés les cadres nationaux recrutés sur concours (voir remarque 4 ci-dessous). Nous approuvons ce mode de recrutement pour des raisons d'efficacité et à cause du rôle exemplaire que nous souhaitons voir jouer par le personnel du S.C.E.P. Dans un premier temps, les cadres étrangers seraient engagés à temps plein mais pour une durée limitée (maximum deux ans); par la suite, ils seraient appelés en consultation en cas de nécessité et pour une courte durée.
- 4) Enfin, s'agissant du niveau d'expérience requis des candidats au C.S.E.P., il nous semble que les consultants de la B.I.R.D. placent la barre trop haut. Volontairement ? Quand nous avons mené notre propre enquête en 1981, il était impossible de trouver à Sujumbura un burundi ayant trois ans d'expérience de planification et de gestion d'une grande entreprise. Cinq après, on peut peut-être en trouver quelques-uns. Quoi qu'il en soit, nous persistons à croire qu'il faut d'abord résoudre les problèmes relativement simples et auxquels le personnel localement disponible peut s'attaquer moyennant, si nécessaire, une assistance étrangère appropriée. Il nous semble chimérique d'espérer hisser en un temps record la qualité de gestion des entreprises publiques burundaises au rang de celle de grandes organisations dont certains consultants sont issus.

(1) "Le Monde", 15 juin 1984.

(2) Cf supra 7.1.2.1.

### 8.3.3 CONCLUSION

Quand on prend la mesure de la complexité et de l'ampleur des problèmes qui se posent à l'économie du Burundi, à ses entreprises publiques en particulier, on éprouve parfois le sentiment de se trouver dans une impasse profonde et on a l'impression qu'on ne s'en sortira pas de sitôt. Or, c'est précisément de s'en sortir qu'il s'agit. Formidable défi et problème éminemment politique.

Dans un pays qui n'attire pas particulièrement les investisseurs étrangers qui trouvent ses potentialités très limitées, où, pour le moment, on ne peut pas compter sur les agents économiques privés (nationaux ou étrangers) pour le décollage industriel, le rôle de l'Etat entrepreneur apparaît comme une nécessité. A cet Etat, il faut une volonté soutenue d'affronter les nombreux obstacles qui jalonnent son chemin, sans parler d'un environnement interne et externe impitoyable. Les quelques propositions que nous avons avancées dans les pages précédentes ont pour ambition de faire en sorte que les entreprises publiques soient réellement des centres de production de richesses et non des charges supplémentaires pour le Trésor.

9. CONCLUSION GENERALE

Les développements repris dans la première partie de ce travail montrent que les entreprises publiques occupent une place importante dans l'économie du Burundi. En même temps, on constate que les politiques économiques mises en oeuvre depuis près de vingt ans font peu de cas du rôle assigné au secteur d'économie mixte dans le développement du pays.

Cette contradiction ainsi que les nombreux problèmes de gestion observés tout au long des études de cas (cf deuxième partie) vont-ils provoquer un renversement de tendance ? Autrement dit, le nombre d'unités publiques de production de biens ou de services va-t-il décroître à la suite de la privatisation de certaines entreprises, voire la liquidation de quelques autres ? On peut le penser et cela pour plusieurs raisons.

D'abord, les finances publiques de notre pays ne sont pas à même de renflouer longtemps les entreprises déficitaires.

Ensuite, les bailleurs de fonds internationaux, le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale en particulier, assortissent leurs concours financiers d'exigences souvent impératives en ce qui concerne la gestion des finances publiques. Les sociétés d'Etat sont un des points de mire des politiques de rigueur et d'ajustement structurel dont la mise en oeuvre est requise si l'on veut bénéficier de l'assistance de ces institutions internationales.

Enfin, les résonnances des théories du "moins d'Etat", qui ont le vent en poupe et qui inspirent la gestion des pays aussi importants que les Etats-unis, le Japon, la Grande-Bretagne ou la France, atteignent les pays en voie de développement et en influencent les processus de choix politiques et économiques.

Mais quelle que soit l'ampleur que le phénomène prendra au Burundi, l'amélioration des systèmes de gestion du secteur d'économie mixte demeure une nécessité, un enjeu et un défi.

Une nécessité parce que, même si la plupart de sociétés d'Etat étaient vendues au secteur privé (1), il subsisterait un noyau de firmes à caractère de service public, difficiles à privatiser, dont la liquidation n'est pas envisageable et qui doivent être mieux gérées si l'on veut précisément alléger la charge financière qu'elles représentent actuellement pour le Trésor.

