



*STRATEGIES NATIONALES DE
DEVELOPPEMENT*

NOTES D'ORIENTATION

LA REFORME DES ENTREPRISES PUBLIQUES

Ha-Joon Chang

Maître de conférence en économie politique du développement
Faculté des sciences économiques
l'Université de Cambridge
Cambridge, Royaume-Uni

NATIONS UNIES

**DEPARTEMENT DES AFFAIRES ECONOMIQUES ET SOCIALES
(DAES/ UN DESA)**

-2007-

Remerciements

Je tiens à remercier Rathin Roy (conseiller principal des finances publiques, Bureau des politiques de développement, PNUD) et Jenik Radon (Université de Columbia et avocat chez Radon et Ishizumi) pour leur contribution considérable à l'élaboration de ce document. Je remercie également Jomo, S. K pour ses commentaires pertinents quant à l'élaboration de ce document. Khay-Jin Khoo a fourni non seulement de nombreux conseils à titre éditorial, mais aussi d'importants commentaires. Joe Stiglitz a fourni des commentaires extrêmement détaillés et perspicaces. Je voudrais également remercier, par ordre alphabétique, Barbara Barungi, Luba Fakhrutdinova, Ben Fine, Kamal Malhotra, and Isabel Ortiz pour leurs remarques très utiles eu égard des premières ébauches du document.

Le DAES tient à remercier le PNUD pour son soutien financier qui a permis la publication de ce livre blanc.

New York, juin 2007

Copyright © United Nations DESA

Ce document vise à favoriser les analyses et susciter la discussion autour des options de politique dans l'élaboration des stratégies nationales de développement. Les analyses, les évaluations et les données ont été préparées par les auteurs et ont été modifiées suite aux réactions des différentes personnes ayant révisé ce document. Ce document ne reflète pas forcément le point de vue du DAES ni celle des Nations unies ; un hommage approprié devrait être rendu à l'auteur de cette note lors de citations de son œuvre.

Avant-propos

Le document final du Sommet mondial de 2005 a appelé tous les pays à préparer des stratégies nationales de développement, tout en tenant compte des objectifs internationaux de développement convenus au cours des deux dernières décennies lors de grandes Conférences et Sommets des Nations Unies. Afin d'aider les pays à ce faire, le Département des affaires économiques et sociales (DAES) des Nations unies a commandé une série de livres blancs à l'utilisation des décideurs et des pouvoirs publics tant dans le gouvernement que dans la société civile. Ces documents traitent de grands thèmes connexes relatifs à la l'élaboration de stratégies nationales pour le développement qui sont les suivants : les politiques macroéconomiques et de croissance, les politiques d'investissement ainsi que celles des technologies de l'information, les politiques financières ou sociales et aussi la réforme des entreprises publiques. Le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) a financé en partie la préparation des livres blancs. Les collègues du PNUD ont aussi fourni des suggestions utiles et des commentaires sur les dits documents.

Les documents mentionnés ci-dessus, rédigés par des experts dans ces domaines, se basent sur l'expérience et les dialogues des Nations Unies dans le domaine économique et social, complétés par les avis d'experts extérieurs. Les documents fournissent des mesures concrètes portant sur la manière de mettre en place les Objectifs du Millénaire pour le développement à l'échelon national, objectifs convenus au niveau international et qui sont réunis dans le programme de l'ONU en matière de développement. Les documents sont censés servir de modèle aux décideurs à l'échelon national qui élaborent et mettent en place les politiques, en leur offrant d'éventuelles alternatives aux solutions habituelles qui ont prévalu au cours des deux dernières décennies, plutôt que de prescrire un seul plan d'action. Les dits documents servent à aider les pays à pouvoir profiter pleinement de leur marge de manœuvre en matière de politique - leur marge de manœuvre quant à la formulation et à l'intégration des politiques économiques, sociales et environnementales à l'échelon national.

Je voudrais inciter les lecteurs à considérer ces documents comme étant des apports complémentaires au débat à l'échelon national sur les défis de développement à relever et les politiques nécessaires pour y faire face. Les thèmes choisis forment des éléments constitutifs vitaux de la mosaïque de politique animant les stratégies nationales pour le développement, des stratégies visant à atteindre une croissance économique soutenue sans oublier l'inclusion sociale et la protection de l'environnement.



José Antonio Ocampo

Secrétaire général adjoint aux affaires économiques et sociales

Les Nations unies

New York, juin 2007

Table des matières

Page

I. Introduction: Les investissements publics et le développement économique	.6
II. Le gestion des entreprises publiques (SOE)	8
Les avantages de l'entreprise publique	9
Les inconvénients de l'entreprise public – et ses limites	16
La privatisation: une solution aux problèmes des entreprises publiques?	21
Les alternatives à la privatisation	28
<i>Les réformes organisationnelles</i>	28
<i>Une concurrence accrue</i>	32
<i>Les réformes politiques et sociales</i>	32
III. La gestion de la redevance des ressources naturelles	36
L'appropriation de la redevance des ressources naturelles	38
Le placement des redevances	40
<i>Investir dans les actifs financiers</i>	40
<i>Investir dans le renforcement général des capacités</i>	42
<i>Investir dans la diversification connexe</i>	43
<i>Investir dans la diversification non liée</i>	45
<i>Choisir le bon dosage de mesures</i>	46
L'économie politique de la redevance des ressources naturelles	49
IV. Annexe	51
Annexe I. La gestion des ressources naturelles et le développement	51
Annexe 2. Le rôle des droits de propriété au développement économique	55
V. Références	59

Encadrés

Encadré n° 1 Le secteur des entreprises publiques de Singapour	10
Encadré n° 2 EMBRAER, Renault, et POSCO: des entreprises de renommée internationale ayant à l'origine un statut d'entreprise publique	11
Encadré n° 3 La privatisation à la manière de Taiwan, Province de la Chine	13
Encadré n° 4 Les justifications appuyant la création d'entreprises publiques	14
Encadré n° 5 Les motivations désintéressées dans la gestion de l'entreprise	18
Encadré n° 6 Les contraintes budgétaires faibles des grandes sociétés du secteur privé	20
Encadré n° 7 Les arguments contre les entreprises publiques	21
Encadré n° 8 La liste de contrôle de la privatisation	236
Encadré n° 9 Les conditions nécessaires d'une privatisation réussie	30
Encadré n° 10 La réforme organisationnelle du secteur des entreprises publiques:	

l'exemple de la République de Corée	303
Encadré n° 11 Améliorer la qualité de la bureaucratie économique	335
Encadré n° 12 Quelle définition d'une bonne entreprise publique ?.....	346
Encadré n° 13 Quelles sont les spécificités des ressources naturelles?.....	40
Encadré n° 14 La conception et la vente de contrats pour l'exploration des ressources naturelles.....	41
Encadré n° 15 Le Fond des ressources naturelles.....	44
Encadré n° 16 Le Fonds de pétrole de la Norvège	425
Encadré n° 17 Les produits connexes des ressources naturelles:	
l'exemple de la Malaisie	447
Encadré n° 18 De l'exploitation forestière aux téléphones mobiles:	
l'histoire de Nokia	458
Encadré n° 19 Les options pour une bonne gestion des ressources naturelles...	470

Liste de sigles

ARAMCO	National Oil Company of Saudi Arabia
CalPERS	California Pension Fund
DACOM	Data Communications Corp, République de Corée
EMBRAER	Brazilian Aeronautic Enterprise
UE	Union européenne
FCW	Finnish Cable Works
FRW	Finish Rubber Works Ltd.
GLC	Government Linked Companies
GPL	Licence publique général
FMI	Fonds monétaire international
MDGs	Objectifs du Millénaire pour le développement
MTEF	Cadre de dépenses à moyen terme
OLJEFONDET	Norway Petroleum Fund
PETROBRAS	Brazilian Petroleum Company
POSCO	Pohang Iron and Steel Company Ltd, République de Corée
R&D	Recherche et développement
SINGTEL	Singapore Telecom Group
SMRT	Singapore Mass Rapid Transit Ltd.
SOE	entreprise publique
TVES	Township and Village Enterprises (entreprises situées dans les cantons et les villages)

I. INTRODUCTION: LES INVESTISSEMENTS PUBLICS ET LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE*

Les investissements publics ont un rôle clé à jouer dans toute stratégie nationale de développement en faveur des plus démunis, y compris la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (MDG).

Les marchés servent de puissants mécanismes visant à promouvoir le développement économique, mais souvent ils n'arrivent pas à générer le dynamisme économique et la justice sociale nécessaires pour faciliter le développement économique durable.

En tant que système "un dollar, une voix", les marchés ne sont pas susceptibles de répondre de manière adéquate aux besoins fondamentaux des plus démunis. Par exemple, 20 fois plus de fonds sont consacrés aux médicaments qui font perdre du poids qu'à la recherche sur le paludisme, une maladie qui tue plus d'un million de personnes chaque année. Si nous voulons promouvoir un développement à base élargie qui soit durable au niveau politique, il nous incombe de trouver les mécanismes susceptibles de satisfaire les besoins fondamentaux de tous.

En outre, il existe des «biens publics» susceptibles qui risquent de ne pas être à la portée de tous, car les prestataires individuels ne sont motivés que par les incitations commerciales. L'ordre public, les infrastructures de base, les soins de santé primaires, l'éducation de base, ainsi que la recherche scientifique en sont tous des exemples de ces biens publics. Les mécanismes classiques mis en place en vue de fournir ces biens sont les impôts et les prestations publiques.

Sans une réglementation appropriée, les marchés encouragent la recherche de la rentabilité à court terme au sacrifice des investissements à long terme qui sont nécessaires au développement économique durable. Ce n'est pas par hasard si les taux d'investissement ont baissé sensiblement dans les pays en développement au cours des deux dernières décennies, suite à la libéralisation et à l'ouverture de leurs marchés financiers. A cet égard, les mesures qui sont nécessaires comprennent la réglementation prudentielle, des politiques anticycliques appropriées en termes de macroéconomie, des règles pour les marchés financiers décourageant la spéculation, l'utilisation de la fiscalité ainsi que d'autres politiques favorisant l'investissement à long terme.

En palliant aux carences du marché, les investissements publics peuvent, et devraient, jouer un rôle clé, notamment en matière de développement à long terme. Le développement à long terme nécessite des investissements dans toute une gamme de capacités physiques et humaines. Les programmes d'investissement public peuvent accroître les capacités physiques en investissant dans le capital matériel et les infrastructures physiques (p. ex., les transports, les télécommunications). Ils augmentent les capacités humaines en investissant dans la santé, l'éducation, la formation, et le renforcement des capacités en recherche scientifique. Par conséquent, les programmes d'investissement public ciblés – tels que des dépenses d'éducation visant les enfants défavorisés ou bien l'infrastructure construite afin d'aider une

* Ce livre blanc a été préparé par Ha-Joon Chang de la Faculté des sciences économiques, l'Université de Cambridge, Royaume-Uni. Envoyez tout commentaire à: esa@un.org

région pauvre à exporter ses produits – peuvent également contribuer à atténuer la pauvreté et donc à promouvoir le développement économique et social à long terme.

D'ailleurs, les investissements publics constituent un instrument essentiel pour mettre en valeur les activités du secteur privé à travers l'effet d'« encombrement ».¹ Au cours des deux dernières décennies, on avait tendance à croire que tout investissement public "évicté" les investissements privés. Toutefois, une "éviction" ne devient possible que dans une situation où il y a le plein emploi. Dans la plupart des pays ayant des ressources sous-utilisées ou des ressources accrues grâce à l'obtention d'aides, on peut s'attendre à ce que les investissements publics "encombrent" les investissements privés. Les investissements publics peuvent favoriser davantage le développement économique, notamment si elles s'inscrivent dans des domaines complémentaires des investissements privés (p. ex., les infrastructures routières pour une région ayant d'importantes quantités de cultures d'exportation, l'investissement dans la formation des ingénieurs pour soutenir une nouvelle industrie en pleine croissance, l'investissement dans les industries de produits d'entrée de base – des investissements trop risqués pour le secteur privé).

Malgré tous ses avantages potentiels, l'investissement public a diminué dans de nombreux pays en développement (Roy, 2006). Dans les pays en développement, les investissements publics en proportion du PIB ont chuté de son apogée de 10 % au début des années 1980 à un peu plus de 5 % en 2000. La baisse était particulièrement dramatique en Amérique latine, où les investissements ont chuté de 8 à 9 % à la fin des années 1970 à moins de 3 % en 2000. Cette chute était d'autant plus spectaculaire eu égard du caractère conditionnel des aides du FMI. En mettant l'accent sur la stabilisation par rapport à d'autres objectifs à atteindre (la croissance, l'emploi, le développement), les pays ont donc cédés à l'incitation à réduire les investissements de toutes sortes. En même temps, le caractère conditionnel des aides visant l'équilibre budgétaire a fait en sorte qu'il n'y ait pas de distinction faite entre les dépenses courantes et les dépenses d'équipement - encourageant ainsi les gouvernements à réduire les investissements publics plutôt que les dépenses courantes, mesure qui est politiquement plus difficile.

Néanmoins, toutes nos préoccupations de baisse des investissements publics ne signifient pas en aucun cas que tout allait bien au niveau des investissements publics. Dans de nombreux pays en développement, la mauvaise gestion des investissements publics a posé de sérieux problèmes, et il faut trouver des solutions pour pallier à cela. Ce livre blanc aborde cette question.

Ce Livre Blanc traite de deux principaux aspects de la gestion des investissements publics. Le premier est celui de la gestion des entreprises publiques (SOE). Le deuxième est celui de la gestion des ressources naturelles. Elle vise à fournir des propositions concrètes en matière de politique mais elle est précédée par une discussion des théories sous-jacentes des principaux débats de politique dans ce domaine, présentées de manière conviviale.

¹ Voir Roy (2006) pour un débat compréhensif et actualisé sur cette question

Pour le décideur désireux de mettre en place des mesures de fond tout de suite, les discussions théoriques peuvent paraître inutiles. Cependant, nous parlons des discussions car nous sommes convaincus qu'une bonne compréhension des théories sous-jacentes des débats de politique soit la meilleure façon de renforcer les capacités en ce qui concerne la politique. Si le décideur politique comprend les théories sous-jacentes, il/elle peut ensuite appliquer le même raisonnement à toute une série de situations diverses.

II. LA GESTION DES ENTREPRISES PUBLIQUES (SOE)

Avant d'aborder la question principale, il s'avère utile de citer certaines grandes conclusions théoriques et empiriques relatives aux entreprises publiques. Nous procédons ainsi car nous sommes convaincus qu'il est utile pour le lecteur de voir "l'ensemble" avant d'entrer dans les détails.

Tout d'abord, aucune hypothèse claire n'existe appuyant ou parlant contre les entreprises publiques. Les asymétries dominantes d'information ainsi que la "rationalité délimitée" (Simon, 1983) nécessitent des modes de fonctionnement "hiérarchiques" (c.-à-d., les entreprises) plutôt que des modes de fonctionnement "contractuelles" (c.-à-d., les marchés). En outre, le théorème de privatisation de base de Sappington-Stiglitz démontre que la performance des entreprises du secteur privé n'est supérieure à celui des entreprises publiques que dans certaines conditions précises souvent irréalistes.

Deuxièmement, il est important de noter que les problèmes rencontrés par les grandes entreprises publiques et les grandes sociétés du secteur privé sont souvent très similaires. En tant que grandes organisations complexes ayant plusieurs niveaux hiérarchiques qui se chevauchent, elles souffrent toutes les deux du modèle de l'"agent", ou du modèle du "*principal-agent*". Quand on aborde les problèmes des entreprises publiques, très souvent de nombreuses personnes supposent implicitement que les entreprises du secteur privé sont parfaitement contrôlées par leurs propriétaires, ce qui implique donc qu'elles ne souffrent pas des problèmes du modèle de l'« agent ». Si on compare les entreprises du secteur privé idéalisées avec celles des entreprises publiques réelles, il n'est pas surprenant que ce soit la première qui sorte gagnante.

Troisièmement, même au niveau de la logique, la privatisation de grande envergure, solution la plus souvent recommandée par les partisans de l'actuelle orthodoxie économique, n'est qu'une alternative possible pour régler les problèmes auxquels les entreprises doivent faire face. Le gouvernement peut vendre une part importante de ses actions dans une entreprise publique, tout en conservant une part majoritaire ou au moins une participation majoritaire (p.ex., 30 à 40 %) dans l'entreprise concernée. De plus, comme on verra plus tard, le rendement des entreprises publiques peut être amélioré sans toute vente d'actions – par une réforme administrative, par exemple, une concurrence accrue, ou bien par des réformes politiques et administratives.

Quatrièmement, étant donné l'ambiguïté des conclusions théoriques, il est important de suivre de près les résultats obtenus dans le monde réel. Il y a sans doute de

nombreuses entreprises publiques qui sont inefficaces, corrompues, et qui manquent de dynamisme. Toutefois, il n'existe aucune preuve concrète affirmant que les entreprises publiques pèsent sur l'économie.² De plus, il y a une certaine " partialité de sélection " des matériaux empiriques relatives aux entreprises publiques dans le sens que l'on a toujours tendance de parler davantage des entreprises publiques en perte de vitesse. Il est tout à fait normal que les gens parlent davantage de ces cas problématiques, mais cela donne une fausse impression de la prévalence d'entreprises publiques pas du tout performantes.

Les avantages de l'entreprise publique

Malgré la perception populaire, encouragée par les journaux économiques, les idées traditionnelles dominantes et la rhétorique contemporaine, les entreprises publiques peuvent être à la fois efficaces et bien gérées. Cela peut paraître anodin, mais il est essentiel de commencer notre discussion en abordant ce point, étant donné la profondeur des préjugés à l'encontre des entreprises publiques.

Singapore Airlines, souvent votée la meilleure ligne aérienne de par le monde, est une entreprise publique, dont 57 % appartient à la société holding publique, Temasek Holdings, dont le seul actionnaire est le Ministère des Finances de Singapour (voir l'encadré n° 1).

La très estimée Administration des Transports de Bombay (en Inde) est également une entreprise publique. Des sociétés de renom à l'échelon international telles qu'EMBRAER, fabricant régional brésilien d'avions à réaction, ou bien Renault, fabricant d'automobiles françaises, ou encore POSCO, société coréenne d'aciérie, ont toutes réussi au tout début en tant qu'entreprise publique, l'Etat exerçant encore une influence critique dans le cas d'EMBRAER et de Renault (voir l'encadré n° 2).

De nombreux pays ont eu le vent en poupe grâce à un secteur d'entreprises publiques très important. En plus de Singapore Airlines, le gouvernement de Singapour possède des entreprises non seulement dans les secteurs "traditionnels" tels que les télécommunications, l'énergie (l'électricité et le gaz), les transports en commun (le transport ferroviaire, les autobus, et même les taxis) et les ports, mais aussi dans des secteurs comme celui des semi-conducteurs, de la construction navale, de l'ingénierie, du transport maritime, et des banques.

² Voir Chang & Singh (1993) pour une analyse détaillée de la littérature.

Encadré n°1
Le secteur des entreprises publiques de Singapour

En ce qui concerne le secteur des entreprises publiques, le marché intérieur de Singapour comprend deux volets principaux : les entreprises liées à l'Etat (GLC) et les sociétés d'Etat. Les GLC constituent des entités dont Temasek Holdings - société holding publique détenue à 100% par l'Etat - détient une participation majoritaire aussi bien que des filiales et associés des dites entités.

