

RÉSUMÉ

Au cours des 10 dernières années, la part que représentent les entreprises publiques parmi les plus grandes sociétés mondiales a doublé : elles détiennent désormais 20 % du total des actifs, soit l'équivalent de 45 000 milliards de dollars. Les entreprises publiques sont présentes quasiment partout dans le monde et dans des pays comme l'Allemagne, l'Italie et la Russie, on en dénombre plusieurs milliers. L'expansion récente des entreprises publiques sur la scène mondiale tient principalement à l'essor de l'économie chinoise, où les entreprises publiques jouent encore un rôle prépondérant, mais aussi à celui des pays émergents. Généralement, les entreprises publiques offrent aux populations des services de base tels que l'eau potable, les bus pour se déplacer et l'électricité qui est nécessaire au quotidien. Les banques publiques, qui figurent aussi dans cette catégorie, constituent par ailleurs une source importante des prêts qui sont accordés aux familles, aux agriculteurs et aux petites entreprises, en particulier dans les pays émergents.

Toutefois, en raison de leur statut hybride (public ou privé ?) et de leur diversité (taille, domaine d'activité, degré de responsabilité de l'État), elles sont souvent négligées et, dans un grand nombre de pays, les pouvoirs publics ignorent le nombre d'entreprises publiques qu'ils possèdent ou qu'ils contrôlent. Pourtant, lorsque les entreprises publiques se heurtent à de profondes difficultés, elles peuvent contribuer à un ralentissement économique ou à une récession voire requérir de grandes opérations de sauvetage de la part de l'État (dans le Groupe des 20, cela a notamment été le cas récemment au Brésil et en Afrique du Sud). Les pouvoirs publics devraient donc s'interroger : les entreprises publiques sont-elles toutes le meilleur moyen de fournir les biens ou les services en question ? Si oui, comment garantir un bon rapport qualité-prix vis-à-vis des contribuables ? Quelles mesures mettre en œuvre pour que les entreprises publiques soient en concurrence loyale avec les entreprises privées ?

Dans l'ensemble, les résultats des entreprises publiques laissent à désirer. Il ressort de ce chapitre que, sur un échantillon d'environ 1 million d'entreprises dans 109 pays, la productivité des entreprises publiques est en moyenne inférieure d'un tiers à celle des entreprises privées. Cette faible productivité peut entraver la

croissance car certaines des plus grandes entreprises publiques fournissent des intrants essentiels au reste de l'économie (par exemple, l'énergie). Alors que, dans les pays avancés, les entreprises publiques jouent un rôle central dans la fourniture des services de base aux populations, elles ne sont pas à la hauteur des besoins dans de nombreux pays en développement, où plus de 2 milliards de personnes n'ont toujours pas accès à de l'eau salubre et plus de 0,8 milliard à un réseau électrique fiable. Cela est souvent dû au fait que les entreprises publiques ne peuvent pas pratiquer des prix suffisamment élevés pour couvrir leurs coûts et financer le développement des infrastructures nécessaires. Par ailleurs, beaucoup d'entreprises publiques sont minées par la corruption (elles acceptent des pots-de-vin et en versent à leur tour) à l'échelle nationale et internationale. Les entreprises publiques dans les pays où la corruption est perçue comme étant moindre sont trois fois plus productives que celles dans les pays où la corruption est perçue comme étant très élevée.

Dans de nombreux pays, ces faibles antécédents s'expliquent par l'incapacité des pouvoirs publics à offrir des incitations adéquates et à promouvoir une transparence et une responsabilisation accrues. Souvent, le cahier des charges (ou mandat) que les entreprises publiques reçoivent de l'État n'est pas explicite, chiffré, ou adéquatement financé. De plus, les entreprises publiques ont fréquemment servi à favoriser l'emploi et la croissance du crédit sans que ne soient pris en considération les coûts qui y sont associés. Dans les pays en développement qui ont une dette publique élevée, les banques publiques détiennent une plus grande part de cette dernière que les banques privées. En outre, les entreprises publiques peuvent être un moyen pour les fonctionnaires et les élus de contourner le processus budgétaire de l'État et récompenser leurs alliés politiques avec des contrats, des crédits bon marché ou des emplois.