Un enjeu dans la mesure où, à notre avis, le Burundi perdrait beaucoup à miser exclusivement sur l'initiative privée pour son décollage économique. On n'entend pas ici contester l'efficacité de la liberté d'entreprendre mais force est de constater que les investissements industriels apparaissent actuellement moins attrayants que les placements financiers. Et il ne semble pas qu'il s'agisse d'un phénomène passager : "Tous les ingrédients nécessaires à l'exercice des joies spéculatives (...) sont ainsi réunis, et la sphère de la finance ne cessera de grossir aux dépens de l'économie réelle. Adieu donc, peut-être jusqu'à la fin du siècle, aux rêves de croissance" (2). S'agissant de pays comme le Burundi dont le tissu industriel est encore embryonnaire, les pratiques spéculatives sont a fortiori plus stérilisantes. De surcroît, une bonne partie - difficile à chiffrer (3) - des profits tirés de ces activités n'est même pas réinvestie dans les finances locales.

(1) Encore que dans l'état où ils se trouvent, certains établissements auraient du mal à trouver des repreneurs.

(2) Jean PEYRELEVADE, professeur d'économie à l'Ecole Polytechnique (Paris) in "Le Nouvel Observateur", No 1178, du 5 au 11 juin 1987.

(3) Selon une étude de la Banque PARIBAS, citée dans "Le Nouvel Observateur", op. cit. : "A la fin de 1985, les pays en développement, (...), détenaient environ 500 milliards de dollars d'actifs à l'étranger, dont seulement 150 milliards comptabilisés dans les réserves officielles.

Au contraire, elle alimente les canaux d'évasion de capitaux. Les détenteurs de ceux-ci veulent se prémunir contre la dévalorisation de la monnaie nationale mise à mal par une inflation souvent galopante, s'assurer des rendements en monnaie forte et non taxés par le fisc et mettre leur fortune à l'abri de l'instabilité politique. A notre connaissance, les entreprises publiques burundaises ne participent pas de ces circuits d'expatriation de ressources nationales. Bien gérées et, par conséquent susceptibles de produire des surplus qui ne prennent pas le chemin de l'exil doré, les sociétés d'Etat peuvent servir d'instrument approprié d'investissements conformes aux orientations choisies par les pouvoirs publics. Le secteur d'économie mixte constitue ainsi le seul espace d'exercice véritable d'une politique volontariste de développement économique. Certes, l'Etat dispose d'autres moyens d'incitation à l'investissement : par exemple, le code des investissements, récemment promulgué (1), peut être considéré comme un modèle du genre. Mais on voit mal ce que l'Etat peut faire si les investisseurs, étrangers ou nationaux, ne répondent pas ou répondent insuffisamment à l'appel. Il se trouve justement (voir supra 8.1.2) que la jeune bourgeoisie burundaise génère pour le moment davantage de spéculateurs et d'entrepreneurs à la petite semaine que de capitaines d'industrie ou de commerce. Dans ces conditions et dans un avenir prévisible, l'encouragement de l'initiative privée doit se conjuguer avec l'engagement de l'Etat dans la production de biens et de services, notamment ceux qui ne semblent pas intéresser le secteur privé soucieux de ne pas prendre beaucoup de risques. Naturellement, un tel engagement, pour être un facteur de progrès économique, ne doit plus se faire dans l'improvisation. En d'autres termes, il paraît désormais impératif de mener soigneusement les études de faisabilité de projets industriels, commerciaux ou agricoles envisagés, de doter les entreprises d'outils de gestion et de contrôle, de nommer à leur tête des dirigeants compétents et de garantir à ceux-ci l'autonomie de gestion et la durée indispensables à l'efficacité. On n'ira pas loin si les directeurs généraux des entreprises publiques continuent, comme c'est souvent le cas actuellement, de se comporter comme des chefs de services de départements ministériels.

Les carences observées chez les hommes d'affaires nationaux ne condamnent probablement pas ceux-ci à l'incapacité définitive de s'améliorer et de changer de pratique. Un secteur public performant pourrait peut-être servir de stimulant en donnant l'exemple de confiance dans les destinées du pays.