Les sociétés d'Etat comprennent le Comité des services publics, le Comité pour le développement économique, le Comité pour le logement et l'urbanisation. Au cours des années, le Gouvernement de Singapour a transformé de nombreuses sociétés d'Etat en GLC. Temasek Holdings détient une participation majoritaire directe dans les entreprises suivantes: 100% de Singapore Power (l'électricité et le gaz) et de PSA International (les ports), 67% de Neptune Orient Lines (le transport maritime), 60% de Chartered Semiconductor Manufacturing (semi-conducteur), 56% de SingTel (télécommunications), 55% de SMRT (le transport ferroviaire, services de bus et de taxis), 55% de Singapore Technologies Engineering (l'ingénierie), et 51% de SemCorp Industries (l'ingénierie). En outre, la société holding détient une participation majoritaire dans les entreprises suivantes: 32% de SembCorp Marine (la construction navale) et 28% de DBS (la principale banque de Singapour).

Le secteur des entreprises publiques de Singapour, évalué en tant que pourcentage de l'ensemble des investissements au niveau national, est trois fois supérieur à celui de la République de Corée, qui jouit d'un secteur d'entreprises publiques de taille moyenne. Selon un rapport de la Banque mondiale de 1995, la moyenne pondérée de *la part du secteur des entreprises publiques en termes du PIB* dans les 40 pays en développement passés en revue était de 10,7% entre 1978 et 1991. Le chiffre correspondant pour la République de Corée était de 9,9 %. L'étude de la Banque mondiale n'a malheureusement pas fourni les données concernant Singapour. Toutefois, en 1993, le Ministère des Finances a estimé que "le secteur public et les GLC ... représentent environ 60 % du PIB". En 2001, le ministère des Statistiques a estimé que les GLC représentaient 12,9 % du PIB pour l'année 1998, le secteur public hors GLC représentant 8,9 % en plus, avec un total pour le secteur public/GLC de 21,8 %. Le Bureau des Statistiques s'est servi d'une définition plus stricte des GLC que celle utilisée par les sociétés dans lesquelles le gouvernement détient une participation effective de 20 % ou plus.

Sources: le site web Temasek (<http://www.temasekholdings.com.sg/>), Shin (2005); la Banque mondiale (1995), Tableau A.1; le Ministère des Finances de Singapour (1993); Bureau des statistiques de Singapour (2001).

Le pays jouit de l'un des secteurs d'entreprises publiques les plus importants de par le monde (voir l'encadré n° 1 à nouveau). Taïwan, Province de la Chine, a réussi son "miracle" économique sur la base d'un grand secteur d'entreprises publiques subissant très peu de privatisations (voir l'encadré n° 3). Tout au long de la deuxième moitié du XXe siècle, des pays comme l'Autriche, la France, la Norvège, et l'Allemagne disposaient d'importants secteurs d'entreprises publiques qui avaient le vent en poupe. En ce qui concerne la France, les entreprises publiques étaient souvent à la pointe de la modernisation industrielle.

Encadré n° 2

EMBRAER, Renault, et POSCO: Des entreprises de renommée internationale ayant à l'origine un statut d'entreprise publique

EMBRAER

EMBRAER (Empresa Brasileira de Aeronáutica), fabricant brésilien "d'avions à réaction régional", a été établie en tant qu'entreprise publique en 1960, avec une participation de 51 % du gouvernement. Jusqu'au milieu des années 1980, elle a très bien fonctionné grâce à une habile stratégie de gestion ciblant astucieusement certains créneaux, et mettant l'accent sur les exportations – ce qui facilitait des cycles de production plus longues, tout en bénéficiant d'un soutien sans faille des forces armées brésiliennes.

Toutefois, à la fin des années 1980, les investissements publics dans l'industrie aérospatiale était considérablement réduits, dus à la nouvelle Constitution de 1988, qui a mis fin à diverses formes de soutien à l'industrie aérospatiale ; ceci en raison du manque d'intérêt en matière de défense suite à la fin de la guerre froide. L'échec du projet vectoriel CBA 123, considéré conjointement avec la crise généralisée dans l'industrie aéronautique provoquée par l'augmentation du prix du pétrole en 1990, n'a fait que plonger EMBRAER dans une profonde crise financière.

EMBRAER a été privatisée en 1994. Néanmoins, le gouvernement brésilien détient toujours "l'action spécifique" (1% du capital), lui permettant de disposer de son droit de veto eu égard de certains accords concernant la vente d'avions militaires ainsi que le transfert des technologies aux pays étrangers.

Actuellement, EMBRAER jouit du statut du plus gros fabricant régional d'avions dans le monde entier et le troisième plus gros fabricant d'avions, derrière Airbus et Boeing.

Sources: Embraer website (<http://www.embraer.com/english/content/empresa/history.asp>); Wikipédia, l'encyclopédie en ligne (<http://en.wikipedia.org/wiki/Embraer>); Goldstein (2002).

Renault

Renault, fabricant d'automobiles françaises a été fondée en tant que société privée en 1898. Elle a été nationalisée en 1945 pour avoir été "un instrument de l'ennemi" – son propriétaire, Louis Renault, était un collaborateur nazi – et par la suite elle est devenue une entreprise publique.

Renault a très bien fonctionné en tant qu'entreprise publique jusqu'au années 70, fabricant une série de modèles à succès, tels que la CV4, la Dauphine, la Renault 4, la Renault 8, et la Renault 5. Aux années 1980, elle se heurte à des difficultés. Toutefois, il fonctionne bien depuis sa restructuration au milieu des années 1990. La privatisation en est un facteur important - mais pas le seul.

La privatisation de Renault est un excellent exemple d'une approche progressive en matière de privatisation qui a été couronné de succès. En 1994, l'État français a commencé à vendre ses actions, mais a gardé 53 % des parts. En 1996, l'État français cédé sa participation majoritaire, réduisant ainsi ses avoirs à 46 %. Toutefois, 11 % des actions a été vendu à ce que le site web de la société appelle "un noyau stable d'actionnaires principaux", essentiellement des institutions financières partiellement contrôlées par l'État français. Depuis lors, la part du gouvernement français a été réduite petit à petit pour atteindre 15,3% en 2005 – bien que l'Etat demeure le plus gros actionnaire unique. En outre, une partie importante de cette réduction de la participation de l'Etat est due à l'acquisition de 15 % de ses actions en 2002 par Nissan, dont Renault détient la participation majoritaire (35 % dans un premier temps, et 44 % actuellement) depuis 1999. Ainsi, l'État français demeure la force dominante de Renault.

Sources: le site web officiel de la société Renault (<http://www.renault.com>); Wikipédia, l'encyclopédie en ligne (<http://en.wikipedia.org/wiki/Renault>)

POSCO

En 1967, le gouvernement coréen a sollicité un prêt pour construire la première aciérie moderne d'un consortium international comprenant la Banque mondiale. La demande a été rejetée au motif que le projet n'était pas viable.

Ce n'était pas une décision déraisonnable. A l'époque, les plus gros produits d'exportation du pays étaient le poisson, les produits textiles bon marché, des perruques, et du contreplaqué. La République de Corée ne possédait aucun dépôt des matières premières clés – le minerai de fer et le charbon à coke. En outre, la guerre froide signifiait que le gouvernement coréen ne pouvait même pas les importer de la Chine, située à proximité. Il a dû les importer de l'Australie lointaine. Pour couronner le tout, le gouvernement coréen a proposé de gérer cette entité en tant qu'entreprise publique. Il ne pouvait pas y avoir une meilleure recette pour aller tout droit à la catastrophe, d'après les autres.

Le gouvernement coréen a donc emprunté les fonds de certaines banques japonaises et a fondé l'aciérie en 1968 en tant qu'entreprise publique, l'appelant la Pohang Steel Company (POSCO). POSCO a lancé la production en 1973. La société a gardé son statut d'entreprise publique jusqu'en 2000. Son premier président, Tae-Joon Park, grâce à lequel POSCO est devenue une société de renommée internationale, était une nomination politique ; il était un ancien général des forces armées proche du Général Chung-Hee Park, ancien général lui-même et président du pays à l'époque.

POSCO a réalisé des bénéfices tout de suite, même si au tout début il a fallu instaurer des mesures de protection tarifaires et des subventions. Cette réussite était partiellement due à la politique gouvernementale, politique visant la rentabilité par rapport aux objectifs de la société. Toutefois, ce résultat n'aurait pas été possible sans l'utilisation des technologies de pointe que POSCO a importée de la société New Nippon Steel, chef de file des aciéries japonaises, ni sans les efforts acharnés de la compagnie pour maîtriser les technologies.

Au milieu des années 80, POSCO est devenue l'aciérie la plus efficace de par le monde et est resté en tête jusqu'à la fin des années 1990, lorsqu'elle a été dépassée par Bao Steel, une entreprise publique chinoise. Elle est actuellement la quatrième plus grande aciérie à l'échelon international.

Sources: Amsden (1989); le site web officiel de la société POSCO (<http://www.posco.co.kr/homepage/docs/en/company/posco/s91a1010010m.html>); Wikipédia, l'encyclopédie en ligne (<http://en.wikipedia.org/wiki/POSCO>)

Inversement, pour de nombreuses économies en baisse, le secteur des entreprises publiques est de taille infime. Même avant la vague de privatisations à grande échelle des années 90, le secteur des entreprises publiques de l'Argentine représentait moins de la moitié de la moyenne des 40 pays en développement cités dans une étude de la Banque mondiale (la Banque mondiale, 1995, tableau A. 1). Entre 1978 et 1991, le secteur des entreprises publiques de l'Argentine ne représentait que 4,7 % du PIB, contre la moyenne de 10,7 % des 40 pays en développement et celle de 9,9% de la République de Corée.

Le secteur des entreprises publiques aux Philippines, un autre cas largement reconnu de " l'échec d'une politique de développement ", était moins important encore. Au cours de la même période, ce secteur ne représente que 1,9 % du PIB - ce n'était guère plus qu'un cinquième 1/5 de celle de la République de Corée (9,9 %) et moins qu'un cinquième de la moyenne de 10,7% des 40 pays en développement (la Banque mondiale, 1995, tableau A. 1). Malgré ce fait, l'Argentine et les Philippines sont souvent mises en avant comme étant des économies qui ont échoué à cause de la présence de grands secteurs publics.

Encadré n° 3

La privatisation à la manière de Taiwan, Province de la Chine

Taiwan, Province de la Chine (PoC), a réussi ses miracles économiques grâce à un grand secteur d'entreprises publiques. Au cours des années miracles des années 60 et 70, la part du secteur des entreprises publiques dans l'économie était en hausse, de 14,7 % en 1951 à 15,9 % en 1961, et jusqu'à 16,7 % en 1971 avant de chuter légèrement à 16,0 % en 1981. Bien que le gouvernement de Taiwan ait permis au secteur privé de croître, le secteur des entreprises publiques occupait "les hauteurs" de l'économie, contrôlant ainsi le secteur bancaire et les industries intrants clés en amont, telles que l'acier et les produits pétrochimiques.

Taiwan (PoC) n'a entrepris un processus de privatisation de grande envergure qu'en 1996, en cédant des participations majoritaires dans des entreprises publiques opérant dans le secteur bancaire, l'assurance, la pétrochimie, le transport, et diverses autres industries. Toutefois, le programme de privatisation de Taiwan a été très contrôlé, vu que le gouvernement détient encore une participation majoritaire (en moyenne 35,5 %) et représente 60 % des membres du conseil d'administration dans les 18 entreprises publiques qui ont été privatisées. Le gouvernement de Taiwan est autorisé à détenir "l'action spécifique" (c.-à-d., le droit de veto sur d'importantes décisions) lors de la privatisation d'entreprises publiques dans le secteur de la défense ou des équipements collectifs.

Source: CEPD (2002)

En plus des exemples authentiques qui vont à l'encontre des idées traditionnelles que "le privé, c'est bon, le public, c'est mauvais", il existe d'autres justifications théoriques respectables appuyant l'existence d'entreprises publiques. Celles-ci sont expliquées ci-dessous et résumées dans l'encadré n° 4.

La théorie citée dans la plupart des cas est celle du *monopole naturel*.

Cela renvoie à une situation où les exigences techniques de l'industrie en question sont telles qu'un seul fournisseur ne peut exister. Quand on est en position de monopole naturel, le fournisseur est en mesure d'extraire des bénéfices monopolistiques élevés en exigeant des prix élevés.

Un monopoliste naturel peut aussi exploiter ses fournisseurs en négociant les prix, s'il se trouve qu'il soit monopsonne (seul acheteur) pour certaines entrées.

Ces positions ont pour conséquence non seulement une répartition inégale des excédents économiques, mais elles amènent aussi à l'inefficacité économique, puisque l'entreprise monopolistique produit (ou achète, dans le cas du monopsonne) moins de ce qui est socialement souhaitable en termes de sorties.

Dans de telles circonstances, il y a une forte incitation en faveur de la création et la réglementation d'une entreprise publique afin d'éviter les abus d'un tel monopole naturel.

Autre justification en faveur des entreprises publiques est celle de *la défaillance du marché des capitaux*, où les investisseurs du secteur privé refusent de financer des projets ayant des rendements élevés à long terme mais dont les risques à court terme sont élevés. A titre d'exemple, le gouvernement coréen a créé POSCO, société d'aciérie avec un statut d'entreprise publique, vu que le secteur privé estimait que c'était trop risqué de le faire (voir l'encadré n° 2). Si l'entreprise s'est révélée être si performante par la suite, pourquoi le secteur privé ne l'a-t-il financée? La réponse c'est que le marché des capitaux est plutôt orienté vers la recherche de profits à court terme et n'aime pas soutenir des projets à risques à grande échelle ayant des durées de gestation assez longues.

Une solution évidente à la défaillance du marché des capitaux c'est la création par le gouvernement d'une banque de développement qui financerait les projets à risques à long terme, plutôt que de créer et gérer lui-même des entreprises publiques à haut rendement. Toutefois, dans la plupart des pays en développement, il y a une pénurie de talents dans le secteur privé en termes d'esprit d'entreprise. Par conséquent, même avec la création d'une banque de développement, il se peut que l'entreprise qu'il faut ne soit créée.

Dans pareil cas, la création d'une entreprise publique peut s'avérer être un moyen plus efficace de résoudre le problème de la défaillance du marché des capitaux plutôt que de créer une banque de développement. L'exemple de POSCO illustre une autre théorie classique en faveur des entreprises publiques, à savoir, le problème des externalités. POSCO, entité dirigée par le gouvernement, n'a pas abusé de sa position de monopole pour faire des bénéfices supplémentaires ; au contraire, elle a fait profiter aux acheteurs de ses produits de ses gains de productivité, faisant profiter ainsi le reste de l'économie. Le rendement "social" de l'investissement du gouvernement coréen dans POSCO – ou le rendement à l'ensemble de l'économie –

Encadré n° 4
Les justifications appuyant la création de SOE

- **Le Monopole Naturel:** Dans les industries où les conditions technologiques exigent qu'il ne peut y avoir qu'un seul fournisseur, le fournisseur monopolistique peut produire à un niveau qui soit moins optimal socialement et exiger des loyers monopolistiques moins justes.

Exemples: le transport ferroviaire, l'eau, l'électricité

- **La défaillance du marché des capitaux:** Les investisseurs du secteur privé peuvent refuser d'investir dans les industries qui ont un risque élevé et/ou une longue période de gestation.

Exemples: les industries de haute technologie à forte intensité de capital dans les pays en développement, telles que les avions au Brésil ou l'aciérie à la République de Corée

- **Les externalités:** Les investisseurs du secteur privé sont peu enclins à investir dans les industries qui profiteront aux autres sans avoir été rémunérés pour ce service.

Exemples: les industries d'entrées essentielles telles que l'acier et les produits chimiques

- **L'équité:** les entreprises participant aux industries qui fournissent les biens et services et qui visent la rentabilité peuvent refuser de servir ses clients les moins rentables, tels que les plus démunis ou les personnes vivant dans des régions éloignées.

Exemples: l'eau, les services postaux, les transports publics, l'éducation de base

Source: Le Texte

était donc plus élevé que le rendement "privé" – ou le rendement pour l'entreprise seule.

Ces divergences entre les rendements privés et sociaux, connues comme les externalités en jargon économique, est une raison de plus pour créer une entreprise publique.³

En quatrième lieu, les entreprises publiques peuvent être créées pour traiter des problèmes d'équité ayant une définition trop vaste. Par exemple, ceux qui vivent dans des régions éloignées peuvent être privés de services essentiels tels que les services postaux, l'eau, et les transports, si la provision des dits services dépend du bon vouloir d'entreprises ne visant que la rentabilité. Dans de telles situations, la création d'une entreprise publique est un moyen facile d'assurer un accès universel aux services essentiels pour tous les citoyens. Autre exemple: il se peut que les régimes de retraite ou d'assurance maladie refusent de prendre en charge les cas à "haut risque", généralement les plus pauvres. La gestion de tels systèmes en tant qu'entreprise publique ferait en sorte que les personnes les plus vulnérables aient accès à la sécurité sociale.

En principe, toutes les justifications citées ci-dessus en faveur des entreprises publiques, à l'exception des préoccupations morales, peuvent être traitées par des entreprises privées opérant sous un régime réglementaire approprié et/ou un programme fiscal de subventions, en assimilant les coûts/avantages privés et sociaux. Par exemple, le gouvernement peut subventionner les entreprises du secteur privé qui s'engagent dans des activités à fortes externalités (p. ex., R & D). A autre exemple : le gouvernement peut céder des licences aux entreprises du secteur privé afin de faire fonctionner les "services essentiels" (p. ex., les services postaux, le transport ferroviaire, l'eau) à condition qu'ils soient accessibles à tous (la question de "l'équité"). Par conséquent, on peut être tenté de croire que l'existence d'entreprises publiques ne soit pas nécessaire.

Toutefois, cette idée fait fi à un point essentiel. La réglementation des régimes fiscaux/ des subventions impliquent des accords contractuels – soit des accords explicites comme dans le cas de la réglementation directe, soit des accords implicites, comme dans le cas des régimes fiscaux/ des subventions – qui sont coûteux à gérer.

En dehors du monde idéal des manuels d'économie, il est impossible de préciser toutes les éventualités possibles – par exemple, celle du niveau des prix plafond réglementés ou du montant des subventions – pour que la révision du contenu d'un contrat s'avère nécessaire. D'habitude, de telles révisions contractuelles impliquent de nombreuses négociations, voire des litiges juridiques ; tout ceci peut engendrer des frais considérables – dénommés des "coûts de transaction" en jargon économique. C'est l'explication classique de Ronald Coase, lauréat du prix Nobel de l'économie (1991). Il y précise les raisons pour lesquelles le marché ne peut pas tout faire et la raison d'être de l'existence des entreprises.

³ La plus importante catégorie des externalités visant le développement économique est celle des "externalités d'apprentissage", à savoir, les retombées en termes de connaissances des nouvelles industries vers les secteurs traditionnels. Pour une description théorique globale de cette question, voir Greenwald & Stiglitz (2006).