L'appui de l'État aux entreprises publiques pourrait également leur donner un avantage concurrentiel inéquitable face aux entreprises privées. Ce problème est loin d'être nouveau sur les marchés intérieurs mais, en raison de la portée mondiale et de la taille de certaines entreprises publiques, il se répercute

désormais au-delà des frontières nationales. Certains pays ont leur propre dispositif pour favoriser une concurrence loyale entre les entreprises publiques et les sociétés privées (c'est le cas par exemple de l'Australie et de l'Union européenne). Mais il n'existe pas de cadre commun en la matière à l'échelle internationale.

Comment tirer pleinement parti des entreprises publiques

Il convient de respecter ce principe fondamental : ne pas gaspiller les ressources publiques. Les entreprises publiques existent pour plusieurs raisons (y compris historiques et politiques), mais il importe d'examiner régulièrement leur raison d'être et leur périmètre d'activités, et de déterminer si elles offrent un bon rapport qualité-prix pour le contribuable. Leur présence est, par exemple, peu justifiée dans des secteurs concurrentiels, où des sociétés privées fournissent en général des biens et des services de manière plus efficiente. Il peut être avantageux de privatiser ces entreprises, à condition que le cadre institutionnel puisse garantir l'intégrité de leur vente et leur réglementation adéquate par la suite.

Les dispositifs efficaces de gestion des entreprises publiques (plusieurs bonnes pratiques sont en place par exemple dans les pays nordiques et en Nouvelle-Zélande) prévoient notamment :

- *La pleine intégration de toutes les entreprises publiques dans les comptes budgétaires* : Cela permet à l'État et au grand public de mieux évaluer les opérations des entreprises publiques.
- *L'instauration d'incitations adéquates* : Les entreprises publiques devraient pouvoir fixer des prix qui sont proportionnels à leurs coûts et devraient être rétribuées pour l'exécution de leur mandat (par exemple, approvisionner l'ensemble de la population en eau ou en électricité). Les instances

de réglementation indépendantes peuvent concilier les intérêts des différents acteurs (consommateurs, entreprises, pouvoirs publics).

- *Surveillance financière et gouvernance* : Dans un premier temps, il convient de recueillir des informations sur toutes les entreprises publiques et de leur fournir un cahier des charges clair. La plupart des pays peuvent renforcer la surveillance et la gouvernance de ces entreprises.
- *Transparence des résultats et des liens avec l'État* : Il peut être utile de publier un rapport annuel qui présente les résultats globaux et ventilés des entreprises publiques (comme au Brésil, en Inde et en Suède).

Les pouvoirs publics devraient assurer une concurrence loyale entre les entreprises publiques et privées à l'échelle nationale et internationale afin de favoriser la croissance et l'utilisation efficiente des deniers publics. Un grand nombre de pays peuvent faire davantage pour rendre les règles du jeu plus équitables, ce qui profitera directement à leurs économies. Sur le plan mondial, des directives portant sur la conduite des entreprises publiques à l'échelle internationale (par exemple, transparence du mandat et de l'appui qui leur sont accordés par l'État) et sur les modalités d'accueil du pays hôte (par exemple, non-discrimination à l'égard des entreprises publiques si celles-ci respectent les règles en vigueur) pourraient être envisagées. De tels principes permettraient d'instaurer une confiance réciproque.

Les entreprises publiques ont aussi un rôle à jouer sur le plan mondial : elles peuvent lutter contre la corruption, adopter des politiques plus respectueuses de l'environnement et favoriser la réalisation des objectifs de développement durable. Pour y parvenir, un grand nombre de pays devraient se doter de dispositifs plus robustes pour sélectionner et surveiller leurs entreprises publiques.