Enfin, une meilleure gestion des entreprises parapubliques constitue un défi. Me pas surmonter l'obstacle que constituent les dysfonctions constatées dans les entreprises publiques, c'est exposer ces firmes à un dépérissement peut-être fatal pour certaines d'entre elles. C'est aussi priver les jeunes cadres burundais d'une opportunité d'apprentissage managerial ou, tout simplement, de possibilités d'emploi. S'agissant de l'offre de travail et pour des raisons exposées précédemment (2), on s'aperçoit que les débouchés proposés par le secteur privé étranger et national sont étroits; l'administration publique est proche de la saturation. Or, chaque année, des juristes, des économistes, des ingénieurs, etc. sortent par dizaines de l'Université du Burundi et des universités étrangères. Il serait - il est déjà - paradoxal qu'un pays qui, par ailleurs, souffre du manque de cadres se trouve dans l'incapacité d'utiliser tous ceux qui sont disponibles. Un secteur public rénové constitue donc un élément de solution à ce problème.

(1) Décret-loi No 1/001/86 du 10 juillet 1986 portant code des investissements du Burundi.

(2) Voir supra 8.1.3.

Dans un pays rural à 90% et où la pression démographique atteint 174 habitants au km<sup>2</sup>, le marché du travail comprend aussi l'excédent de main-d'oeuvre agricole dont les contingents augmentent d'année en année. La création de sociétés régionales de développement constitue une bonne réponse à cette question. Pour rendre la population rurale numériquement compatible avec une exploitation rentable des terres disponibles, le développement d'autres centres de production apparaît comme une nécessité pour compléter l'action des sociétés régionales de développement. Une fois de plus, le secteur privé ne semble pas en mesure ou n'a pas la volonté de s'engager résolument dans cette voie. A l'Etat d'intervenir mais, compte tenu de la modestie de ses ressources financières et techniques, le réalisme incite à recommander la mise au pied de petites unités. Il ressort des études de caa (cf 2ème partie) que les entreprises publiques existantes sont d'abord confrontées à une accumulation de petits problèmes dont la résolution ne requiert pas de compétence spéciale ni de longue expérience. Mais, plus les firmes sont de grande taille, plus laborieuse sera la mise en oeuvre de réformes nécessaires.

Concernant des problèmes plus complexes, tels que la réflexion stratégique, l'organisation du pilotage, etc., on peut recourir à l'assistance technique étrangère à l'entreprise ou au pays. Toutefois, cette assistance devrait être de courte durée : l'expérience a montré que l'assistance prolongée, au lieu de préparer la relève, elle a tendance à se rendre indispensable. A condition de les recruter sur la base de critères professionnels, les cadres nationaux peuvent maîtriser assez rapidement le management moyennant une initiation pratique.

Ayant acquis l'expérience voulue, certains managers pourront passer au secteur privé qui aura besoin d'eux le jour où il se décidera à orienter la majeure partie de ses investissements dans la production nationale de biens réels et véritablement aptes à contribuer au développement du pays.

En tout état de cause, ne pas s'attaquer aux dysfonctions qui handicapent la bonne marche des entreprises publiques, ce serait créer une dynamique négative de disparition plus ou moins rapide de ces firmes. Ce serait aussi renoncer à terme à l'intervention de l'Etat dans la production de biens et des services au profit de la seule initiative privée dont on a vu qu'elle répond insuffisamment aux questions économiques qui se posent au pays.

En fait, il s'agirait bien de lâcher la proie pour l'ombre.

## LISTE DES TABLEAUX

1. Comparaison numérique entre entreprises autochtones et entreprises étrangères établies à Bujumbura
2. L'emploi dans le secteur d'économie mixte et le secteur privé
3. Investissements fixes par agent (1974 - 1980)
4. L.C.B. : relevé mensuel de lait collecté (1977 - 1981)
5. Utilisation de lait en poudre en 1980
6. Evolution des capitaux permanents (1977 - 1981)
7. Le fonds de roulement net (de 1977 à 1981)
8. Evolution du matériel de transport (1977 - 1983)
9. Quantités de matières premières utilisées (1977 - 1980)
10. Production et consommation de lait (1977 - 1980)
11. Indice de la production, de l'importation et la consommation de lait à Bujumbura (1977 - 1980)
12. Livraison de lait à domicile : liste des abonnés
13. Comparaisons du prix d'achat de lait cru et du prix de vente de lait pasteurisé (1974 - 1984)
14. Barème des traitements en vigueur en 1981
15. Evolution du chiffre d'affaires
16. Bilan au 31 décembre 1977
17. Bilan au 31 décembre 1978
18. Soldes caractéristiques de gestion (exercice 1980)
19. O.N.C. : Evolution du chiffre d'affaires de l'O.N.C. et du financement des projets de coopération sino-burundaise (1976 - 1980)
20. Situation du compte "Fournisseurs" (1976 - 1980)
21. Principales créances de l'O.N.C. sur le secteur public (exercice 1981)
22. Structure des exportations
23. Exportations de produits primaires
24. Proportions (en %) de café dans les exportations
25. Agriculture : produit intérieur brut
26. Série de ventes mensuelles de sucre
27. Série de ventes mensuelles de textiles
28. Répartition du chiffre d'affaires par région (juin - septembre 1981)