Il va de soi qu'il faut mettre dans la balance les économies réalisées en termes des coûts de transaction en privilégiant une entreprise publique et les « coûts organisationnels » engendrés par celle-ci vis-à-vis une entreprise du secteur privé et les dispositions contractuelles décidées par le gouvernement en termes de réglementation et/ou de régimes fiscaux de subventions. Plus important encore, le degré moindre de transparence dans le cas des entreprises publiques par rapport aux dispositions contractuelles en plus grand nombre dans le cas des entreprises du secteur privé fait que la première option peut paraître plus sensible à l'influence politique (" capture ") et, pire encore, à la corruption.⁴

Toutefois, même en tenant compte des "coûts organisationnels", l'existence des coûts de transaction signifie qu'il est souvent beaucoup moins coûteux de créer une entreprise publique et ainsi résoudre les situations imprévues à travers des directives gouvernementales en interne que de mettre sur pied un régime basé sur des dispositions contractuelles – à travers la réglementation et/ou les impôts/subventions – pour répondre à toutes ces préoccupations. Cet argument est particulièrement pertinente en ce qui concerne les activités traditionnelles des entreprises publiques, où les signaux du prix du marché sont inexistant (p. ex., le monopole naturel) ou peu fiables (p. ex., les externalités). Il est particulièrement pertinent par rapport aux pays en développement dont les gouvernements souffrent davantage d'un manque de capacités juridiques que d'un manque de capacités administratives.

Les inconvénients de l'entreprise publique – et ses limites

Malgré les justifications théoriques en faveur des entreprises publiques et les nombreux exemples d'entreprises publiques très performantes, de nombreuses entreprises d'État ne sont pas bien gérées. Pourquoi ? L'explication la plus répandue traite de deux éléments: le problème du *principal-agent* et celui du *resquilleur*, tous deux basés sur l'hypothèse de l'individu égoïste.

Par définition, une entreprise publique est dirigée par des gestionnaires qui n'en sont pas les propriétaires. D'après cette théorie, compte tenu de la nature égoïste de l'homme, aucun gestionnaire d'une entreprise publique ne va diriger la firme aussi efficacement comme un propriétaire-gérant l'aurait fait s'il s'agissait de sa propre entreprise. Ce problème n'existerait pas si les citoyens, les propriétaires (principaux) des entreprises publiques, pouvaient parfaitement surveiller les gestionnaires des dites entreprises publiques (leurs agents).

⁴ Le fait que les entreprises publiques ont souvent été les pires « délinquants » en termes de sécurité et de normes environnementales dans de nombreux pays est dû au moins partiellement à ce fait. Compte tenu de ceci, il est important de soumettre les entreprises publiques à la même série de normes réglementaires clairement définies qu'aux entreprises du secteur privé, qu'elles soient contrôlées par des organismes de réglementation pour des questions particulières (par exemple, l'organisme de réglementation environnementale, ou celui chargé de la sécurité du travail) ou par des organismes de réglementation ne traitant que des entreprises publiques (par exemple, l'autorité de contrôle spécialisée en entreprises publiques, les ministères concernés, l'organisme gouvernemental de vérification des comptes).

Cependant, vu qu'il est intrinsèquement difficile à vérifier (bien que les gestionnaires le sachent) si la piètre performance des entreprises est due à un manque d'implication personnelle de la part des gestionnaires ou aux circonstances indépendantes de leur contrôle, le suivi des derniers par les principaux demeurera imparfait, ayant pour résultat une gestion inefficace. Voilà l'explication du problème du *principal-agent*.

En outre, les citoyens en tant qu'individus ne sont pas incités à surveiller de près les gestionnaires des entreprises publiques, et ils n'ont en pas les moyens d'ailleurs. Au contraire, tous les coûts encourus par un propriétaire individuel (citoyen) pour pouvoir surveiller les gestionnaires des entreprises publiques sont à sa charge uniquement, tandis que les avantages d'une gestion améliorée reviennent à tous les propriétaires.

Ainsi, à titre individuel, les citoyens n'ont aucune incitation à surveiller les gestionnaires des entreprises publiques, ce qui signifie qu'en fin de compte, personne ne les surveille. C'est le soi-disant problème du *resquilleur*.

Bien que le problème du *principal-agent* et celui du *resquilleur* soient réels, et puissent être un facteur très important quant à l'explication de la piètre performance des entreprises publiques, ils s'appliquent aussi aux grandes entreprises privées de propriété dispersée. Si l'entreprise privée est gérée par des gestionnaires qui ont été embauchés, et si de nombreux actionnaires détiennent de petites participations dans la société, les gestionnaires embauchés auront également tendance à travailler à un niveau sous-optimal (du point de vue des actionnaires), alors que les actionnaires ne sont pas suffisamment motivés pour surveiller les gestionnaires embauchés. En d'autres termes, la surveillance des gestionnaires embauchés est un "bien public", dont les dispositions posent problème et pour les entreprises publiques et pour les entreprises privées.

En fait, dans des circonstances spécifiques, il peut être plus facile de surveiller les entreprises publiques que de surveiller les entreprises privées de propriété dispersée. D'une part, l'opinion publique, comprenant les contribuables dont les contributions seront gaspillées si les entreprises d'État sont mal gérées, a au moins une aussi grande incitation à sanctionner les gestionnaires défaillants que celle des actionnaires du secteur privé. D'autre part, la structure de gestion centralisée dans le cadre duquel les entreprises publiques fonctionnent rend plus facile la surveillance de ces entreprises. Dans le secteur des entreprises publiques, il y a souvent un organisme, ou, tout au plus quelques-uns, clairement identifiables et chargés de la surveillance de la performance des entreprises publiques : par exemple, les ministères concernés, les sociétés de portefeuille publiques, la commission de contrôle gouvernemental, ou un organisme de surveillance dédié aux entreprises publiques. Par contre, les actionnaires dispersés des entreprises privées ne peuvent prendre des mesures concertées à moins qu'il y ait certains qui disposent de participations suffisamment importantes pour pouvoir fournir unilatéralement le "bien public" de surveillance.⁵ En effet, nous pourrions dire que les gouvernements sont mis en place pour résoudre les " problèmes

⁵ L'utilisation du mécanisme de rachat peut servir de mesure disciplinaire supplémentaire.

de bien public ", dont le contrôle des gestionnaires embauchés (des entreprises publiques) en est un exemple.

Plus important encore, le fait que de nombreuses entreprises, à la fois privées et publiques, sont bien gérées malgré un système de propriété dispersée suggère qu'une bonne gestion de l'entreprise ne se réduit qu'à donner aux individus les incitations matérielles appropriées.

L'intérêt personnel n'est pas la seule chose qui motive les êtres humains. Les personnes travaillant dans une entreprise ne sont pas motivées que par des idées "égoïstes" telles que leur propre salaire et leur propre pouvoir mais aussi par un sens de loyauté envers l'entreprise, un sentiment d'obligation vis-à-vis leurs collègues, l'engagement au travail, à l'honnêteté, à la dignité, une éthique de travail, et bien d'autres valeurs morales. S'agissant d'entreprises publiques, il se peut que d'autres motifs doivent être pris en compte, tels que le nationalisme, le dévouement au service public, le souci de justice sociale, la fierté de travailler pour une société de "pointe", et ainsi de suite. De tels motifs sont importants et nous les ignorons à nos risques et périls (pour davantage de détails, voir l'encadré n° 5).

S'il y a relativement peu de différence entre le fonctionnement interne des entreprises publiques et celui des entreprises privées ayant un grand éventail d'actionnaires, peut-il avoir d'autres facteurs qui les y différencient?

Une possibilité évidente est la théorie des soi-disant *contraintes budgétaires faibles* (soft budget constraint) – contraintes dont bénéficient les entreprises publiques, en raison de leur statut d'entreprise *publique*. D'après cette théorie, les entreprises publiques ont

Encadré n° 5

Les motivations désintéressées dans la gestion de l'entreprise

En termes de gestion de l'entreprise, une bonne façon de voir les limites de l'approche contractuelle basée sur l'égoïsme des individus est le fait que "la grève du zèle" est largement utilisée comme moyen d'action syndicale. Si tout pourrait être précisé dans un contrat, « la grève du zèle » ne pourrait jamais être utilisée comme moyen d'action syndicale, puisque les employés seraient toujours en train de faire exactement ce qu'ils devraient faire. Les entreprises fonctionnent comme elles le font uniquement parce que les employés font des efforts qui vont au delà de leurs obligations contractuelles.

Comme Herbert Simon, lauréat du prix Nobel de l'économie en 1978, a fait remarquer une fois, si les êtres humains étaient si égoïstes comme on en décrit dans les manuels orthodoxes d'économie, il serait impossible de diriger toute entreprise. Dans un tel monde, les entreprises s'effondreraient sous le fardeau des frais de surveillance et de négociation (les coûts de transaction).

En outre, si les motivations désintéressées ne comptaient pas, il n'y aurait pas de différence entre les bons et les mauvais gestionnaires. Tout ce qu'un gestionnaire aurait à faire est de faire spécifier contractuellement les obligations des employés et de concevoir un système incitatif efficace mais évident, en utilisant les récompenses et les sanctions individuelles. Toutefois, les motivations désintéressées sont très importantes et les bons gestionnaires sont ceux capables de motiver ses employés à faire des efforts supplémentaires grâce à des mécanismes qui ne peuvent pas être contractuellement spécifiés – il est impossible de préciser contractuellement que l'employé devrait être, p.ex., "fidèle envers la société" ou "fier de son travail".

droit à un financement supplémentaire si elles enregistrent des pertes, et peuvent être sauvées grâce aux fonds publics si elles sont menacées de faillite, eu égard de leur statut vis-à-vis le gouvernement. De cette façon, les entreprises publiques peuvent agir comme si leurs contraintes budgétaires sont malléables, ou "molles".

Le terme de *contrainte budgétaire faible* a été inventé par le célèbre économiste hongrois, Janos Kornai, afin d'expliquer le comportement des entreprises socialistes sous la planification centrale, mais il peut être appliqué aussi aux entreprises publiques des économies capitalistes. Par exemple, l'existence " d'entreprises malades " en Inde qui ne font jamais faillite est l'exemple le plus fréquemment cité des contraintes budgétaires faibles des entreprises publiques.

Il est vrai que les contraintes budgétaires faibles politiquement produites ou politiquement soutenues encouragent une gestion laxiste, et donc a besoin d'être "durcies". Toutefois, il faut également noter que les contraintes budgétaires faibles ne sont pas simplement une conséquence du régime de propriété des entreprises publiques. Si elles ont assez d'influence politique, par exemple, les employeurs des grandes entreprises, les industries politiquement sensibles telles que l'industrie d'armements ou d'hôpitaux, ou les entreprises privées peuvent aussi profiter des contraintes budgétaires faibles - même si on peut prétendre que ce sera plus facile pour une entreprise publique d'obtenir un soutien politique que pour une entreprise privée.

Encadré n° 6

Les contraintes budgétaires faibles des grandes entreprises du secteur privé

Vers la fin des années 70, l'industrie de construction navale suédoise était en faillite. Elle a été sauvée grâce à un plan de nationalisation adopté par le premier gouvernement de droite du pays depuis 44 ans, malgré le fait qu'avant de gagner les élections, le même gouvernement s'était engagé à réduire la proportion d'entreprises publiques.

Au début des années 80, Chrysler, fabricant d'automobile était en (grande) difficulté, et a été sauvé par l'administration Reagan, qui à l'époque était le pionnier des réformes de marché néolibérales.

Vers la fin des années 70, suite à son programme de libéralisation financière prématurée et mal conçue, le Chili s'est enfoncé dans une crise financière en 1982. Face à cette crise, le gouvernement de Pinochet, étant venu au pouvoir dans une effusion de sang au nom de la défense de l'économie de marché, a renfloué les caisses de l'intégralité du secteur bancaire grâce à des fonds publics.

En Grèce, dans le secteur des entreprises publiques, il y a plusieurs anciennes entreprises privées inefficaces qui ont été nationalisées par la suite, et donc sorties d'affaire de cette manière, en raison de leur importance politique. Il n'est pas étonnant donc que le secteur des entreprises publiques grecques ait eu une si piètre performance.

De tels exemples démontrent clairement que les "contraintes budgétaires faibles" profitent non seulement aux entreprises publiques mais aussi aux entreprises privées qui sont «trop importantes pour les laisser couler ». Les exemples cités ci-dessus, à l'exception de la Grèce, démontrent que, de son propre aveu, les gouvernements en faveur de l'économie de marché ne font pas partie des exceptions lorsqu'il s'agit de voler à la rescousse de firmes du secteur privé au niveau politique et économique lorsque celles-ci éprouvent des difficultés qui éprouvent.

Source: Chang & Singh (1993); Chang (2000)

Il est intéressant de noter que, de nombreux gouvernements en faveur de l'économie ont souvent renfloué les caisses de grandes entreprises privées (voir l'encadré n° 6).

Ayant reconnu l'existence des *contraintes budgétaires faibles*, il faut souligner que cela *ne va pas de soi* que cette théorie rende paresseux les entreprises publiques. Pourquoi ?

Lorsqu'ils gèrent une entreprise publique ou privée, si les gestionnaires professionnels savent qu'ils seront lourdement sanctionnés en cas de mauvaise gestion, par exemple, par une réduction significative de leurs salaires ou même le risque d'être renvoyés, ils ne seront motivés à bien gérer leur entreprise (Chang, 2000). En effet, si on croit à l'égoïsme pur, ce qui importe aux gestionnaires est leur bien-être personnel, et non si leur société tiendra le cap grâce à un renflouage des caisses de la part du gouvernement. S'ils savent qu'ils seront sanctionnés en cas de mauvaise gestion, il est peu probable que la possibilité d'un sauvetage financier de leurs entreprises par le gouvernement les amène à la mauvaise gestion.

Par conséquent, même si nous reconnaissons la plus forte probabilité des contraintes budgétaires faibles en faveur des entreprises publiques, son impact négatif sur l'entreprise publique sera mitigé, dans la mesure où les gestionnaires des entreprises publiques seront tenus pour responsables de la gestion des dites entreprises publiques.

Notre discussion dans cette partie démontre que la propriété publique, en soi, que cela soit dû à la dispersion de la propriété ou à l'influence politique, n'est pas un facteur incontournable dans la mauvaise performance des entreprises privées. Tous les principaux arguments contre les entreprises publiques – le problème du *principal agent*, le problème du *resquilleur*, et les *contraintes budgétaires faibles* (résumés dans l'encadré n° 7) – s'appliquent aussi aux grandes entreprises du secteur privé ayant un système de propriété dispersée.

La privatisation : une solution aux problèmes des entreprises publiques?

Malgré l'absence de freins spécifiques à la bonne performance des entreprises publiques, il est vrai que dans de nombreux pays, dans l'ensemble, les entreprises publiques ont eu une performance moindre comparées aux entreprises privées. C'est la raison pour laquelle la privatisation a été promue (avec insistance) comme moyen

Encadré n°7

Les arguments contre les entreprises publiques

Le problème du *principal agent*: les propriétaires des entreprises publiques ne gèrent pas leurs entreprises. Incapable de les contrôler efficacement, les propriétaires ne peuvent pas évaluer la proportion de la performance directement lié à des erreurs de gestion ou aux facteurs externes. Cela permet aux gestionnaires de fournir des efforts sous-optimaux.

Le problème du *resquilleur*: les entreprises publiques appartiennent à de nombreuses personnes (tous étant des citoyens). Aucun propriétaire individuel (citoyen) n'est assez motivé pour contrôler les gestionnaires des entreprises publiques étant donné que les bénéficiaires d'un tel contrôle iront à tous les propriétaires tandis que tous les frais sont supportés par les individus qui effectuent les contrôles.

Les contraintes budgétaires faibles: Faisant partie intégrale du gouvernement, les entreprises publiques peuvent obtenir une aide financière supplémentaire en cas de baisse de performance. Cette marge de manœuvre fait que les gestionnaires des entreprises publiques négligent leurs devoirs.

de réussir à obliger les entreprises publiques à mieux fonctionner. Malheureusement, une telle solution implique une énigme. A la base, il semble que, si un gouvernement a la capacité et les compétences pour bien mener un projet de privatisation, probablement il a aussi la capacité de bien gérer de bonnes entreprises publiques; tandis que si un gouvernement n'est pas doté des capacités nécessaires pour bien gérer les entreprises publiques, il est fort probable qu'il soit aussi incapable de mener à bien un projet de privatisation. Cette section aborde cette question en détail et les deux encadrés éclaircissent un peu ce problème.

A partir des années 80 jusqu'à il y a peu de temps, la privatisation a été largement considérée comme étant la principale manière, voire la seule manière, d'améliorer la performance des entreprises publiques.⁶ Le poids financier des gouvernements donateurs, de la Banque mondiale, et du Fmi ont assuré que ce point de vue soit mise en œuvre dans les économies en développement ou en transition.

Bien que la force avec laquelle on plaide en faveur de la privatisation ait diminué récemment, notamment à cause des preuves qui s'accumulent du fait que les projets de privatisation n'ont souvent pas porté ses fruits, la privatisation est toujours considérée comme étant la solution la plus évidente pour résoudre les problèmes associés aux entreprises publiques.

Il est vrai que, pour les décideurs désireux d'améliorer la performance de leurs entreprises publiques, la privatisation est une solution évidente à prendre en compte. Néanmoins, comme nous allons voir dans la prochaine partie, de nombreuses solutions existent pour améliorer la performance des entreprises publiques sans avoir recours à la privatisation. D'ailleurs, il est faux d'assumer, comme c'est souvent le cas, qu'il s'agit de faire un choix entre des entreprises entièrement publiques ou entièrement privées. De nombreuses solutions intermédiaires, « de troisième voie », existent. Le gouvernement peut vendre les actions d'une entreprise publique tout en préservant sa participation majoritaire ou une part majoritaire (voir l'exemple de Renault en France dans l'encadré n° 2 ou ceux de nombreuses entreprises publiques taïwanaises dans l'encadré n° 3).⁷ Une telle privatisation partielle peut être menée afin de générer des revenus, mais aussi pour pouvoir avoir accès aux technologies clés ou aux marchés grâce à un partenariat avec une entreprise étrangère de taille. Certains gouvernements ont utilisé leur soi-disant "action spécifique" pour préserver leur contrôle dans certains domaines clés (p.ex., le contrôle des technologies clés, des fusions et les acquisitions) tout en vendant presque l'intégralité de leur part (p.ex., voir l'exemple d'EMBRAER au Brésil dans l'encadré n° 2). En outre, la possibilité existe de mettre sur pied une "transformation coopérative", où le gouvernement peut vendre une entreprise publique à une « coopérative » de firmes du secteur privé, comme par exemple vendre des aéroports à une "coopérative" de lignes aériennes (Stiglitz, 2006).

Même si nous ne tenons pas compte de toutes les solutions de "troisième voie" faisant appel aux schémas organisationnels mentionnés ci-dessus, la privatisation engendre un certain nombre d'importants problèmes pratiques qui limitent son efficacité. De ce

⁶ Voir la Banque mondiale (1995) pour les analyses les plus représentatives de ce point de vue.

⁷ Une définition claire de l'"action spécifique" n'existe pas, or d'habitude une participation supérieure de 30 à 40% est considérée comme étant "majoritaire". En fonction des pratiques en termes d'actionnariat, la participation majoritaire peut être considérablement inférieure à ce chiffre (voir l'exemple de Renault dans l'encadré n° 2 ci-dessus).

point de vue, donc, la privatisation ne devrait être prise en compte que lorsque les conditions la permettent, comme explicité ci-dessous et résumé dans l'encadré n° 8.

Encadré n° 8

La liste de contrôle de la privatisation

Les facteurs en faveur de la privatisation

- L'entreprise publique se trouve dans une industrie potentiellement compétitive, mais que la concurrence ne puisse être augmentée pour des raisons politiques sans avoir recours à la privatisation.
- Le marché des capitaux intérieur est assez bien développé, facilitant ainsi la vente des actions de l'entreprise publique.
- Le gouvernement dispose des capacités réglementaires adéquates au niveau qui convient (au niveau national, fédéral, local, etc.).
- Des firmes locales existent qui puisse évaluer l'entreprise publique à un prix qui convient et en organiser la vente.
- Le gouvernement est considéré comme étant relativement propre.
- Il n'y a qu'une ou deux entreprises qui seront vendues à un moment donné et, s'il s'agit de plus qu'une, la vente sera échelonnée de manière convenable.
- Les réformes organisationnelles au sein des entreprises publiques soient impossibles pour des raisons politiques.
- L'entreprise publique en question remplit certaines fonctions non-essentielles au prix de son efficacité actuelle et sa croissance future, et que ce n'est pas une option viable de créer des institutions capables de mieux remplir ce rôle.