29. Evolution de la production de café (1970 - 1983)
30. Comparaisons des provisions et des avaries et manquants réels
31. Evolution du chiffre d'affaires, du bénéfice annuel net et du capital propre
32. Composition et évolution des capitaux permanents (1974 - 1982)
33. Investissements immobiliers et investissements cumulés (1974 - 1982)
34. Relations entre les éléments constitutifs de l'autofinancement
35. Idem
36. Evolution du cash-flow brut et du cash-flow net (1974 - 1982)
37. Taux de mobilisation à court terme
38. Comparaison des frais financiers et des frais généraux d'exploitation
39. Fonds de roulement net (1974 - 1982)
40. Evolution comparée de la rentabilité économique, de la rentabilité financière et du coût de l'endettement
41. Exportation et importation entre 1975 et 1983
42. Composition du personnel de l'O.N.C. au 22 juin 1983
43. Dates d'établissement de rapports de vérification des comptes
44. L.C.B. (suite) : subventions d'équipement (1982 - 1984)
45. Subventions accordées à la L.C.B. (1977 - 1984)
46. O.N.C. (suite) : évolution de quelques indicateurs de la situation de l'O.N.C. (1980 - 1985)
47. Investissements prévus par le IVème Plan pour la branche 44 : Agro-industries
48. Evolution des effectifs de l'enseignement primaire (1977 - 1983)

## BIBLIOGRAPHIE

### 1. OUVRAGES GENERAUX

- ABERTINI J-M., "Les rouages de l'économie nationale", Editions Economie et Humanisme / Editions Ouvrières, Paris, 1979.
- AMIN S., "La déconnexion. Pour sortir du système mondial", Editions La Découverte, Paris, 1986.
- AMSELLE J-L. & ELIKIA M'BOKOLO "Au coeur de l'ethnie", Editions La Découverte, Paris, 1985.
- DUMONT R., "L'Afrique Noire est mal partie", Seuil, Paris, 1962.
- HABER D., "L'empire du commerce levant", Editions Universitaires, Paris, 1974.
- HARROY J-P., "Rwanda. De la féodalité à la démocratie 1955 -1962, Editions Mayez, Bruxelles, 1984.
- KI-ZERBO J., "Histoire de l'Afrique noire", Hatier, Paris, 1978.
- NEME J-C., "Politiques économiques comparées", P.U.F., Paris.
- ZIEGLER J., "Main basse sur l'Afrique", Seuil, Paris, 1978.

### 2. OUVRAGES SUR LA GESTION

- BENDER A. & DUMONT A. "Analyse et gestion financière 1. Eléments d'analyse financière, Médecine et Hygiène, Genève, 1975.
- HURCHMAN C-W., "Qu'est-ce que l'analyse par les systèmes ?", Dunod, Paris, 1974.
- CONSO P., "Gestion financière de l'entreprise. Cas et commentaires", Dunod, Paris, 1973.
- DEPALLENS G., "Gestion financière de l'entreprise", 6ème édition, Sirey, Paris, 1977.
- GRANGIER CH., "La commercialisation des produits agricoles", Sirey, Paris, 1960.
- GUTENBERG E., "La direction de l'entreprise. Organisations et décisions", Dunod, Paris, 1969.
- KHEMAKHEM A., "La dynamique du contrôle de gestion", Dunod, Paris, 1976.

- LASSEGUE P., "Gestion de l'entreprise et comptabilité", 8ème édition, Paris, 1978.
- LAUZEL P., "Contrôle de gestion et budgets", 3ème édition, Sirey, Paris, 1980.
- MENLING J., "Comment préparer et rédiger une étude de cas : Guide méthodologique", Groupe de gestion d'Entreprise, Neuchâtel, 1982.
- MELESE J., "La gestion par les systèmes. Essai de praxéologie", Editions Hommes et Techniques, Puteaux, 1968.  
"L'analyse modulaire des systèmes de gestion", Editions Hommes et Techniques, 2ème édition, Puteaux, 1979.