Les facteurs contre la privatisation

- L'entreprise publique fait partie d'une industrie de monopole naturel.
- L'entreprise publique se trouve dans une industrie potentiellement compétitive, et la concurrence peut être augmentée sans avoir recours à la privatisation.
- L'entreprise publique fournit un service vital dont l'accès universel est un facteur essentiel (p.ex., l'eau, l'électricité, les transports urbains, les services postaux, les services ferroviaires).
- Le gouvernement manque de capacités réglementaires adéquates (au niveau national, fédéral, local, etc.) au niveau qui convient.
- Les acheteurs potentiels ont déjà une influence politique considérable, ce qui signifie qu'il est probable que les « contraintes budgétaires faibles » vont persister, même suite à la privatisation.
- L'estimation et la vente de l'entreprise publique doivent se faire à travers des entreprises étrangères facturant des honoraires élevés.
- Le gouvernement est considéré comme étant assez corrompu.
- Les décideurs politiques veulent vendre de nombreuses entreprises publiques en même temps ou veulent les vendre à intervalle rapprochée.
- L'économie souffre d'un manque de devises étrangères, ce qui rend la privatisation à grande échelle une solution facile.
- L'acheteur potentiel est une entreprise publique étrangère.
- C'est faisable au niveau politique d'entreprendre des réformes organisationnelles au sein des entreprises publiques.
- Arriver à négocier des compromis politiques nécessaires à la mise en place de nouvelles institutions qui vont reprendre certaines fonctions non-essentielles que remplit l'entreprise publique au prix de son efficacité et de sa croissance future.

Tout d'abord, l'expérience montre que la privatisation des entreprises publiques rentables a peu d'effets en termes de performance - par conséquent le gouvernement devrait se concentrer sur la privatisation des entreprises publiques non rentables. Malheureusement, le secteur privé s'intéresse peu à l'achat d'entreprises publiques peu rentables. Par conséquent, pour susciter l'intérêt du secteur privé pour une entreprise publique avec une piètre performance, souvent le gouvernement doit faire de gros investissements dans la dite entreprise et/ou procéder à sa restructuration.⁸ Cela pose un problème qui est le suivant: si la performance de l'entreprise peut être améliorée de cette façon tout en demeurant une entreprise publique, alors pourquoi la privatiser? En effet, on peut affirmer que les gains de productivité dans les entreprises privatisées ont lieu *en amont* de la privatisation grâce à des mesures de restructuration régressives. Cela tend à suggérer que le fait de restructurer soit plus important que celui de la privatisation. Par conséquent, à moins que cela soit *politiquement* impossible de restructurer une entreprise sans un engagement fort de la part du gouvernement à la privatisation, de nombreux problèmes auxquels les entreprises publiques font face peuvent être résolus par la restructuration sans avoir recours à la privatisation.

En deuxième lieu, le processus de privatisation en lui-même implique des dépenses financières, ce qui peut poser problème aux gouvernements des pays en développement à cours d'argent. L'estimation d'une entreprise publique et le lancement de ses actions à la Bourse constituent des processus coûteux, particulièrement s'ils doivent être contrôlés par des cabinets d'expertise comptable et des banques d'affaires internationaux qui coûtent chers - une solution souvent inévitable pour les pays en développement qui ne bénéficient pas de telles sociétés sur place.

Troisièmement, le processus de privatisation dans de nombreux pays a été criblé de corruption, avec une grande partie des bénéfices potentiels se terminant dans les poches de quelques initiés plutôt que dans les coffres de l'État. Le transfert corrompu est parfois effectué illégalement, à travers les pots de vin, mais souvent légalement, par exemple, des "initiés" du gouvernement agissant en tant que consultants dans le processus. C'est un constat ironique, étant donné qu'un argument souvent utilisé contre les entreprises publiques est le fait que la corruption règne au sein de ces entreprises. Toutefois, la triste réalité est qu'un gouvernement qui est incapable de contrôler ou d'éliminer la corruption au sein des entreprises publiques ne sera pas tout d'un coup capable de prévenir la corruption lors de la privatisation des dites entreprises publiques. En effet, ceux qui sont corrompus seront motivés à s'insinuer dans le processus de privatisation et à faire adopter le projet de privatisation à tout prix - parce que cela signifie qu'ils n'auront pas à partager les pots de vin avec leurs successeurs et pourront "encaisser" toutes futures sources de corruption. Il devrait également être ajouté que la privatisation n'amènera pas forcément à une baisse de la corruption, car les entreprises privées peuvent être corrompues également. De faux documents comptables ainsi que les délits d'initié posaient d'énormes problèmes même aux Etats-Unis, pays américain relativement bien réglementée pendant "les années 90 rugissantes".⁹

⁸ En outre, le gouvernement ne peut pas toujours récupérer la valeur des investissements supplémentaires entrepris pour effectuer la restructuration.

⁹ Le terme provient du titre de Stiglitz, 2003a

Quatrièmement, la privatisation peut être un fardeau excessif en ce qui concerne les capacités réglementaires du gouvernement, surtout si c'est fait à grande échelle. Quand les entreprises publiques concernées sont des monopoles naturels, la privatisation sans les capacités réglementaire appropriées peut aggraver les choses, comme il peut remplacer un monopole public inefficace, mais restreinte avec un monopole privé inefficace et illimité. Le problème de la capacité réglementaire est particulièrement grave pour ce qui est des administrations locales. Au nom de la politique de décentralisation politique et du fait de "s'organiser pour que les prestataires de service soient plus près des gens", la Banque mondiale et les gouvernements donateurs ont récemment mis l'accent sur un démantèlement des entreprises publiques pour les découper en petites unités selon des critères géographiques, laissant ainsi la fonction réglementaire aux administrations locales. Cela semble être une très bonne idée en soi, mais étant donné la réalité des insuffisances en terme de capacités réglementaires des administrations locales, il a, en effet, souvent entraîné un vide réglementaire (voir Kessler & Alexander, 2003).

Cinquièmement, le calendrier et l'ampleur de la privatisation sont également importants. Par exemple, le fait d'essayer de vendre plusieurs entreprises dans une période relativement courte – la soi-disant théorie de la "vente de feu" – affaiblit le gouvernement en termes de pouvoir de négociation, abaissant ainsi le bénéfice qu'il reçoit. D'autre exemple, le fait d'essayer d'entreprendre des projets de privatisation lorsque le marché boursier est en baisse, toutes choses égales par ailleurs, va baisser les recettes provenant de cette privatisation. En ce sens, le fait d'établir une date limite rigide pour la privatisation – ce que le FMI insiste souvent que l'on fasse et ce que certains gouvernements ont également volontairement adoptés – est une mauvaise idée, puisqu'il va obliger le gouvernement à privatiser l'entreprise quelles que soient les conditions du marché. Si le gouvernement calcule mal et l'ampleur et le calendrier de privatisation, le prix payé pour les entreprises ne sera pas aussi élevé qu'il aurait pu être si le gouvernement avait adopté une approche plus pragmatique et s'il avait attendu plus longtemps jusqu'à ce que les meilleures offres se présentent.¹⁰

Sixièmement, la privatisation devrait être faite pour la "bonne" raison. Elle devrait être faite dans le but d'améliorer la performance des entreprises, plutôt que comme moyen de recueillir des fonds ("vendre les bijoux de la famille"). Par exemple, dans de nombreux pays d'Amérique latine aux années 1990, une stratégie de privatisation à grande échelle a été menée visant à réunir de grandes quantités de devises étrangères dans une courte lapse de temps. Les bénéfices ont ensuite servi à réduire la dette extérieure, à financer la frénésie de consommation (principalement des marchandises

¹⁰ Les pays ont parfois eu recours à une "comptabilité créative" pour pouvoir exagérer l'étendue de la privatisation afin de tenter de contourner les termes de conditionnalité du Fmi en matière de privatisation. Par exemple, un gouvernement peut diminuer sa participation dans une entreprise à moins de 50%, tout en ayant un fonds de pension géré par l'Etat, ou des entités financières gérées par le gouvernement à hauteur de 2%, préservant ainsi leur contrôle réel. La situation est encore plus compliquée en ce qui concerne les partenariats entre les entreprises publiques et privées. Selon le Fmi, "aucune norme comptable acceptable au niveau international n'a été adopté jusqu'ici pour comprendre les différents niveaux de transfert de risque du gouvernement vers le secteur privé, et les pratiques dans la matière au niveau des pays divergent de manière significative" (FMI, 2004). En outre, de nombreux pays inscrivent les recettes de privatisation comme étant une source de revenu budgétaire. Ceci va à l'encontre des pratiques internationales et est dangereux. Les recettes de privatisation sont des recettes de capitaux et sont des recettes « exceptionnelles ». Un aéroport ne peut être privatisé qu'une fois. Par conséquent, le fait d'inclure ces recettes en tant qu'une source de revenu peut exagérer les ressources dont le gouvernement dispose.

importées) et/ou à soutenir un taux de change non viable. De tels "abus" du produit des projets de privatisation sont à éviter.

Septièmement, les entreprises publiques dans les pays en voie de développement, notamment en Amérique latine, ont été souvent vendues aux entreprises publiques étrangères. Par exemple, Iberia, la ligne aérienne espagnole détenue par l'Etat, a acheté plusieurs lignes aériennes étatisées en Amérique latine, tandis que Telefonica, société téléphonique espagnole étatisée qui a aussi acheté plusieurs sociétés téléphoniques étatisées en Amérique latine. Si c'est la question de droit de propriété public ou de gestion qui pose problème, c'est plutôt étrange de vendre une entreprise publique à une autre, bien que ce soit une entreprise publique étrangère. Le seul argument appuyant ce genre de pratique est que le gouvernement sera moins enclin à octroyer des contraintes budgétaires faibles aux entreprises publiques d'origine étrangère pour des raisons politiques. Or, très souvent, les entreprises publiques ont un poids politique encore plus important que celui des entreprises publiques locales, dû à la taille même de leur entreprise et à l'influence politique au niveau international des gouvernements nationaux qui les possèdent.

Huitièmement, il faut assurer que les contrats de privatisation soient bien rédigés. Plusieurs questions sont en jeu. L'une d'entre elles est celle de la rupture du contrat par l'acheteur de l'entreprise publique qui a été privatisée. La société peut en tirer des bénéfices et par la suite s'en aller tout simplement, une fois que la société devienne déficitaire, laissant ainsi le gouvernement à faire face au problème.¹¹ Dans certains cas, cela peut ne pas être source de soucis, comme par exemple en ce qui concerne l'industrie radiophonique, où l'actif de base n'est pas détruit si on met fin à la prestation de services. Néanmoins, s'il s'agit d'actifs nécessitant une maintenance régulière (p.ex., le système d'eau, les routes), cela peut amener à la détérioration, voire la destruction des actifs concernés. Par conséquent, les contrats de privatisation devraient mentionner des procédures accélérées pour pouvoir récupérer les actifs lors de la rupture éventuelle du contrat. Une question connexe est celle des conditions de performance. Un défi à relever à cet égard est celui d'utiliser l'indicateur de performance qui convient – par exemple, la rentabilité peut ne pas être la meilleure façon d'évaluer la performance concernant un contrat de prestation de services essentielles tels que l'eau. Autre défi: trouver les moyens d'empêcher les sociétés (s'il s'agit de sociétés internationales) d'ébranler les conditions de performance (p.ex., une condition par rapport aux investissements) en ayant recours, par exemple, le système de transfert de prix.

En résumé, la liste des conditions nécessaires pour mener à bien la privatisation est assez longue (voir l'encadré n° 9). En fait, beaucoup d'entre eux ne se réalisent pas, surtout en ce qui concerne les pays en développement. Ce n'est pas surprenant donc que de nombreuses tentatives de privatisation ont échoué.

¹¹ Pour quelques exemples, voir Kessler & Alexander, 2003, p. 15

Encadré n° 9

Les conditions indispensables d'une privatisation réussie

Un projet de privatisation mal conçu peut causer plus de problèmes qu'il n'en résout, entraînant ainsi davantage de corruption, un plus grand fossé entre les riches et les pauvres, une exacerbation des tensions sociales, l'enrichissement d'une élite et la création d'un système défiant toute réforme future.

La privatisation ne devrait pas se produire en l'absence d'un cadre juridique, réglementaire et institutionnel qui convient, surtout si les entités envisagées à la privatisation sont engagées dans des activités nécessitant une réglementation et un contrôle, comme dans d'importantes activités environnementales ou des activités ayant des incidences sur la santé.

En supposant qu'un tel cadre soit en place, voici une brève liste des exigences essentielles pour qu'une privatisation soit réussie:

- Une stratégie globale claire et transparente, comprenant un échéancier des différentes étapes à franchir:
 - Une stratégie commerciale
 - Une stratégie industrielle (il n'y a pas de remède « passe-partout »)
 - Une stratégie réglementaire et institutionnelle
 - Une stratégie juridique
 - Une stratégie en termes d'éducation et de formation
 - Une évaluation de l'impact social
 - Une stratégie de lutte contre la corruption
- Expertise et compétences
 - Des experts juridiques, des experts financiers et des experts en matière de négociation
 - Une politique de contrôle des experts (les experts ne voient pas nécessairement la vue d'ensemble vu qu'ils se concentrent sur les compétences fonctionnelles)
- Un plan commercial bien ficelé
 - Créer un organisme distinct pour la surveillance, le contrôle et la mise en œuvre de cette stratégie, éventuellement rendant compte directement au plus haut niveau du gouvernement
 - Peser les avantages et les inconvénients des différentes approches (p.ex., les ventes aux enchères, les ventes directes)
 - Prendre en compte l'impact social (p.ex., la privation de certains vis-à-vis l'enrichissement des autres)
 - Établir les termes contractuels de vente aussi bien que les engagements des acheteurs
 - Devrait obliger l'acheteur de fournir un programme de financement et de gestion
 - Devrait prévoir les dispositions à prendre en cas de défaillance par rapport aux engagements du contrat de vente (le non-respect des conditions devrait même amener au retour de la propriété)
 - Besoin de connaître la véritable identité de l'acheteur et la provenance des fonds
 - Le cas échéant, les acheteurs locaux devraient être encouragés (p. ex., à travers les prêts spéciaux, un soutien en matière de gestion et de compétences)

Source: Jenik Radon

Les alternatives à la privatisation

Si la propriété publique en soi n'est pas la seule, voire la plus importante, raison pour une performance inefficace, la privatisation ne peut être un remède efficace pour résoudre les problèmes des entreprises publiques. De plus, comme mentionné ci-dessus, il existe de nombreux problèmes pratiques liés la privatisation. Par conséquent, il peut être juste de dire que la privatisation devrait être considéré comme l'un des dernières, plutôt que la première, mesures pour résoudre le problème de la mauvaise performance des entreprises publiques.

Nous parlerons ci-dessous des trois groupes de politiques autres que la privatisation – les réformes organisationnelles, une concurrence accrue, et les réformes politiques et administratives. Elles sont expliquées ci-dessous et résumées dans l'encadré n° 12 à la fin de cette section.

Les réformes organisationnelles

D'abord, les objectifs des entreprises d'État devraient être revus. Très souvent, les entreprises publiques sont chargés de remplir des fonctions trop nombreuses – par exemple, atteindre les objectifs sociaux (par exemple, l'action positive en faveur des femmes et des minorités), les objectifs de création d'emplois, d'industrialisation et de la fourniture de services de base. Le fait qu'une entreprise public ait des objectifs multiples n'est pas mauvais en soi, mais cela peut nuire à la performance des entreprises, si les objectifs et la priorité relative entre eux ne sont pas très clairs. Par conséquent, chaque entreprise publique devrait avoir des objectifs clairs, avec un poids explicite accordé à chaque objectif. Il serait également utile afin de réduire le nombre d'objectifs et fournir des lignes directrices pour concilier des objectifs potentiellement contradictoires.

Le deuxième élément important en matière de réforme organisationnelle consiste à améliorer la qualité des informations concernant la performance entreprises publiques et à renforcer la capacité de l'organisme de surveillance pour traiter cette information et agir par la suite. Dans certains pays, les organismes contrôlant les entreprises publiques ne disposent même pas de la plupart des informations de base (par exemple, les bilans). Par conséquent, il est essentiel que ces informations soient produites, et que des lignes claires d'audit et un échancier soient spécifiés et respectés – ceci afin de les utiliser efficacement afin de surveiller et améliorer le rendement de s dites entreprises, sans que le gouvernement ait à avoir recours à une micro-gestion externe. En même temps, la capacité des autorités de contrôle à obtenir, à traiter, et à utiliser efficacement l'information devrait être améliorée. Rendre plus d'informations disponibles, sans augmenter la capacité de traiter et utiliser ces informations, est peu utile.

Troisièmement, il faut améliorer le système des primes mis en place pour ceux qui travaillent pour les entreprises publiques. Un système d'incitations claires et efficaces devraient être conçu pour récompenser les gestionnaires et les employés d'une meilleure efficacité, productivité et d'une meilleure satisfaction des consommateurs (voir l'encadré n° 10). Toutefois, les "incitations" ici ne devraient pas nécessairement être étroitement interprétées comme étant des incitations matérialistes à titre individuel. Elles devraient inclure divers types de motivations collectives et non-matérialistes (voir article II. 2 ci-dessus).

Quatrièmement, la création d'un seul organisme dédié aux entreprises publiques et doté d'un personnel compétent pourrait également améliorer la surveillance des dites

entreprises. Dans certains pays, les entreprises publiques sont contrôlées par de multiples organismes. Dans la pratique, cela peut souvent dire qu'ils ne sont pas utilement contrôlés. Sinon, il peut mettre une pression déraisonnable sur les gestionnaires des entreprises publiques en les soumettant à une inspection presque constante (voir le cas de la République de Corée dans l'encadré n° 10). La consolidation des responsabilités de surveillance en une seule agence pourrait augmenter le suivi efficace soit en le rendant impossible pour l'organisme de "renvoyer la balle" ou en libérant les entreprises publiques d'une inspection excessive. Toutefois, en consolidant les responsabilités de surveillance, il faut assurer qu'il y ait un système de contre-pouvoirs en place face à un tel organisme tout-puissant.

Cinquièmement, le fait de réduire le nombre des entreprises publiques peut également aider à améliorer la surveillance des entreprises publiques, étant donné que le gouvernement n'a qu'une capacité limitée de surveillance et de réforme vis-à-vis ces entreprises. Les liquidations, les fusions et même la privatisation de certaines entreprises publiques moins essentielles (p.ex., les hôtels touristiques) peuvent être utiles afin d'améliorer la performance d'autres entreprises publiques plus essentielles, (p.ex., les sociétés de l'eau et du gaz), en publiant les ressources du gouvernement quant au système de contrôle et de réforme.

Encadré n° 10
La réforme organisationnelle du secteur des entreprises publiques:
l'exemple de la République de Corée

En 1984, le gouvernement coréen a réformé son système d'évaluation des entreprises publiques. Il visait à répondre aux critiques contre le secteur des entreprises publiques du pays, qui étaient performantes dans l'ensemble mais qui pourraient faire encore davantage. Les axes de cette réforme étaient les suivantes: une plus grande autonomie en termes de gestion, un meilleur système d'évaluation de la performance, et un meilleur système de primes.

Pour assurer une plus grande autonomie en termes de gestion, le contrôle du gouvernement quant au budget, aux achats, et à la gestion du personnel a été réduit. Par exemple, précédemment tous les achats pour les entreprises publiques ont dû être faits par le Bureau des ressources. Or, grâce à la nouvelle disposition, le chef de la direction centrale d'une entreprise publique pouvait acheter directement de l'extérieur ou de mandater l'achat au Bureau des ressources. Pour éliminer des influences politiques dans la nomination du gestionnaire, le nouveau système interdit la nomination de candidats de l'extérieur aux postes de direction.

Autre changement: l'inspection. Auparavant, le gouvernement avait suivi les entreprises publiques de très près à travers diverses vérifications et inspections menées par la Commission de vérification et d'inspection ainsi que les ministères concernés. En conséquence, une quantité énorme de temps et d'énergie de la part des gestionnaires des entreprises étaient consacrée à la préparation de ces inspections. Par exemple, en 1981 seulement, la compagnie d'électricité coréenne a subi huit inspections pendant une période de 108 jours. Dans le nouveau système, la Commission de vérification et d'inspection a été désignée comme le seul organisme d'inspection pour les entreprises d'État, réduisant ainsi le fardeau des inspections tant du côté des ministères que du côté des gestionnaires des entreprises publiques.

Cette réforme a aussi introduit un nouveau système d'évaluation, système auquel le paiement des primes des employés de l'entreprise était lié. La performance s'évaluait en utilisant des critères multiples, y compris et les mesures quantitatives (ayant un poids de 70%) telles que la rentabilité privée, la rentabilité publique, et la productivité, d'une part, et les mesures qualitatives (ayant un poids de 30%) comme les dépenses en recherche et développement, la projet de l'entreprise à long terme, les améliorations organisationnelles, la qualité du produit, et l'amélioration du système d'encadrement.

L'indicateur de la rentabilité pris en compte était celui du bénéfice brut d'exploitation, reflétant l'idée qu'essentiellement les activités sans valeur ajoutée telles que celles d'économies d'impôt ou de prêts, bien qu'elles ne soient pas activement découragées, ne devraient pas faire partie de l'évaluation de la performance.

Suite à la réforme, il y avait des changements apparents dans l'attitude des gestionnaires, qui a conduit à l'adoption universelle de la planification de l'entreprise à long terme, ce que toutes les entreprises publiques n'avaient pas mise en œuvre avant la réforme. Le bénéfice d'exploitation était en hausse de 50% en 1984 et de 20% en 1985. Le rapport entre les ventes/recherche et développement a augmenté de 1,0% à 1,2% entre 1984 et 1985. En outre, des améliorations perceptibles en matière de qualité de produit (des marchandises et des services) ont été constatées.

Source: Chang & Singh (1993).

Une concurrence accrue

Au-delà des réformes organisationnelles, une concurrence accrue peut être un facteur important quant à l'amélioration de la performance des entreprises publiques. Les

entreprises publiques fonctionnent souvent dans des secteurs de monopole naturel, par conséquent une concurrence accrue est soit impossible soit socialement non productive. Cependant, il y a certaines situations où une pression accrue en termes de concurrence peut déboucher sur des résultats positifs.

En effet, dans de nombreux pays, les entreprises publiques se livrent à une concurrence féroce vis-à-vis des sociétés du secteur privé dans les activités qui ne sont pas des monopoles naturels (voir l'encadré n° 2). Par exemple, en France, Renault, entreprise de l'Etat jusqu'en 1996, a dû faire face à la concurrence directe de Peugeot, entreprise privée, aussi bien que celle des fabricants étrangers. Même lorsqu'elles étaient des monopoles virtuels sur leurs marchés intérieurs en raison de la protection et des subventions commerciales, les entreprises publiques telles qu'EMBRAER et POSCO ont été obligées d'exporter leurs produits et ont dû donc concurrencer les autres à l'échelon international

Même les entreprises publiques dans des monopoles naturels peuvent être stimulées au niveau de la concurrence parce que tous les produits et services sont au moins partiellement remplaçables. Par exemple, pendant les années 80, le système ferroviaire britannique a dû faire face à la concurrence partielle plutôt intense de la part des compagnies d'autobus privées dans certains segments du marché.

La concurrence ne doit pas toujours venir du secteur privé. Là où c'est possible, une concurrence accrue peut se faire en créant une autre entreprise.

En 1991, la République de Corée a créé une nouvelle Entreprise publique, Dacom, spécialiste des appels à l'international, dont la concurrence vis-à-vis Korea Telecom - compagnie téléphonique dominante à l'époque - a considérablement contribué à une meilleure efficacité et un meilleur service tout au long des années 90.

En théorie, il est également possible de "simuler" la concurrence en divisant artificiellement une industrie de monopole naturel en unités régionales et en fonction de leurs performances relatives. La privatisation peut suivre ensuite, comme dans le cas du système ferroviaire britannique, mais ceci peut se faire également sous la propriété de l'état.¹² Cette méthode, dénommée "la concurrence du barème réglementaire", ne fonctionne pas bien malheureusement, notamment dans les pays en développement où les régulateurs ne sont pas tout à fait capables de mettre en place des formules compliquées d'évaluation de la performance. En outre, en ce qui concerne les industries de réseaux (p.ex., les services ferroviaires), le bénéfice potentiel de la concurrence simulée entre les unités régionales devrait être pris en compte en même temps que l'analyse des coûts plus élevés liés à l'échec de coordination dus à la fragmentation d'un réseau – comme c'était le cas de l'échec cuisant du programme de privatisation du service ferroviaire britannique, amenant à la présence de plusieurs opérateurs régionaux qui se concurrençaient à peine.

¹² Une question normale qui se pose en ce moment est de savoir si le gouvernement va privatiser un monopole avant de le découper en plusieurs entités. Ceci est parfois fait en croyant que le gouvernement recevra plus d'argent (une partie des rentes de monopole). Or, c'est une manière coûteuse (par rapport à l'économie) de générer des revenus. Le fait de privatiser avant que le monopole ne soit découpé engendre une situation où un intérêt spécial existe pour préserver le monopole. En outre, le gouvernement reçoit souvent peu en retour, puisque le soumissionnaire attache un risque considérable au fait que le monopole sera démantelé à l'avenir ; par conséquent, il escomptera fortement les futurs bénéfices de monopole. Je remercie Joseph Stiglitz d'avoir soulevé ce point important.

Les réformes politiques and administratives

Dans certains pays, les entreprises publiques sont utilisés comme mécanisme pour résoudre les problèmes qui auraient pu être mieux résolu en ayant recours à d'autres moyens, vu qu'il est *politiquement* difficile de mettre en application les "premières meilleures" solutions. Dans de pareils cas, il peut s'avérer souhaitable, bien que ce ne soit pas un choix facile, de faire en sorte pour que les «premières meilleures» politiques soient privilégiées à travers des réformes politiques et institutionnelles.

Par exemple, les entreprises publiques peuvent être chargées de maintenir des employés inutiles en dépit de du fait que l'entreprise soit déficitaire, puisque le gouvernement n'a pas de programme d'assurance chômage en place ni peut il créer davantage d'emplois "productifs" grâce aux programmes de travaux publics. Dans ce cas précis, une meilleure solution serait de créer un environnement politique où le gouvernement n'aurait pas à s'inquiéter à générer des emplois «fictifs» parce qu'il dispose d'un bon système d'assurance chômage et de programmes de travaux publics.

Néanmoins, la mise en place de tels programmes peut nécessiter des réformes politiques, parce qu'ils exigent un consensus politique pour pouvoir augmenter les impôts et le déficit budgétaire de gouvernement (si besoin est).

Encadré n° 11

Améliorer la qualité de la bureaucratie économique

Une bureaucratie économique de haute qualité est nécessaire à la réussite d'une politique économique, y compris la gestion des entreprises publiques et la gestion de la redevance des ressources naturelles. En effet, une bonne réglementation nécessite une bonne bureaucratie économique; dans l'absence d'une telle réglementation, le processus de privatisation ne peut réussir.

La mise en place d'une bonne bureaucratie économique ne se fait pas du jour au lendemain, mais il est possible d'en construire une dans un laps de temps relativement court, pourvu qu'il y ait la volonté politique et les investissements économiques nécessaires. Par exemple, la bureaucratie coréenne était d'une qualité si médiocre que, jusqu'à la fin des années 60, les bureaucrates coréens se rendaient au Pakistan et aux Philippines pour recevoir une formation supplémentaire! Cependant, grâce aux réformes administratives constantes ainsi qu'aux investissements constants dans la formation administrative, dès le début des années 80 la République de Corée est considérée comme étant l'une des meilleures administrations dans les pays en développement.

Quelles sont les conditions d'une bureaucratie économique de haute qualité? D'après la perception populaire, une bureaucratie économique de haute qualité est celle dotée d'un personnel hautement qualifié, ayant une formation spécialisée dans le domaine de l'économie ou de la gestion. Néanmoins, les pays de l'Asie de l'Est en sont des exemples intéressants du contraire - même si leur situation ne peut pas être nécessairement généralisée.

La plupart des bureaucrates économiques formant l'élite au Japon sont des avocats de formation. La République de Corée a elle aussi un pourcentage élevé d'avocats dans les rangs de la bureaucratie économique. A Taïwan (PoC) et en Chine de nos jours, la plupart des bureaucrates économiques formant l'élite sont des ingénieurs de formation. Certes, ces avocats et ingénieurs avaient une certaine connaissance des sciences économiques, mais cette formation en sciences économiques étaient souvent « fausse » jusqu'aux années 80. Par exemple, jusqu'aux années 80, les marxistes dominaient les facultés en sciences économiques au Japon, et Schumpeter et List ont été largement enseignés. Pardessus tout, jusque récemment, la formation en sciences économiques n'était pas d'une très bonne qualité d'après les normes internationales. Le fait que la bureaucratie en Inde, un pays avec indiscutablement l'une des meilleures formations en sciences économiques de par le monde, n'a pas si bien réussi quant à l'orientation de son économie suggère que la formation spécialisée en sciences économiques puisse ne pas être si cruciale à la création d'une bureaucratie économique de haute qualité.

En fin de compte, la compétence intrinsèque nécessaire pour être de bons bureaucrates économiques semble être celle d'un généraliste, plutôt que celle d'un économiste au sens conventionnel, comme Johnson (1982) a précisé dans son travail classique sur le Japon. Ceci suggère que les pays les moins avancés désireux de mettre sur pied une bonne bureaucratie économique devraient se concentrer davantage sur l'embauche de candidats d'un niveau de connaissances très élevé, plutôt que de rechercher des spécialistes en sciences économiques et d'autres domaines connexes.

Pour que les réformes politiques soient efficaces, elles doivent s'accompagner de réformes administratives. À moins que les bureaucrates surveillant les entreprises publiques soient compétents en faisant leur travail, le fait de leur donner une marge de manœuvre politique ne va pas produire des résultats.

La réforme administrative exige qu'un certain nombre d'éléments soient réunis. Une augmentation du salaire relatif des fonctionnaires permettra au gouvernement de recruter de meilleurs candidats et aussi d'atténuer la corruption. La formation des fonctionnaires doit également être améliorée, bien que la formation exigée soit celle

d'un généraliste, plutôt qu'une formation technique dans les sciences économiques (voir l'encadré n° 11).

Une campagne pour inculquer un éthos de service public dans l'esprit des fonctionnaires sera utile, si elle est accompagnée d'une échelle de salaires digne de ce nom : de nombreux fonctionnaires sont disposés à travailler pour le bien de la nation sans avoir le même niveau de salaire que le secteur privé, mais il y a une limite à ce que leurs bonnes intentions peuvent soutenir ou supporter.

Encadré n° 12

Quelle définition d'une bonne entreprise publique?

Les théories de performance des entreprises et les exemples concrets mentionnés ci-dessus nous permettent d'élaborer des principes qui sont susceptibles de conduire à une entreprise publiques qui réussit. Un grand nombre de ces principes s'appliquent également à la bonne direction des entreprises privées.

Au niveau de l'entreprise,

- De toute évidence bien définir les objectifs à but non lucratif
 - Il y a rien de mal à ce que les entreprises publiques aient des objectifs à but non lucratif, comme le fait de garantir l'accès universel aux services sociaux de base. En effet, dans bien des cas ils sont leur raison d'être. Toutefois, ces objectifs doivent être clairement définies et que leur compromis vis-à-vis les objectifs de rentabilité soit clarifié.
- Compte tenu des objectifs à but non lucratif, établir une stratégie de gestion visant la rentabilité, mais à long terme.
 - Une fois le compromis vis-à-vis les objectifs à but non lucratif clarifié, la stratégie de gestion devrait ensuite se concentrer sur la gestion d'une entreprise rentable, compte tenu des contraintes. Toutefois, dans les pays en développement, où le renforcement des capacités est essentiel, il est important que la rentabilité soit définie en tant qu'objectif à atteindre sur le long terme.
- Utiliser les technologies de pointe les plus récentes
 - Comme dans le cas de POSCO (l'encadré n° 2), adopter les technologies de pointe les plus récentes, pourvu que les compétences technologiques soient déjà acquises pour y faire face (faire les investissements nécessaires renforçant les capacités technologiques).
- Si l'entreprise fait partie du secteur négociable, il faut promouvoir les exportations
 - Les exportations réduisent les coûts en favorisant des cycles de production plus longue, étalant ainsi les dépenses en matière de développement de produits, de machines dédiées, et d'une meilleure utilisation des capacités. Les exportations obligent les entreprises à respecter des normes de produits plus élevées. Les exportations devraient être promues dès que l'occasion se présente, même si au début elles devraient être utilisées en même temps que des mesures de protection et des subventions.
- Investir dans les ressources humaines
 - En fin de compte, les bonnes entreprises exigent un personnel de qualité pour les gérer. Par conséquent, il faut investir dans la formation à tous les niveaux, du niveau de la direction et des chercheurs scientifiques, au niveau des employés ordinaires
- Améliorer le système des primes
 - Le travail consciencieux devrait être récompensé et la piètre performance punie. Toutefois, la récompense ne doit pas être forcément une récompense matérielle à

titre individuel. Parfois, les primes collectives sont une meilleure solution, tandis que les avantages non matériels sont importants.

Au niveau du gouvernement,

- Créer un organisme de surveillance dédié si possible
 - Si possible, créer un organisme dédié pour suivre de près les entreprises publiques. Souvent la responsabilité de surveillance des entreprises publiques est étalée à travers de nombreux ministères et d'autres organismes gouvernementaux, aboutissant à soit la négligence ou, inversement, une surveillance excessive.
- Réduire le nombre d'entreprises publiques quand il faut le faire
 - Réduire le nombre des entreprises publiques à travers la liquidation, les fusions, ou même la privatisation de certaines entreprises publiques non essentielles peut réduire la demande de surveillance des ressources.
- Une meilleure information
 - Mettre en place un bon système de comptabilité. Améliorer le flux d'informations aux organismes de surveillance en exigeant régulièrement des rapports détaillés et régulier de la part des entreprises publiques.
- Une concurrence accrue si possible
 - De nombreuses entreprises publiques fonctionnent dans des monopoles naturels, où une concurrence accrue n'est pas viable. Toutefois, la concurrence peut être s'accroître en dehors de ces industries en facilitant l'accès aux nouvelles entreprises privées et publiques.
- Évitez les nominations politiques aux postes de direction
 - Les nominations politiques ont tendance à nuire à la performance. Bien que le cas de POSCO (l'encadré n° 2) montre que des nominations politiques peuvent être de bons gestionnaires aussi, c'est une exception à la règle.
- Une réforme politique afin que les entreprises publiques ne doivent pas assumer des fonctions non essentielles
 - Les entreprises publiques servent parfois de mécanisme pour régler des problèmes qui seront mieux traités par d'autres moyens, moyens qui ne sont pas disponibles pour des raisons politiques. Des réformes politiques peuvent conduire à la création de tels moyens (par exemple, un programme de travaux publics ou un système d'assurance chômage) libérant ainsi les entreprises publiques de ce fardeau inutile.
- Améliorer la qualité de la bureaucratie économique
 - Sans une bureaucratie économique compétente, créant la nécessaire marge de manœuvre politique ne sert à rien. Le gouvernement devrait améliorer le niveau de rémunération, investir dans la formation, et encourager l'éthique de service public des bureaucrates économiques (voir l'encadré n° 11).

Tout ceci prend du temps, mais nous n'avons pas à croire en l'hypothèse populaire selon lequel les gouvernements des pays en développement ayant de pauvres capacités administratives ne devraient pas essayer de faire quelque chose qui soit "difficile". Un pays pauvre n'a pas besoin, et n'en est pas capable certes, de commencer son développement économique doté d'une bureaucratie économique performante. Plus important encore, les capacités bureaucratiques peuvent être renforcées dans une période de temps relativement courte (voir l'encadré n° 11).

III. LA GESTION DE LA REDEVANCE DES RESSOURCES NATURELLES

La plupart des gens conviennent que les ressources naturelles non renouvelables, principalement les ressources minérales, devraient être traitées différemment des autres sources de richesses (voir l'encadré n° 13). C'est dû au fait que ces ressources ne sont pas créées grâce aux efforts de ceux qui possèdent la terre contenant ces ressources. En outre, leur extraction va les rendre indisponibles pour d'autres, y compris les générations à venir.¹³ C'est la raison pour laquelle dans la plupart des pays de nombreuses ressources minérales appartiennent au gouvernement, ce qui signifie que les pays disposant de ressources minérales en plus grand nombre ont tendance à avoir un secteur d'entreprises publiques plus important. D'autres documents, traitant surtout de la gestion des ressources naturelles non-renouvelables, se trouvent dans l'annexe I.

¹³ Afin de prendre en compte ce problème il y a eu des tentatives de mise en place de "PIB verts". La théorie veut que "tout comme le cadre comptable d'une société qui doit prendre en compte l'amortissement pour dépréciation des actifs, le cadre comptable d'un pays devrait prendre en compte l'épuisement de ses ressources naturelles et la détérioration de son environnement. Tout comme le cadre comptable d'une entreprise qui doit prendre en compte les actifs et les passifs, celui d'un pays devrait en faire de même, en faisant noter s'il y a augmentation de passif. Il se peut qu'un pays qui vend ses ressources naturelles, qui privatise sa société pétrolière, et qui effectue des emprunts contre des recettes à venir, puisse subir une hausse significative de la consommation qui fait remonter le PIB, mais le cadre comptable montrera que le pays est devenu plus pauvre en réalité." (Stiglitz, 2005, pp. 14-5).

Encadré n° 13

Quelles sont les spécificités des ressources naturelles?

Les ressources naturelles, en particulier les ressources minérales et énergétiques,

- Sont des biens qui s'épuisent et qui sont non-renouvelables
 - donc il faut être indemnisé pour le bien en tant que tel, compte tenu de ce qui suit :
 - les changements en valeur au fil du temps dus aux conditions du marché
 - Le coût de "renouvellement" de sa valeur, étant donné que la ressource en soi ne peut être remplacée
- Se trouvent dans des endroits bien spécifiques
- Constituent des biens permanents, dans le sens qu'ils prennent un temps relativement long pour se développer

Dans de nombreux pays les ressources naturelles appartiennent à l'état d'après la loi

- Les propriétaires de biens privés n'y ont pas droit du simple fait que de l'emplacement fortuit d'une telle ressource en-dessous de leur propriété.
- Le simple fait qu'une ressource naturelle soit localisée dans un pays peut faire de ce pays une nation riche.