### 3. OUVRAGES SUR LES ENTREPRISES PUBLIQUES

- ANASTASSOPDULOS J-P. & NIOCNE J-P., "Entreprises publiques. Expériences comparées", FNEGE, 1982
- BARRERE A., "La cohérence de l'économie publique, le plan et le marché", Editions du CNRS, Paris, 1968.
- BEZY F., "Les entreprises publiques au Zaïre", Centre de recherches africaines, Document 8001, Louvain-la-Neuve, 1980.
- SUZELAY A., "Vérité des prix et services publics", Librairie R. Pichon et R. Durand-Auzias, Paris, 1971.
- CHEVALIER F., "Les entreprises publiques en France", La Documentation Française, No 4507 - 4508, mars 1979, Paris.
- FRANCOIS-MARSAL F., "Le dépérissement des entreprises publiques", Calman-Lévy, Paris, 1973.
- NAFSI T., "Entreprise publique et politique industrielle", Mac Graw Hill, Paris, 1984.
- HOUSSIAUX J., "Cohérence des actions : la compatibilité des décisions des entreprises privées et publiques", Editions du CNRS, Paris, 1968.
- L'NERITEAU M-F., "Pourquoi des entreprises publiques ?", P.U.F., Paris, 1971.
- PETRILLI G., "L'Etat entrepreneur", Editions Robert Laffont, Paris, 1971.
- VESSILIER E., "Economia publiques", Editions Masson, Paris, 1975.

4. THESES ET MEMOIRES

- NDABAMBALIRE S., "Les disparités structurelles et l'aide au développement en Afrique. Le cas du Burundi", IFEP, Freiburg, 1980.
- NGENDAKUMANA D., "La gestion des approvisionnements dans les entreprises parapubliques du Burundi", Neuchâtel, 1986.
- NICIPAYE-TURABANYE C. "La rentabilité de l'O.N.C. Approche théorique et pratique", F.S.E.A., Bujumbura, 1980.
- NINASIGAYE S-C., "Etude de la gestion de la Laiterie Centrale de Bujumbura", F.S.E.A., Bujumbura, 1981.
- NIVYAMANDI G., "Etude statistique commerciale à l'O.N.C.", ISCAM, Bujumbura, 1984.
- NIYOMUKIZA P. & SINARINZI L., "Le financement de l'Office National de Commerce (O.N.C.)", ISCAM, Bujumbura, 1979.

5. RAPPORTS OFFICIELS

- Banque de la République: Rapports annuels; instructions portant du Burundi ( B.R.B.) réglementations des opérations de crédit, mai 1978.
- Banque Mondiale : Rapport préliminaire de la mission "Entreprises publiques", Bujumbura, juin 1980.
- KUNN N. & SWINGIRO V., : Analyse économique et financière des entreprises publiques du Burundi, Bujumbura, avril 1981.
- Ministère du Plan : Plans quinquennaux de développements économique et social 1978-1982 et 1983-1987, Bujumbura.
- Ministère du Plan et : Les entreprises publiques au Burundi. Ministère des Finances : Diagnostic et recommandations, Bujumbura, juillet 1982.
- NORA S., : Rapport sur les entreprises publiques, La Documentation française, Paris, avril 1967.
- Office National de Commerce (O.N.C.) : Rapport de gestion de l'exercice 1981; rapports des commissaires aux comptes; procès-verbaux des réunions du Conseil d'administration.
- Organisation des Nations Unies (ONU) : UN Publications, Sales No 67.II.H.2, No E.70.II.N.1 et No 74.II.N.4.
- SACERDOTI A. : Plan Comptable National. Guide pratique d'application, Bujumbura, mars 1977.

6. TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

(voir Journal officiel de la République du Burundi)

Décret-loi No 100/164 du 12 décembre 1973.  
 Décret-loi No 100/319 du 31 décembre 1974  
 Décret-loi No 1/36 du 8 décembre 1979  
 Décret-loi No 100/161 du 7 juillet 1981  
 Décret-loi No 1//001/86 du 10 juillet 1986  
 Ordonnance ministérielle No 540/141 du 12 mars 1975  
 Ordonnance ministérielle No 710/101 du 15 juillet 1976

7. ARTICLES

"Afrique - Asie" : Huit ans après, le salaire de l'effort,  
 No 336, 3-16 décembre 1984, Spécial  
 Burundi

ISRAELEWICZ. E. : La course-relais du développement,  
 "L'expansion", No 200-201, octobre 1982