Le développement des ressources naturelles a un impact de taille

- Le développement des ressources naturelles ne peut pas se faire de manière isolée
 - Il a un impact sur les communautés locales, les collectivités voisines ainsi que la nation
 - Les conséquences peuvent être à la fois positives et négatives
 - Les répercussions sont de caractère social, y compris la santé et le travail, environnemental et politique
 - L'analyse des conséquences est essentielle
 - Des externalités étendues
 - Si les externalités et leurs coûts ne sont pas définis, et donc s'ils ne sont pas couverts par le développement, le véritable coût de développement sera subventionné
 - Recommandation:
 - Demander à un expert en développement de s'engager à définir ce que sont les externalités (d'après ce qu'elles sont et ce qu'elles ne sont pas) et à assurer pleinement ses coûts
 - Ce sont eux les experts et ils devraient savoir que faire

Source: Jenik Radon

Moins de gens sont du même avis en ce qui concerne les ressources naturelles renouvelables, mais dans la plupart des pays, l'exploitation de certaines ressources renouvelables, par exemple, la sylviculture ou la pêche, sont réglementés par l'Etat pour des raisons de durabilité, tandis que dans d'autres, au moins des parts de ces

ressources appartiennent au domaine public. Par conséquent, la gestion des ressources naturelles partage certaines valeurs importantes vis-à-vis à la gestion des entreprises publiques.

L'appropriation de la redevance pour les ressources naturelles

Le défi posé par la gestion des ressources renouvelables est plus grand encore que celui des ressources non-renouvelables. Dans le cas des ressources renouvelables, la bonne gestion peut faire la différence entre l'épuisement et la durabilité, alors que la meilleure gestion du monde ne peut faire durer éternellement les ressources non renouvelables.

Encadré n° 14

La conception et la vente de contrats pour l'exploration des ressources naturelles

La conception et la vente des droits pour l'exploration des ressources naturelles n'est pas une mince affaire. En fonction de la façon dont les droits sont conçus et vendus, les prestations qu'un pays tire de la vente pourraient être nettement différentes.

En ce qui concerne la conception du contrat, il est essentiel que le contrat soit transparent afin d'amoindrir les chances d'une éventuelle corruption. La plus important est d'obliger les entreprises à "publier ce qu'ils paient", bien que le fait de rendre transparente la quantité produite et l'utilisation des fonds reçus soit important également.

Les gouvernements respectifs des sociétés de ressources naturelles peuvent participer à cette initiative en permettant aux dites sociétés de bénéficier de paiements déductibles de l'impôt seulement si ces paiements sont publiés.

Quant à la cession de droits, la vente de droits significatifs en succession rapide ou le fait de permettre à une société de s'installer avant les autres sont à éviter. La première mesure risque de faire baisser progressivement le prix des ventes ultérieures, étant donné que même les plus grandes entreprises sont peu friandes du risque. La deuxième mesure donne à la première entreprise des avantages d'informationnel lors des enchères, obligeant ainsi les autres entreprises à soumettre des offres inférieures vu qu'elles savent que si elles ont battu la première entreprise lors de la vente aux enchères, c'est parce qu'ils ont proposé une offre trop importante.

Les différentes formes de vente aux enchères amènent à des résultats différents. Les soumissions comprenant des primes, où c'est la compagnie prête à payer le plus grand prime versé à l'avance qui remporte le contrat, décourageront les soumissionnaires parce qu'ils seront obligés de faire des soumissions sans avoir pleine connaissance des coûts de production.

Les soumissions comprenant des primes est surtout problématique dans les pays en développement, où il y a plus de risques d'expropriation, ou plus de probabilité que les futurs gouvernements modifient les termes du contrat. De plus, il est important de calculer le taux d'intérêt implicite des primes, vu qu'elles sont plutôt considérées comme un prêt. En termes des contrats, la soumission de la redevance, où les concurrents font des offres sur le pourcentage des recettes (redevances) qu'ils donnent au gouvernement, engendre moins de risques et génère plus de concurrence et donc plus de recettes pour le gouvernement.

Source: Stiglitz (2005)

Cependant, même dans le cas des ressources non-renouvelables, les résultats peuvent varier de façon significative, en fonction des politiques adoptées en ce qui concerne le mode d'appropriation de la redevance pour la ressource, la gestion de la volatilité des prix, ainsi que la gestion du dit "syndrome de la maladie hollandaise".¹⁴

¹⁴ "le syndrome de la maladie hollandaise" se réfère à une situation où la soudaine découverte et/ou augmentation du prix ou du taux de l'extraction d'une ressource naturelle conduit à une augmentation

L'option la plus souvent recommandée aux gouvernements des pays en développement en matière de redevance et ressources naturelles est de céder les droits d'exploitation louer crédit est à vendre et de vivre des recettes qui lui reviennent de droit.

Ceux qui préconisent cette méthode soulignent que les pays en développement ne disposent pas des capacités nécessaires pour extraire les ressources de manière efficace et pour gérer prudemment les redevances qui en résultent.

Cette option peut paraître raisonnable en théorie, surtout à court terme, mais en pratique, elle exige deux conditions essentielles pour que le bénéfice potentiel soit au rendez-vous. Tout d'abord, le gouvernement du pays en développement devrait concevoir et vendre les contrats d'exploitation des ressources naturelles correctement. Deuxièmement, le processus de vente ou d'appropriation des recettes ne devrait pas être teinté de corruption. Ces conditions sont souvent absentes dans les pays en développement (voir l'encadré n° 14 sur la façon dont ces conditions peuvent être améliorées).

Plus important encore, ce n'est pas une très bonne solution à long terme. Contrairement à la pensée populaire d'être une "ressource à malédiction"¹⁵, les ressources naturelles renouvelables et non-renouvelables peuvent créer de nombreux liens en amont et en aval, devenant ainsi des moteurs de croissance. Par exemple, les ressources forestières peuvent créer des liens en amont en ce qui concerne le papier et les meubles, et des liens en aval en ce qui concerne l'abattage et les pelleteuses. A son tour, l'industrie du meuble peut créer des liens en aval en ce qui concerne la métallurgie (p.ex. les clous, les charnières) et les produits chimiques (p. ex. la peinture).

Que les ressources naturelles ne soient pas forcément une "malédiction" est facilement illustrée en regardant les exemples de plusieurs pays en développement qui sont parvenus à transformer leurs ressources naturelles à leur avantage. Les exemples sont comme suit : les États Unis (de nombreux minéraux, les forêts, la pêche), le Canada (de nombreux minéraux, les forêts, la pêche), l'Australie (de nombreux minéraux), la Suède (le minerai de fer, les forêts), la Finlande (les forêts) et la Norvège (le pétrole et le gaz). Même dans le monde en développement, il existe des pays tels que la Malaisie (les forêts, l'étain, le pétrole et le gaz), l'Indonésie (le pétrole et le gaz), et le Botswana (les diamants) qui ont plutôt bien géré leurs ressources naturelles et ne les ont pas permis de devenir des "malédiction".

Vu les liens potentiels en amont et en aval fournis par les ressources naturelles qui contribuent au développement économique, le gouvernement d'un pays en développement devrait trouver les moyens de créer des capacités nationales afin de bien exploiter les ressources naturelles à long terme. A titre d'exemple, étant donné que les sociétés pétrolières étrangères n'ont pas voulu transférer des technologies clés

des recettes à l'exportation, qui mène ensuite à l'appréciation de la monnaie locale, affaiblissant ainsi la compétitivité à l'exportation des autres produits.

¹⁵La " malédiction des ressources " se réfère au fait que de nombreux pays riches en ressources ont connu une faible croissance et une répartition inégale des revenus, malgré le fait que les ressources en abondance devraient favoriser la croissance et également permettre aux pays de redistribuer les revenus sans avoir à mettre en place des impôts disproportionnés (amenant donc à une éventuelle baisse de la croissance). Pour une introduction rapide et conviviale aux questions entourant les " la malédiction ressources ", voir Stiglitz (2005).

liés aux activités de forage ou de raffinage du pétrole au pays hôte, le gouvernement brésilien a investi massivement et avec succès dans le renforcement de telles capacités à travers la création d'une entreprise publique, Petrobras.

Même si le gouvernement décide de vendre les droits d'exploitation, il faut choisir la forme de contrat avec soin – des licences, une entreprise commune, des accords de partage de la production (pour les mérites et les problèmes respectifs de ces formes de contrats, voir Radon, 2005). En outre, les droits devraient être renouvelés après une période relativement courte (10 ou 20 ans), afin que la situation puisse être examinée à la lumière du développement des capacités nationales, dont la voie de développement est difficile à prédire avec précision. En outre, en cas de la cession ou de la vente des droits à une société étrangère, le processus de vente et les contrats qui en résultent devraient être conçus pour effectuer un transfert des capacités en matière de technologie, de gestion ou même de production de la part de la société étrangère. Cela peut être atteint grâce à un accord portant création de l'entreprise commune avec une société nationale, habituellement une entreprise publique, société et/ou ayant des exigences explicites portant sur les divers formes de transfert des capacités – par exemple, le transfert des technologies, la formation des cadres et des employés – pour que le pays soit en mesure de mieux exploiter ses ressources en utilisant ses propres capacités à l'avenir, si elle choisit de ce faire.

Le placement des redevances

Plus important que la forme de l'appropriation de la redevance, notamment à long terme, est la façon dont la redevance est investie. A cet égard, la citation suivante de Joseph Stiglitz (2003b) est très instructive.

“On peut penser aux ressources naturelles, telles que le pétrole, comme un bien d'équipement. C'est un bien d'équipement. C'est un bien d'équipement qui se trouve sous le sol. Et lorsque vous vendez du pétrole, ce que vous êtes en train de faire est de prendre la richesse du pays et la déplacer d'en dessous du sol à dessus du sol. Maintenant que vous l'avez extrait du sol à dessus du sol, la question est de savoir si le pays est devenu plus riche ou pauvre suite à cette action. La réponse dépend de ce que vous faites avec cet argent. Si vous ne le dépensez que sur les biens de consommation, alors vous êtes plus pauvres. Vous avez eu de la richesse et vous ne l'avez plus – cette richesse a disparu. Si, par contre, vous décidez de l'extraire du sol et vous le placez au-dessus du sol et vous transformez ce pétrole en faisant des routes ou des biens d'équipement, alors vous pourriez devenir plus riches, pourvu que ces biens en équipement dont vous avez remplacé le pétrole soient très productifs. C'est la même chose qu'un problème de répartition de portefeuille: vous faites la conversion d'une forme de capital à une autre et si entre temps vous faites en sorte que ce capital soit plus rentable, alors vous serez plus riche ”.

Investir dans les actifs financiers

La meilleure solution en ce qui concerne les redevances des ressources naturelles est de les investir dans des actifs financiers, probablement à travers un fonds spécial, et de vivre des rendements de ces investissements (voir l'encadré n° 15).

Le Fonds du pétrole norvégien (désormais connu en tant que le Fonds de pension du gouvernement) est le meilleur exemple de ce genre (voir l'encadré n° 16). Compte tenu de la volatilité des prix des ressources naturelles, ces fonds peuvent aussi être

utilisés par les pays comme "fonds de stabilisation" qui leur permettent d'égaliser leurs revenus et leurs dépenses.

Encadré n°15

Le Fonds des ressources naturelles

Un bon fonds de ressources naturelles devrait avoir les caractéristiques suivantes :

- Des objectifs clairs
 - Il doit y avoir un mélange d'objectifs à court terme et à long terme
 - Ces objectifs doivent être énoncés dans les statuts, voire ancrés dans la Constitution avec des freins à une modification facile, comme par exemple le fait d'exiger un référendum citoyen avant toute modification
 - Il doit jouir du statut d'un fonds d'affectation spéciale
- Il doit avoir une politique et une stratégie claire quant à l'utilisation des fonds en précisant la durée et les types d'utilisations
- La surveillance devrait être effectuée par un conseil indépendant, composé de personnes nommées par l'exécutif, le parlement et la société civile, avec des mandats décalés, sans aucun chevauchement avec des élections nationales ou locales, ses structures étant clairement définies dans une loi
- Disposer d'experts pour donner des conseils sur l'impact économique
- Avoir des gestionnaires de fonds hautement qualifiés
- Agir dans une logique de transparence, avec la publication des comptes et la vérification indépendante des comptes

Un bon fonds de ressources naturelles ne devrait *pas* être:

- une extension du budget, même si elle peut être un supplément au budget si cela est défini par des règles claires
- une machine de petite caisse pour le gouvernement, y compris l'exécutif
- un substitut pour un régime fiscal normal

Les exemples des meilleurs pratiques en termes de gestion de fonds sont la Norvège (l'encadré n°14), le Chili, l'Alaska (les Etats-Unis) et l'Alberta (le Canada).

Source: Jenik Radon

Investir dans des actifs financiers étrangers est une option attrayante à court terme pour deux raisons, notamment lors d'une augmentation inattendue de la redevance des ressources. Tout d'abord, la capacité d'absorption d'une économie ne peut être augmentée rapidement; par conséquent les redevances sont susceptibles d'être investies dans des projets à faible rendement. De plus, le fait de garder l'argent à l'extérieur du pays aidera à faire baisser la pression en termes de perspectives d'appréciation monétaire, atténuant ainsi les effets du syndrome de la maladie hollandaise.

Toutefois, les actifs financiers sûrs (par exemple, les bons du Trésor des Etats-Unis) ne sont pas susceptibles de donner des rendements très élevés, tandis qu'investir dans des actifs financiers à haut risque, notamment sur les marchés financiers étrangers, est la dernière chose un pays en développement devraient faire, surtout compte tenu de son manque de connaissances en la matière. Plus important encore, les investissements financiers risquent de ne pas renforcer les capacités de production de l'économie nationale. Cela peut ne pas poser de problème énorme pour une économie très développée telle que la Norvège, mais cela peut avoir des conséquences graves

pour les pays en développement, où il faut encore investir davantage dans le renforcement des capacités.

En guise de conclusion, investir dans des actifs financiers est souvent l'option la "plus sûre" option concernant la gestion des redevances des ressources naturelles. Toutefois, à long terme, les pays en développement ont besoin d'investir dans le renforcement des capacités productives. Si telle est leur décision, l'option d'investir dans des actifs financiers devrait être utilisée principalement en tant que mesure à court terme face à une soudaine augmentation significative des redevances des ressources.

Encadré n° 16

Le Fonds de pétrole de la Norvège

En 1990, la Norvège a établi le Fonds de pétrole (oljefondet) – connu en tant que Fond de pension du gouvernement (Statens pensjonsfond) depuis janvier 2006 – afin d'investir une partie du surplus important généré par le secteur pétrolier, venant principalement du paiement de l'impôt de la part des entreprises mais aussi du paiement des licences d'exploration. Il a été créé pour contrer les effets de la prochaine baisse de revenus et pour lisser les effets néfastes de fluctuations significatives du prix du pétrole. Il est géré par la Banque centrale norvégienne.

Le Fonds a eu raison de maintenir une stratégie d'investissement assez conservatrice. Son site web officiel déclare son objectif comme étant "un taux de rendement élevé soumis à un risque modéré afin de contribuer à la sauvegarde de la base des mesures d'assistance sociale à venir, y compris les pensions nationales". Par conséquent, ce n'était qu'en 1998 que le fonds a été autorisé à acheter des actions (mais seulement à hauteur de 50 % de son portefeuille). Ce n'était qu'en 2002 qu'il a été autorisé à investir dans des obligations cautionnées non-gouvernementales.

Depuis 2004, le Fonds agit en fonction de critères très stricts. Par conséquent, le 5 janvier, 2006, Boeing, Northrop Grumman, et Honeywell International BAE Systems - des sociétés vendant, entre autres, des armes - ont été retirées de son portefeuille. En juin 2006, la société Wal-Mart a été retirée de son portefeuille également pour des raisons d'éthique.

On estime que les revenus générés par le secteur pétrolier, à hauteur de plus de 1,48 billions NOK (245 billions US\$), sont maintenant à leur apogée et vont diminuer au cours des prochaines décennies. En termes de taille, le fonds est actuellement semblable à celui du fonds de pension californien (CalPERS), le plus grand fonds de pension aux États-Unis.

Source: le site web de la Banque centrale norvégienne (http://www.norgesbank.no/nbim/pension_fund/); wikipédia, l'encyclopédie en ligne (http://en.wikipedia.org/wiki/The_Petroleum_Fund_of_Norway)

Investir dans le renforcement des capacités générales

Les redevances des ressources naturelles peuvent être investies afin d'aider au renforcement des capacités "globales" de l'économie. Par exemple, elles pourraient être investies pour améliorer la santé, l'éducation de base, ou les infrastructures physiques, améliorant ainsi les capacités de l'économie dans l'ensemble plutôt que celles des industries spécifiques.

Investir dans des capacités générales est susceptible d'être une option politiquement sûre, vu qu'il y a peu de gens qui ne s'opposeraient à ce genre d'investissement - au moins en théorie. Il est fort probable que ce soit aussi une nécessité économique pour les pays en développement les plus pauvres, vu qu'ils ont besoin de davantage de renforcement des capacités de base. Par contre, c'est une stratégie de portée réduite pour la plupart des pays en développement ayant déjà mise en place la majeure partie

de ces capacités générales. A leur stade de développement, il leur importe plus d'effectuer des investissements ciblés visant des capacités spécifiques.

Dès que nous dépassons le stade de la mise sur pied de l'éducation de base ou des infrastructures de base, il n'est plus question d'investir dans les capacités « générales ».

Nous ne formons pas les ingénieurs dans l'abstrait et nous ne faisons pas construire des routes dans l'abstrait non plus; nous avons à décider si nous allons former des ingénieurs chimistes ou des électroniciens. En outre, il nous incombe de prendre une décision quant à l'emplacement de la prochaine route : faudra-t-il la faire construire entre la ville textile et le port, ou bien entre la région forestière et le port ?¹⁶

Par conséquent, à l'exception des pays les plus pauvres, seule une petite partie de la redevance des ressources naturelles devrait être consacrée aux investissements de renforcement des capacités générales. Ce qui reste doit être consacré au renforcement des capacités spécifiques jugées nécessaires en vue d'une meilleure performance économique à l'avenir.

Investir dans la diversification connexe

Autre possibilité est celle d'investir les redevances des ressources naturelles grâce à une diversification dans des domaines liés à la ressource naturelle à la base. Prenons, par exemple, le cas de la Suède qui a réussi à diversifier ses ressources forestières en faisant du papier, des meubles, et par la suite en concevant des machines de fabrication du papier et de meubles, et petit à petit elle est parvenue à concevoir des meubles d'une très bonne qualité et à offrir des services liés au mode de vie (comme en témoigne l'exemple d'IKEA, société célèbre de meubles en kit). Il a également réussi à diversifier les activités centrées sur les dépôts de minerai de fer, en fondant une industrie sidérurgique, amenant par la suite à la fabrication de divers produits à base d'acier y compris les navires, les voitures et les armements. Autre exemple, La Malaisie a été couronnée de succès en entreprenant des activités de diversification de l'huile de palme brute vers l'huile de palme raffinée, avec un succès plutôt modéré quant à l'utilisation du caoutchouc pour la fabrication des pneumatiques (voir l'encadré n° 17 pour davantage d'informations).

Il va sans dire que la diversification connexe constitue un choix "naturel" prospectif. Certaines activités débouchent tout "naturellement" sur d'autres, qui renvoient des entrées aux activités ou bien qui font des achats à partir des dites activités. La théorie classique des « *linkages* du développement » d'Albert Hirschman et celle de Wassily Leontief (tableaux des entrées-sorties) sont construites à partir de cette hypothèse.

Or, quant à la plupart des ressources naturelles, la portée de la diversification connexe est assez restreinte – il n'y a pas 36 solutions de diversification concernant le café ou le poisson. Certaines ressources ont un meilleur potentiel en termes de diversification

¹⁶ La différence entre les capacités "générales" et les capacités "spécifiques" est plus faible concernant les capacités humaines. A titre d'exemple, une fois qu'une route est construite, elle est là et ne peut pas être enlevée. Par contre, si les gens s'efforcent à acquérir des capacités pour mieux apprendre ("apprendre à apprendre"), ils peuvent avoir un rendement plus élevé des investissements lors des investissements futurs dans l'acquisition de capacités spécifiques dont ils ont besoin pour obtenir un emploi. Cependant, même avec une meilleure capacité à apprendre, il n'y a qu'une quantité limitée de connaissances spécifiques qu'une personne puisse apprendre au cours de sa vie. Par conséquent, l'employé risque de se limiter à certains domaines de connaissance, une fois qu'il/elle aurait choisi son premier poste.

connexe – à savoir, le minerai de fer, la sylviculture, ou le pétrole. Néanmoins, même dans ces cas, il se peut qu'une certaine diversification non liée s'avère nécessaire, pour la diversification connexe puisse passer à la tête de la chaîne de valeur.

Par exemple, le minerai de fer est "lié" à l'industrie automobile, utilisant de nombreuses plaques d'immatriculation en acier, mais le développement de l'industrie automobile nécessite l'implication de bien d'autres industries "non liées" au minerai de fer (par exemple, l'électronique, le verre, le caoutchouc, et la peinture, pour en citer quelques-uns).

Par conséquent, même les ressources naturelles à fort potentiel de diversification sont susceptibles d'être liées aux activités à faible valeur ajoutée, sauf si les activités non liées sont également développées.

Encadré n° 17

Les produits connexes des ressources naturelles: L'exemple de la Malaisie

En tant que colonie britannique, la Malaisie était un important producteur de l'étain et de caoutchouc. Après l'indépendance en 1957, la Malaisie a tenté de diversifier ses activités en s'éloignant de l'étain et du caoutchouc. Or, même en 1970 les deux produits représentaient encore près de 60 % des exportations du pays.

A partir des années 70, le gouvernement encourage la diversification de l'étain et de caoutchouc. En outre, il y a eu des tentatives de diversification "horizontale" dans d'autres produits primaires. Par exemple, le gouvernement a versé des subventions liées à des cultures spécifiques afin de promouvoir la production de l'huile de palme et de cacao. Les exportations de bois feuillu, de pétrole nouvellement découvert, et de gaz ont également augmenté. De plus, la diversification "verticale" était encouragée, notamment à partir du caoutchouc et de l'huile de palme.

La tentative de diversification de la Malaisie visant la fabrication de pneumatiques en caoutchouc n'était pas très efficace parce que le gouvernement n'a pas imposé comme condition indispensable un taux élevé à l'exportation en contrepartie des mesures de protection accordée aux fabricants de pneumatiques d'origine étrangère. La différence en termes de résultats face à la République de Corée est frappante – les exportations coréennes de pneumatiques ont été couronnées de succès, un pays qui ne produit ni caoutchouc ni pétrole (les matières premières du caoutchouc synthétique).

Le succès à l'exportation de la République de Corée concernant les pneumatiques était due au fait que des exigences draconiennes à l'export étaient introduites afin d'obliger les fabricants de pneumatiques (des propriétaires locaux) bénéficiant de mesures de protection de réaliser des économies d'échelle rapidement.

Mise à part l'industrie des pneumatiques, la Malaisie a connu un franc succès en termes de diversification de l'huile de palme brute vers l'huile de palme raffinée. Cette situation a été rendue possible grâce à l'introduction de droits de douane à l'exportation plus élevés au milieu des années 70 visant l'huile de palme brute, attirant ainsi des investissements massifs dans les capacités de raffinage de l'huile de palme. Depuis le milieu des années 80, la Malaisie est le leader mondial en technologie de raffinage de l'huile de palme.

Source: Jomo & Rock (1998)

Par conséquent, bien que la possibilité d'une diversification connexe doive être exploitée au maximum, à long terme il faut aller vers une diversification non liée visant les secteurs technologiques dynamiques. De plus, la diversification non liée est souvent nécessaire pour pouvoir maximiser la portée de la diversification connexe.

Investir dans la diversification non liée

Les redevances des ressources naturelles doivent également être investies dans des activités de " diversification non liée". Il y a des limites aux possibilités de diversification et des améliorations à entreprendre, même pour une ressource largement répandue telle que le bois ou le minerai de fer, comme nous l'avons signalé plus haut. Par conséquent, s'ils visent le développement durable à long terme, il faut que les pays utilisent les redevances de leurs ressources naturelles pour pouvoir se diversifier dans des industries non liées qui sont les plus dynamiques au niveau technologique.

Nokia, la société finlandaise célèbre pour ses téléphones mobiles, offre le meilleur

Encadré n° 18

De l'exploitation forestière aux téléphones mobiles: L'histoire de Nokia

La société finlandaise, Nokia, est connue en tant que fabricant de téléphones mobiles ultramodernes. Toutefois, elle a été fondée comme une entreprise forestière en 1865.

La structure moderne du groupe finlandais Nokia a commencé à prendre forme lorsqu'en 1918 « Finnish Rubber Works » (SARL finlandaise de caoutchouc fondée en 1898) a acheté la participation majoritaire dans Nokia et aussi en 1922 dans la « Finnish Cable Works » (société finlandaise fondée en 1912). En fin de compte, en 1967 les trois sociétés ont été fusionnées pour créer la Nokia Corporation. Certains observateurs finlandais résumant la nature de la fusion en disant que le nom de la société fusionnée (Oy Nokia Ab) provient de la transformation du bois, de la gestion de l'usine de câbles électriques, et des revenus générés par l'industrie de caoutchouc.

Le secteur du commerce électronique de la société Nokia - dont l'activité de téléphones mobiles constitue le noyau des activités de la société actuellement - a été créé en 1960. Même jusqu'en 1967, date de la fusion entre Nokia, FRW, et FCW, l'électronique ne générait que 3 % des ventes nettes du groupe Nokia. La branche électronique était déficitaire pour les 17 premières années, et n'a enregistré son premier bénéfice qu'en 1977.

Le premier réseau international de téléphones mobiles cellulaires, le NMT, a été lancé en Scandinavie en 1981 et Nokia en a fait les premiers téléphones de voiture. Nokia a lancé le premier téléphone portable en 1987.

Surfant sur cette vague, Nokia s'est rapidement élargie au cours des années 80 en acquérant une série de sociétés de l'électronique et des télécommunications en Finlande, en Allemagne, en Suède, et en France. Depuis les années 1990, l'activité principale de Nokia est la fabrication de téléphones mobiles.

En 1990, Nokia est devenu le chef de file dans la révolution des télécommunications mobiles et aussi une icône de la mondialisation.

Le fait qu'avant 1987 la Finlande avait l'habitude de classer comme "dangereuse" toute entreprise ayant plus de 20 % de domination étrangère, ou que la branche électronique avait complètement bouleversé la sacrosainte " valeur pour l'actionnaire " en enregistrant des pertes pour les 17 premières années – tout a été passé aux oubliettes par les partisans de la mondialisation.

Sources: Steinbock (2001); Chang (2004b);

Le site web officiel de Nokia: http://www.nokia.com/link?cid=EDITORIAL_3913

exemple de réussite en termes de diversification non liée des ressources naturelles (voir l'encadré n° 18 pour plus d'informations). Nokia a commencé en tant

qu'entreprise forestière, mais s'est diversifiée plus tard dans le caoutchouc, les câbles électriques et les centrales téléphoniques, et, plus récemment, dans l'électronique et les télécommunications mobiles.

Il est intéressant de noter qu'il a fallu 17 ans pour la branche électronique du groupe Nokia groupe avant qu'il ne fasse des bénéfices, laissant entendre que la diversification non liée implique souvent une longue période de gestation.¹⁷

La diversification non liée est évidemment l'option la plus difficile, engendrant une longue période de gestation. De plus, il faut y avoir un bon plan industriel à long terme, concept qui peut être difficile à gérer pour les pays en développement les plus pauvres dont les capacités administratives ne sont pas à la hauteur, même si de telles capacités peuvent être renforcées relativement rapidement, contrairement à ce que disent les théories traditionnelles (voir l'encadré n° 11 ci-dessus).

Cependant, comme nous pouvons voir dans le cas du groupe Nokia, par exemple, la diversification non liée dans des secteurs technologiquement dynamiques peut générer le plus haut rendement, bien qu'il faille une longue période de gestation. Par conséquent, il faut viser un changement d'orientation à long terme des activités basées sur la ressource naturelle vers des activités de diversification non liée. Toutefois, étant donné sa longue période de gestation, il est nécessaire dans le court à moyen terme de compléter cette mesure avec d'autres options à rendement plus immédiat.

Choisir le bon dosage de mesures

Le fait d'investir les redevances des ressources naturelles dans des activités de diversification connexe ou non liées devrait être fondé sur une stratégie de développement cohérente.

Son exécution peut être effectuée par des entreprises publiques (dans ce cas, les points soulevés dans la deuxième partie doivent être respectés) ou en utilisant les redevances pour le versement des subventions (directement ou indirectement à travers des tarifs et d'autres formes de protection du commerce) à des entreprises privées mettant en place ces nouvelles industries (à cet égard, voir le Livre blanc de politique technologique et de l'investissement faisant partie de cette série).

Le dosage approprié des différentes stratégies visant l'utilisation des redevances des ressources – des investissements financiers, l'investissement dans le renforcement des capacités dans l'ensemble, l'investissement dans la diversification connexe, l'investissement dans la diversification non liée variera d'un pays à l'autre, mais il est fort probable que les quatre options soient sélectionnées - or leur importance relative variera d'un pays à l'autre et va évoluer au fil du temps, même à l'intérieur du même pays.

¹⁷ La mise en évidence de la perspective à long terme ne devrait pas être interprétée en se disant que, avec suffisamment de temps tout va réussir, et donc nous pouvons tout soutenir, peu importe l'activité. Il est important de savoir quand il faut accepter l'échec et limiter les dégâts. Il n'y a pas de règle fixe à cet égard, mais au moins après les premières années de "tâtonnement", on pourrait s'attendre à ce qu'une activité soit prometteuse en termes de performance si elle doit continuer à bénéficier d'un soutien financier ou autre.

Les avantages et les inconvénients de chaque option ainsi que les mesures de politique recommandées sont présentés dans l'encadré n° 19.

Par exemple, au tout début, les investissements financiers et le renforcement général des capacités peuvent être plus importants, tandis que les deux autres options vont devenir plus importantes au fur et à mesure que l'économie se développe. De même, l'importance relative de la diversification connexe et la diversification non liée peut varier, comme il se peut qu'un pays puisse d'abord avoir besoin d'une diversification non liée afin de progresser vite vers une nouvelle étape, tandis qu'une période de consolidation des nouvelles industries grâce à la diversification connexe peut être nécessaire une fois qu'elle entre dans une nouvelle industrie.

Encadré n° 19

Les options pour une bonne gestion des ressources naturelles

Option 1. Vendre les droits d'exploitation

Avantage:

- Peut être la seule option si le pays manque de capacités productives dans l'extrême

Inconvénients:

- La faiblesse des capacités administratives rendra difficile la négociation d'un bon accord avec les investisseurs étrangers
- Probabilité accrue de la corruption
- Un faible retour à long terme

Mesures recommandées:

- Le processus de vente devrait être transparent afin de prévenir la corruption
- Les contrats devraient être renouvelables après une période relativement courte (p.ex., 10 ans) pour qu'ils puissent être renégociés en fonction de l'évolution des capacités du pays
- Les contrats devraient être conçus de manière à assurer le transfert des capacités

Option 2. Investir dans des actifs financiers

Avantage:

- Une très bonne option suite à une augmentation soudaine des redevances, vu que l'on peut contourner le problème du manque de capacité d'absorption et on peut également atténuer les effets du « syndrome de la maladie hollandaise »

Inconvénients:

- Les actifs sûrs ne sont pas susceptibles de générer des rendements élevés, tandis qu'investir dans des actifs financiers à haut risque est la dernière chose un pays en développement devrait tenter de faire.
- N'améliore pas la capacité de production de l'économie nationale.

Mesures recommandées:

- Doit être utilisée en tant que mesure à court terme face à une grande et soudaine augmentation des redevances des ressources.

Option 3. Investir dans le renforcement général des capacités

Avantages:

- A tendance à être une option politiquement sûre.
- Pour les pays en développement les plus pauvres, cette option est probablement une option qui soit également nécessaire au niveau de l'économie.

Inconvénients:

- Une stratégie réductrice pour la plupart des pays en développement ayant déjà développés une grande partie de ces capacités générales.

Mesures recommandées:

- A l'exception des pays les plus pauvres, seule une petite partie de la redevance des ressources peut être consacré à cette option. Ce qui reste devrait être consacré au renforcement des capacités visant une industrie particulière.

Option 4. Investir dans la diversification connexe

Avantage:

- Un choix à la fois "naturel" et moderne.

Inconvénients:

- Pour de nombreuses ressources naturelles, le potentiel de diversification est limité (p. ex., le café).
- Même les activités concernant les quelques ressources ayant un plus grand potentiel de diversification connexe - le minéral de fer, la sylviculture, ou le pétrole - risquent de stagner en raison d'une valeur ajoutée faible, à moins qu'elles soient complétées par des activités de diversification non liée.

Mesures recommandées:

- Le potentiel de diversification connexe devrait être pleinement exploité
- Une coordination minutieuse s'avère nécessaire eu égard de la diversification non liée afin de maximiser la portée de telles activités
- À plus long terme, il faudra prévoir un changement d'orientation vers la diversification dans des industries technologiques les plus dynamiques

Option 5. Investir dans la diversification non liée

Avantage:

- La stratégie la plus productive à long terme, si on diversifie dans les industries technologiquement plus dynamiques

Inconvénients:

- Très difficile à gérer
- Une période de gestation assez longue

Mesures recommandées:

- Ce devrait être l'objectif ultime, mais étant donné la longue période de gestation, il est nécessaire de s'en servir en tandem avec d'autres options à rendement plus immédiat.

L'économie politique de gestion de la redevance des ressources naturelles

Une grande préoccupation concernant la gestion des ressources naturelles est la possibilité d'une plus grande vulnérabilité à la corruption.

Certains ont prétendu que les ressources minières sont généralement concentrées dans leurs emplacements naturels (dite "ressources localisées") et sont donc faciles à "voler" ou à "piller" (c.-à-d. elles présentent une probabilité élevée de "pillage"). Ils affirment qu'une probabilité élevée de pillage rend beaucoup plus difficile la prévention de la corruption et des initiatives privées de collecte de la redevance (à travers la politique et la violence). En revanche, ils s'estiment que les ressources agricoles – prenons, par exemple, le café ou le cacao – ont tendance à être plus dispersées (dite "ressources diffuses"), exigeant des efforts plus soutenus afin de générer des revenus, et rendant plus difficile la probabilité de pillages.

Bien qu'il y ait une vérité à cet argument, nous ne devrions pas négliger les caractéristiques naturelles des ressources.

Selon les capacités politique et administrative de l'État, les ressources agricoles peuvent également être concentrées à un très haut degré, tandis qu'un gouvernement composé de gens honnêtes et bien surveillé par la société civile peut rendre difficile même le pillage des ressources très concentrées géographiquement. La nature n'est pas le destin.

Les caisses de stabilisation africaines sont probablement le mécanisme le plus connu utilisé pour concentrer les ressources agricoles. Moins connu mais tout aussi important est le fait que des pays comme Taiwan (Province de la Chine) et la République de Corée ont pu concentrer leur production de riz presque à 100 %.

Cela a été atteint par la vente obligatoire du riz à la Coopérative agricole, entité contrôlée par l'Etat. Sa position dominante par rapport à la fourniture d'engrais chimiques et du système d'irrigation ont rendu presque impossible pour les agriculteurs l'idée d'une « non-participation ». En revanche, la Norvège a été en mesure de répartir équitablement ses redevances venant du grâce au Fonds du pétrole et à l'Etat-providence au sein d'un système politique «propre » (voir l'encadré n° 14).

Ainsi, le pillage est plus une conséquence de la politique et des institutions qu'une caractéristique immuable, intrinsèque de la ressource naturelle.

Il n'y a rien d'inévitable à ladite "malédiction des ressources". S'il y a rien de prédestiné concernant le pillage des ressources et la probabilité de corruption qui l'entoure, il devient possible de trouver des façons de concevoir un système de gestion des redevances des ressources naturelles qui soient moins corrompues, ayant des conséquences plus équitables et durables.

La première chose à faire est de concevoir un système de répartition des droits d'exploitation des ressources naturelles qui soit moins propice à la corruption. Cela exige que le système soit transparent et simple, afin que des personnes de l'extérieur puissent facilement le contrôler. Il serait souhaitable que le système soit réexaminé de façon relativement fréquente, de sorte que la prise de mauvaises décisions puisse être rapidement corrigée.

En même temps, c'est une bonne idée de créer un fonds unique transparent consacré aux redevances des ressources, plutôt que de les laisser éparpillées dans divers pé tits

pots. Cela va rendre plus facile la surveillance de l'utilisation de telles redevances, assurant ainsi son développement et distribution équitable, et prévenant ainsi les abus.

Avec un degré raisonnable de transparence dans le système, une bonne vérification des comptes aussi bien que des mécanismes de responsabilisation appropriés, un fonds unique sera beaucoup plus facile à contrôler. Cela peut être amélioré en consolidant les responsabilités de surveillance dans un seul organisme de surveillance, citée plus haut lors du débat autour de la gestion des entreprises publiques.

Prévenir les abus, la corruption et la fraude n'est pas chose facile. Joseph Stiglitz (2003b) a signalé que le fait de tricher sur les redevances des ressources est généralisé et difficile à détecter, même dans des pays comme les États-Unis. Toutefois, de grands efforts doivent être fournis pour assurer que la richesse appartenant à tout le monde, y compris les futures générations, n'est pas volée par une petite minorité dans le pays.

IV. ANNEXE

Annexe I. La gestion et le développement des ressources naturelles

En vue des apparentes difficultés de gestion et de développement des ressources naturelles, cette annexe fournit quelques propositions en guise de réponse, focalisant l'attention sur celle des ressources non renouvelables.

Annexe Encadré n° 1

Les entreprises publiques de ressources naturelles

Les entreprises publiques de ressources naturelles sont ou devraient être les gestionnaires et les mandataires d'un bien précieux non renouvelable appartenant à la nation.

Toutefois, les entreprises publiques de ressources naturelles d'État impliquent un certain degré de risque, susceptibles d'échouer pour les raisons suivantes :

- de lourds frais d'exploration et de développement
- de lourdes dépenses en capital
- des fluctuations du marché relatives aux cours des produits de base
- la concurrence des autres producteurs
- la disponibilité d'experts et d'une main-d'œuvre qualifiée

Bien que les entreprises publiques de ressources naturelles n'aient pas à exploiter eux-mêmes lesdites ressources, il leur incombe d'être :

- créateurs/transformateurs de richesses au niveau national
- les chefs d'équipe ou gendarmes opérationnels
- les administrateurs politiques et stratégiques
- redevables envers la nation et les communautés concernées

En même temps, n'oublions pas que les entreprises publiques n'ont pas eux-mêmes des services de réglementation, et doivent donc être réglementées.