NEIRYNCK J. : Interview à "L'Hebdo", No 22, 29 mai 1986

PEYRELEVAOE J. : Adieu à la croissance, "Le Nouvel  
 Observateur", No 1178, 5-11 juin 1987

"Le renouveau du  
 Burundi" : L'O.N.C. en difficulté, 19 juin 1984

"Revue économique de  
 l'O.C.D.E." : Le rôle du secteur public, numéro  
 spécial, printemps 1985

## TABLE DES MATIERES

	<u>Pages</u>
Introduction.....	0
Première partie : Importance des entreprises publiques	
1. Essai de définition et de classification.....	1
1.1 A la recherche d'une définition.....	1
1.2 Classification.....	3
2. Entreprises publiques et politiques économiques.....	7
2.1 Aperçu historique.....	7
2.2 Pourquoi des entreprises publiques ?.....	11
2.2.1 Approches théoriques	
2.2.2 Approches empiriques	
2.2.3 Conditions de création d'entreprises publiques au Burundi	
2.3 Fonction instrumentale des entreprises publiques en politique économique.....	22
2.3.1 Politique économique ou politique de développement ?	
2.3.2 Planification	
2.3.3 Emploi des entreprises publiques comme instruments de politique économique	
2.4 Politiques de développement au Burundi.....	27
2.4.1 Orientation des plans de développement	
3. Place des entreprises publiques.....	33
Deuxième partie : Etudes de cas	
4. Généralités.....	36
4.1 Introduction.....	36
4.2 Choix des entreprises-témoins.....	37
4.3 Aspects méthodologiques.....	38
5. Laiterie Centrale de Bujumbura (L.C.B.).....	41
5.1 Environnement.....	41
5.1.1 Approvisionnement en matière première	
5.1.2 L'enclavement du pays	
5.1.3 Conclusion	
5.2 Objectifs.....	52
5.3 Ressources.....	54
5.3.1 Ressources financières	
5.3.2 Ressources techniques	
5.3.3 Ressources humaines	
5.4 Composants.....	62
5.4.1 La production	
5.4.2 Les ventes	
5.5 Gestion.....	74
5.5.1 Définitions	
5.5.2 Problèmes organisationnels	
5.5.3 Information comptable	
5.5.4 Autres problèmes de gestion	
5.6 Conclusion.....	90

	<u>Pages</u>
6. Office National de Commerce (O.N.C.).....	91
6.1 Introduction.....	91
6.1.1 Origine de l'Office	
6.1.2 Choix méthodologiques	
6.2 Environnement.....	92
6.2.1 Financement partiel des projets de coopération sino-burundaise	
6.2.2 Interférences des pouvoirs publics	
6.2.3 La campagne caféière	
6.2.4 Enclavement du pays	
6.2.5 La concurrence	
6.3 Objectifs.....	109
6.3.1 Application des accords commerciaux passés entre le Burundi et d'autres Etats	
6.3.2 Lutte contre la spéculation	
6.3.3 Contribution à la réhabilitation de certains centres commerciaux	
6.3.4 Croissance de l'O.N.C.	
6.4 Ressources.....	116
6.4.1 Ressources financières	
6.4.2 Ressources humaines	
6.5 Autres problèmes d'organisation et de gestion.....	150
6.5.1 Introduction	
6.5.2 Problèmes organisationnels	
6.5.3 Information comptable	
6.5.4 Autres problèmes de gestion	
6.6 Conclusion.....	162
Troisième partie : Essai sur l'amélioration des systèmes de pilotage et de contrôle	
7. Conclusions sur les études de cas.....	164
7.1 Laiterie centrale de Bujumbura.....	164
7.1.1 Stratégie commerciale	
7.1.2 Mise en place d'outils de gestion	
7.1.3 Adaptations de l'organisation à la stratégie	
7.2 Office National de Commerce.....	175
7.2.1 Conditions de survie	
7.2.2 Adaptation de l'organisation au sauvetage de l'entreprise	
7.2.3 Conclusion	
8. Pour une amélioration des systèmes de pilotage et de contrôle.....	186
8.1 Environnement.....	186
8.1.1 Environnement politique	
8.1.2 Environnement politique	
8.1.3 Environnement social	
8.2 Objectifs.....	195
8.3 Quelques propositions pour l'amélioration des systèmes de gestion.....	197
8.3.1 Autonomie de gestion	
8.3.2 Le Service chargé des entreprises publiques (S.C.E.P.)	
8.3.3 Conclusion	
9. Conclusion générale.....	216
Liste des tableaux.....	221
Bibliographie.....	223
Table des matières.....	227