La structure d'une entreprise publique de ressources naturelles nécessite la mise en place d'une organisation sophistiquée comprenant les éléments suivants:

- une politique et des programmes clairs pour traiter des questions stratégiques, opérationnelles et commerciales, des questions d'investissement, de technologie et aussi des préoccupations sociales, environnementales et de gestion
 - un personnel hautement qualifié
- la capacité à pouvoir faire le tri entre les questions de réglementation telles que l'environnement, la santé et la sécurité, et les questions non réglementaires, comme les problèmes commerciaux.

Citons deux exemples d'entreprises publiques de ressources naturelles qui sont bien gérées : Statoil en Norvège et Saudi Aramco en Arabie saoudite.

Source: Jenik Radon

Annexe encadré n°2

La gestion de l'exploration et du développement des ressources naturelles

Ce qui suit est une liste de certaines questions critiques en ce qui concerne l'exploration et le développement des ressources naturelles.

1. Données/informations
 - Le besoin de données d'exploration: une initiative coûteuse
 - Le besoin des données du marché
 - P.ex. de quelle marché s'agit-il ?, son profil, etc.
2. Exploration
 - Une activité coûteuse, qui risqué de ne pas donner les résultats commerciaux escomptés
3. Développement
 - Par définition, une activité coûteuse à long terme
4. Négociation: la solution à la poursuite de l'exploration et du développement
 - La nécessité d'avoir des "partenaires"
 - Qu'ils soient de véritables associés, des prestataires de service, etc.
 - Le besoin de négocier
 - tout type d'accords: accord d'exploration, de développement, de prestation de services, de commercialisation
 - la négociation est un art
 - ce n'est pas tout le monde qui puisse bien négocier
 - ce sont les détails qui comptent
 - l'externalisation de certaines responsabilités/tâches est inévitable (recours à des experts)
 - la négociation
 - le cadre juridique
 - le cadre technique, y compris les questions environnementales, etc.
 - le cadre financier
 - N'oubliez pas : les experts coûtent cher et très souvent la qualité dépend du montant des honoraires
 - Assurez-vous que experts sont libres de tout conflit d'intérêt, c.-à-d., qu'ils soient véritablement indépendants): renseignez-vous sur leurs clients
 - Les termes: l'indemnisation, l'activité, la résiliation, etc.
 - Il faut être indemnisé pour la perte du bien (c.-à-d. la ressource naturelle)
 - Les différentes formes d'indemnisation
 - P.ex. des frais payables à l'avance, des redevances, des impôts sur le résultat, les aubaines fiscales
 - l'industrie en question trouve cette idée inacceptable mais une aubaine fiscale devrait être considéré, par exemple, liée aux prix du marché
 - toute société base ses décisions d'investissement sur un taux de rendement interne attendu ; tout rendement excédentaire est donc une aubaine *inattendue*

- les questions réglementaires
 - devraient être énoncés dans les statuts et règlements, pas dans les accords
 - si le système juridique est défaillant, faites allusion à d'autres systèmes juridiques
- le type d'accord (ils ne seront pas tous faits en interne par l'entreprise publique)
 - l'exploration, le développement, la production
 - partage de production
 - la licence
 - l'entreprise commune
 - la commercialisation, la distribution
 - le service
 - *notez bien*: chaque forme est différente, avec un objectif et des résultats différents
 - *n'oubliez pas*: les partenaires potentiels à de tels accords sont souvent des multinationales ayant une grande expérience et des connaissances dans la matière; elles sont financièrement solides et professionnellement dotés de personnel hautement qualifié
 - donc cela rend difficile la négociation
 - chaque disposition de l'accord doit être négociée
 - les contrats de prestation de services ne sont pas populaires chez les sociétés internationales que le retour est minime
 - le défi est donc de pouvoir trouver une société prête à échanger ses connaissance en retour d'une indemnisation de type contrat de services
 - toujours s'assurer que la société mère ultime est contractuellement et juridiquement responsable, y compris à travers une garantie
 - la responsabilité s'arrête seulement à la tête d'une société et ne devrait pas être limitée à une filiale
 - simplement parce qu'une disposition est monnaie courante dans l'industrie, cela ne veut pas dire qu'elle soit juste, équitable ou acceptable
 - exemple : les clauses de stabilisation qui comprennent des dispositions autres que celle d'un régime fiscal fixe pour une durée déterminée
 - elles font en sorte que les conditions actuelles soit celles qui seront prises en compte de façon permanente
 - c'est plus difficile pour un pays d'exercer son droit d'introduire de nouvelles lois ou de nouveaux règlements

5. La surveillance/la gestion des opérations

- Les plans d'exploration
- Les plans de développement
- Les plans de résiliation et d'abandon
- Les études/plans communautaires ou ayant un impact social
- Les études/plans des effets sur l'environnement

6. L'accès au capital

- Il faut que les entreprises publiques puissent emprunter des fonds significatifs
- Il faut qu'elles cautionnent l'emprunt

Source: Jenik Radon

Annexe 2. Le rôle des droits de propriété et le développement économique*

Lors des discours orthodoxes récents, on a beaucoup insisté sur l'importance des droits de propriété. La logique derrière l'idée est simple, mais puissante.

Selon le discours actuel, nous devons permettre aux gens de disposer du droit de profiter des fruits de leurs investissements, nous devons les encourager à investir et à augmenter la productivité. En outre, il est souligné que ce droit devrait être de nature "privé", étant donné que si un bien appartient à tous, personne ne va s'en occuper convenablement.

Cette idée est mieux exprimée dans la dite "tragédie du patrimoine commun", théorie où des pâturages en commun en libre accès souffrent du fait que le bétail broute trop – et tout le monde en pâtit. Pourquoi ? Parce qu'un individu a toujours intérêt à laisser brouter son bétail autant que possible, sans tenir compte de la durabilité des pâturages.

La même logique s'applique aux entreprises publiques, quand on affirme qu'aucun citoyen (en tant que principal) n'est encouragé à investir dans le suivi des gestionnaires des entreprises publiques (en tant que ses agents), puisque les gains tirés d'une meilleure gestion sont partagés par tous, tandis que c'est l'individu qui en assume les coûts.

Cependant, ce genre d'argument pose problème à plusieurs niveaux.

Le problème de mesure

Pour commencer, contrairement à d'autres institutions (par exemple, la bureaucratie ou le système fiscal), le système de droits de propriété est un système complexe d'un vaste ensemble d'institutions – le droit foncier, le droit de l'aménagement du territoire, le droit fiscal, les droits de succession, le droit des contrats, le droit des sociétés, la loi sur les faillites, les droits de propriété intellectuelle, les lois et coutumes concernant les biens communs, pour ne nommer que les plus importants.

Etant donné que le système soit composé de ces divers éléments, il est presque impossible de "mettre ensemble" ces institutions constituantes en une seule institution dénommé le système des droits de propriété.

Compte tenu de l'impossibilité de regrouper tous les éléments d'un système des droits de propriété en un seul indicateur quantifiable, les études empiriques ont tendance à se baser sur mesures subjectives de la "qualité" globale du système des droits de propriété.

Beaucoup d'entre eux comptent sur les enquêtes réalisées auprès des hommes d'affaires (surtout des hommes d'affaires étrangers), des "experts" (par exemple, des universitaires, des économistes en chef des grandes banques et entreprises, etc.), ou même auprès du grand public, leur demandant d'évaluer l'environnement des

* Une citation de Chang (2007, à paraître)

entreprises en général, et la qualité des institutions des droits de propriété en particulier.

Ces mesures sont très problématiques, comme les résultats de l'enquête peuvent être fortement influencés par l'état général du monde des affaires, plutôt que par la qualité intrinsèque du système des droits de propriété en soi. Par exemple, de nombreuses personnes qui étaient très heureuses de louer les bonnes qualités du climat commercial en Asie de l'Est et du Sud-est, ont soudainement commencé à dénoncer le copinage et d'autres carences institutionnelles dans ces pays une fois que la crise financière de 1997 a éclaté.

Comme dans tant d'autres domaines, nous devons être prudents à la lumière de preuves prétendant de montrer qu'un système des droits de propriété plus "fort" est meilleur pour le développement économique.

Le problème de couverture

Le discours portant sur les droits de propriété ne reconnaît pas toutes les formes possibles de droits de propriété. Il ne reconnaît essentiellement que trois types de droits de propriété – l'accès libre, la propriété de l'État, et la propriété privée, dont le dernier est considéré comme étant le meilleur. Toutefois, d'autres formes importantes des droits de propriété existent.

Habituellement oublié dans la littérature orthodoxe, de véritables *droits à la propriété communautaire* existent, permettant aucun droit de propriété à titre individuelle mais qui sont fondées sur des règles claires en termes de l'accès et de l'utilisation. Par exemple, dans la plupart des communautés rurales, des règles existent pour la collecte de bois de feu dans les forêts à la propriété communautaire; sur l'Internet aussi des règles existent régissant les bénéfices potentiels provenant des logiciels ouverts distribués sous la licence publique générale (GPL).

En outre, suite aux idées socialistes, les développements en Chine comprennent des *formes hybrides de droits de propriété*. Par exemple, les TVE (entreprises situées dans les cantons et les villages) appartiennent de jure aux collectivités locales, mais le plus souvent, elles sont contrôlées de facto par des puissants hommes politiques au niveau local - même si en termes juridiques ce contrôle ne soit pas clair.

Les limites de la notion de propriété "privée"

Une grande partie de l'analyse économique part de l'hypothèse que tous les droits de propriété sont clairement définis et déterminés de l'extérieur.

Toutefois, en réalité, les droits de propriété actuels sont le produit des précédentes négociations sociales, et sont constamment modifiés parce que les gens sont constamment en train d'essayer de créer de nouveaux droits de propriété, d'élargir la démarcation des limites des droits de propriété, de supprimer les droits de propriété, et de défendre leurs droits de propriété contre de telles atteintes.

En conséquence, la plupart des droits de propriété, voire tous, sont "tronqués" d'une manière très complexe, et il y a très peu d'exemples de pure propriété privée tant que c'est présenté dans les manuels d'économie.

Les plafonds ou les planchers sont imposés en fonction des prix auxquels les particuliers peuvent acheter ou vendre. Par exemple, le contrôle des loyers impose des plafonds de prix sur la location de biens immobiliers, tandis que la Politique agricole commune de l'Union européenne établit des prix planchers, les prix minimaux auxquels l'UE garantit l'achat d'un produits.

La capacité d'utiliser les actifs ou à les transformer peut également être limitée. Le règlement d'urbanisme, limitant les différentes manières dont les terres peuvent être utilisées en sont le meilleur exemple. D'autre exemple : de nombreuses entreprises réglementées disposent d'une marge de manœuvre très réduite s'agissant d'abandonner leur capital physique, de fixer les prix, ou de décider des zones géographiques qu'ils veulent desservir.

Même lorsque de telles restrictions explicites n'existent pas, le recours à une ressource qui est forcément de portée réduite. Par exemple, je peux posséder un couteau, mais je n'ai pas le droit de l'utiliser pour tuer quelqu'un. Ou bien il se peut que vous possédiez une certaine machine, mais vous n'avez pas le droit de la faire fonctionner en embauchant un enfant en dessous d'un certain âge.

En d'autres termes, la démarcation des limites des droits de propriété ne se fait pas indépendamment de ce que les membres de la société estiment être des droits légitimes et les obligations correspondantes. Ce qui est accepté comme étant légitime dépend de la politique de la société concernée. Par exemple, aux yeux d'une société spécifique, l'interdiction du travail des enfants peut être vue comme une atteinte aux droits des employeurs, mais ce ne sera pas le cas dans une autre.

La sûreté des droits de propriété et le développement économique

Dans la littérature orthodoxe, il est présumé qu'une plus forte protection des droits de propriété est souhaitable. Toutefois, ceci ne peut être tenu pour vrai en tant que proposition générale.

Le fait que quelque chose, dans ce cas, la protection des droits de propriété, soit bonne ne signifie pas que d'en avoir plus soit toujours souhaitable. Certes, un très faible niveau de protection des droits de propriété est mauvaise, mais une protection excessivement forte ne peut être bon non plus, vu que cela peut amener à la protection de technologies obsolètes et aux schémas organisationnels démodés. Si c'est le cas, il se peut que la relation en forme de U soit inversée, où un système de protection qui est trop fort ou trop faible n'est pas bénéfique. Autre possibilité : il se peut que la solidité de la protection des droits de propriété ne soit pas primordiale, tant qu'elle est supérieure à un seuil minimum.

Quelle que soit la relation précise entre la solidité de la protection des droits de propriété et le développement économique, elle n'est pas susceptible d'être linéaire.

En outre, et c'est d'autant plus important du point de vue du développement économique, il se peut que la capacité de croissance d'un droit de propriété particulier ne soit pas constante au fil du temps.

Un droit de propriété peut être un facteur bénéfique ou préjudiciable pour la société, en fonction des changements dans la technologie utilisée, de la population, de l'équilibre politique du pouvoir, ou même des idéologies.

D'ailleurs, on peut citer de nombreux exemples dans l'histoire où la préservation de certains droits de propriété s'est révélée néfaste pour le développement économique, tandis que la violation de certains des droits de propriété et la création de nouveaux droits de propriété étaient vraiment bénéfiques en termes de développement économique.

Le meilleur exemple est probablement celui du système de l'enclos en Angleterre, violant les droits de propriété communale en confisquant les communes, mais qui a aussi contribué au développement de la fabrication de laine en promouvant l'élevage de moutons sur les terres ainsi confisquées. De Soto (2000) détaille comment la reconnaissance des droits des squatters, en violation des droits de propriété existants des propriétaires, était un facteur essentiel au développement de l'Ouest américain. La réforme agraire au Japon, à la République de Corée et au Taiwan (PoC) après la Seconde Guerre mondiale a violé les droits de propriété existants des propriétaires, mais a contribué au développement ultérieur de ces pays. Nombreux sont ceux qui soutiennent que la nationalisation des entreprises industrielles en France après la Seconde Guerre mondiale a contribué à son développement industriel, en transférant certaines propriétés industrielles d'une classe capitaliste conservatrice et non industrielle dynamique aux gestionnaires du secteur public avec un penchant pour la technologie moderne et les investissements dynamiques.

On pourrait en citer d'autres exemples. Or, ce qui importe est que s'il existe des groupes capables d'utiliser certaines des propriétés existantes mieux que leurs propriétaires actuelles peuvent le faire, alors il peut être mieux pour la société de ne pas protéger les droits de propriété existants et d'en créer d'autres autorisant le transfert desdites propriétés aux premiers – en tenant compte du fait que la définition de "meilleure" utilisation est toujours discutable, pas seulement du point de vue économique mais aussi du point de vue politique. Dans ce cas, une protection trop forte de certains droits de propriété (existants) peut devenir un obstacle au développement économique.¹⁸

¹⁸ C'est, bien sûr, le principal argument de la théorie de l'évolution sociale de Marx, où un système des droits de propriété, (" les relations sociales de production "), autrefois bénéfique pour le développement des technologies (" forces de production"), peut devenir un obstacle à d'autres développements des mêmes technologies qu'il a déjà contribué à promouvoir.

V. REFERENCES

- Amsden, Alice (1989). *Asia's Next Giant – South Korea and Late Industrialization*, New York and Oxford: Oxford University Press.
- Chang, H-J. (2000). The hazard of moral hazard – Untangling the Asian crisis. *World Development*, 28 (4).
- (2004a). Institutional foundations for effective design and implementation of selective trade and industrial policies in the least developed countries: Theory and Evidence. In *The Politics of Trade and Industrial Policy in Africa: Forced Consensus*, C. Soludo, O. Ogbu and H-J. Chang, eds. Trenton, New Jersey and Asmara, Eritrea: Africa World Press.
- (2004b). Regulation of Foreign Investment in Historical Perspective. *European Journal of Development Research*, 16(3).
- (forthcoming). Understanding the relationship between institutions and economic development: Some key theoretical issues. In *Institutional Change and Economic Development*, H-J. Chang, ed. Tokyo and London: United Nations University Press and Anthem Press.
- and A. Singh (1993). Public enterprise in developing countries and economic efficiency. *UNCTAD Review*, 1993, no. 4.
- De Soto, Hernando (2000). *The Mystery of Capital*. London: Bantam Books.
- Goldstein, Andrea (2002). Embraer: From national champion to global player. CEPAL Review, no. 77, August 2002. <http://www.eclac.cl/publicaciones/SecretariaEjecutiva/0/LCG2180PI/lcg2180i-Goldstein.pdf>
- Greenwald, Bruce, and Joseph Stiglitz (2006). Helping infant economies grow: Foundations of trade policies for developing countries. *American Economic Review*, 96 (2).
- IMF (2004). *Public Investment and Fiscal Policy*. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Johnson, Chalmers (1982). *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford: Stanford University Press.
- Jomo, K.S., and Rock, Michael (1998). Economic diversification and primary commodity processing in the second-tier South-East Asian newly industrializing countries. UNCTAD Discussion Paper, no. 136. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development.
- Kessler, Tim, and Nancy Alexander (2003). Assessing the risks in the private provision of essential services. Discussion Paper for G-24 Technical Group, Geneva, Switzerland, 15-6 September 2003. http://www.unctad.org/en/docs/gdsmdpbg2420047_en.pdf
- Radon, Jenik (2005). The ABCs of oil agreements. In *Covering Oil: A Reporter's Guide to Energy and Development*, Anya Schiffrin and Svetlana Tsalik, eds. New York: Open Society Institute.
- <http://www.revenuewatch.org/reports/072305.pdf>

- Radon, Jenik (2007). How to negotiate your Oil Agreement, in *Escaping the Resource Curse*, Macartan Humphreys, Jeffrey Sachs and Joseph Stiglitz eds. New York: Columbia University Press.
- Roy, Rathin (2006). Fiscal space for public investment: Towards a human development approach. Paper prepared for the G-24 Technical Meeting, Singapore, 13-14 September 2006.
- Sappington, David, and Joseph Stiglitz (1987). Privatization, information, and incentives. *Journal of Policy Analysis and Management*, 6 (4).
- Singapore Department of Statistics (2001). Contribution of government-linked companies to gross domestic product. Occasional Paper on Economic Statistics, no. 22.
- Singapore Ministry of Finance (1993). *Interim Report of the Committee to Promote Enterprise Overseas*.
- Shin, J-S. (2005). Globalization and challenges to the developmental state: A comparison between South Korea and Singapore. *Global Economic Review*, 34 (4).
- Simon, Herbert (1983). *Reason in Human Affairs*. Oxford: Basil Blackwell.
- Steinbock, Dan (2001). *The Nokia Revolution*. New York: AMACOM.
- Stiglitz, Joseph (2003a). *The Roaring Nineties – A New History of the World’s Most Prosperous Decade*. New York and London: W.W. Norton.
- (2003b). Covering Resource Wealth. Presentation at the Initiative for Policy Dialogue/Public Finance Monitor Center Workshop, 20 November, Baku, Azerbaijan. <http://www2.gsb.columbia.edu/ipd/bakutranscript.pdf>.
- (2005). Making natural resources into a blessing rather than a curse. In *Covering Oil: A Reporter’s Guide to Energy and Development*, Anya Schiffrin and Svetlana Tsalik, eds. New York: Open Society Institute.
<http://www.revenuewatch.org/reports/072305.pdf>
- (2006). An airport debacle worsened by greed and neglect, *Financial Times*, 22 August 2006.
- World Bank (1995). *Bureaucrats in Business – The Economics and Politics of Government Ownership*. New York: Oxford University Press.