



AMBASSADE DE FRANCE A RANGOUN  
SERVICE ECONOMIQUE

Rédigée par : Corentin Le Garo (SE Rangoun)  
Relue par : Hubert Colaris, Julien Camoin (SE Rangoun)

Rangoun, le 23/11/2018

### Les entreprises publiques en Birmanie

*Les entreprises publiques birmanes contribuent directement à près de 40% des recettes budgétaires de l'État et endossent des responsabilités larges qui ressortent dans d'autres pays des prérogatives administratives (régulation, perception de taxes...). Les entreprises publiques birmanes bénéficient de certains monopoles et sont peu supervisées, en particulier dans certains secteurs (bois et minerais précieux). La gestion des entreprises publiques constitue un enjeu crucial en matière de finances publiques : au-delà de l'inefficacité de certaines entreprises publiques déficitaires, se pose surtout la question de la gestion des revenus des entreprises publiques. Cette note ne traite pas des deux conglomérats militaires MEC et MEHL, relevant directement du ministère de la défense car ceux-ci ne sont statutairement pas considérés en Birmanie comme des entreprises publiques.*

#### I. Les entreprises publiques birmanes influencent l'économie birmane aussi bien par leurs activités économiques directes que par les prérogatives régaliennes qui leur sont accordées

##### 1) Les entreprises publiques jouent un rôle important en Birmanie

Outre deux conglomérats militaires MEC et MEHL qui ne sont statutairement pas considérés en Birmanie comme des entreprises publiques et qui relèvent directement du ministère de la défense, la Birmanie compte **32 entreprises publiques qui emploient 145 000 personnes. Ces entreprises listées en annexe sont présentes dans des secteurs d'activité très diversifiés** : les ressources naturelles (pétrole et gaz, mines, bois, perles, pierres précieuses), l'électricité, les transports et les communications, l'information, l'industrie et la finance. **Le poids des entreprises publiques est à néanmoins relativiser par rapport à ce qu'il est dans d'autres économies émergentes.** Ainsi, leurs chiffres d'affaires combinés représentent 7% du PIB birman en 2017/18 (contre 14% en 2013/14) alors que la moyenne se situe plutôt à 15% dans les autres pays émergents.

**En Birmanie, il est souvent difficile de distinguer une entreprise publique d'un département ministériel.** Les prérogatives réglementaires qui restent encore l'apanage de certaines entreprises publiques leur permettent de jouer de leur influence sur l'économie birmane. Elles accordent notamment de façon quasi-unilatérale des contrats et des licences à des acteurs privés dans 12 secteurs d'activité différents. C'est par exemple aussi sur leurs recommandations que la Myanmar Investment Commission décide des exemptions fiscales qu'elle accorde aux investisseurs. **La plupart des entreprises publiques ont des mandats multiples et parfois contradictoires.** Par exemple, la Myanma Oil and Gas Enterprise (MOGE) opère des sites d'extraction de pétrole *onshore* et perçoit passivement des redevances en raison de ses participations dans plusieurs joint-ventures dédiées à l'exploitation de sites de production gaziers *offshore*. De même, la Myanmar Economic Bank (MEB) est à la fois le trésorier du gouvernement et un prêteur pour le secteur privé. La Myanmar Gems Enterprise (MGE) agit à la fois comme collecteur de taxe et comme régulateur.

**Ces prérogatives régaliennes des entreprises publiques datent de la loi de 1989 sur les entreprises d'État.** Celle-ci accorde un monopole au gouvernement dans de nombreux secteurs, notamment pour l'extraction du bois, l'exploration, l'extraction et la vente de pétrole et de gaz naturel ainsi que pour l'exploration et l'extraction de pierres précieuses. Les marchés sont ensuite attribués aux entreprises d'État birmanes ou à des entreprises privées – locales ou étrangères – qui reversent des royalties et des taxes à l'entreprise d'État correspondante.

## 2) Les entreprises publiques birmanes du secteur des ressources naturelles se distinguent des autres entreprises publiques par leur influence sur le reste de l'économie

**Les entreprises du secteur des ressources naturelles sont de loin les entreprises publiques les plus influentes :** Myanma Oil and Gas Enterprise (MOGE), Myanmar Gems Enterprise (MGE), Myanmar Timber Enterprise (MTE), No. 1 Mining Enterprise, No. 2 Mining Enterprise, Myanmar Pearl Enterprise. Leurs revenus sont souvent des rentes, ces entreprises étant davantage collectrices de taxes et actionnaires passifs de *joint-ventures* avec des groupes étrangers que vraiment créatrices de valeur. Leurs départements productifs sont d'ailleurs rarement profitables en tant que tels. **Parmi ces entreprises, la plus importante est Myanma Oil and Gas Enterprise (MOGE).** Créé dès 1963, MOGE est l'acteur majeur du secteur pétrolier et gazier de par les projets qu'il a développé en propre, et ceux dont il est actionnaire aux côtés de groupes étrangers, notamment Total dès 1992 pour le projet d'extraction du gisement de gaz de Yadana. MOGE forme les travailleurs du secteur, en fait la promotion à l'étranger et travaille en étroite collaboration avec l'OPGD, le département du MOEE qui assure officiellement la régulation du secteur.

**Les entreprises publiques hors secteur des ressources naturelles sont essentiellement des entreprises fournisseuses de services publics,** en particulier Myanma Posts and Telecommunications qui opère toujours le service postal et reste un actionnaire minoritaire du principal opérateur téléphonique birman MPT. Les principaux autres opérateurs publics de service sont Myanma Railways, Myanma Port Authority, Myanma National Airlines, Electric Power Generation Enterprise, Electricity Supply Enterprise, Yangon Electricity Supply Corporation, Mandalay Electricity Supply Corporation.

**On compte par ailleurs quatre banques publiques qui souffrent de la fragilité globale du système financier et qui ne respectent pas encore les nouvelles normes édictées pour le secteur privé par la Banque Centrale (considérée également comme une entreprise publique).** La plus importante de ces banques, Myanma Economic Bank (MEB) finance les entreprises d'État et les PME, mais aussi, faute de dépôts en propre, la banque publique Myanmar Agricultural Development Bank, qui elle se concentre sur les prêts ruraux et aux agriculteurs. La puissante Myanmar Foreign Trade Bank est orientée sur les prêts à l'international et les opérations de change tandis que Myanma Investment and Commercial Bank agit théoriquement comme banque d'investissement.

**Enfin, quatre entreprises manufacturières publiques maintiennent difficilement une activité** (Myanma Pharmaceutical industries, Heavy Industries Enterprise N°1, 2 et 3).

## II. La gestion des entreprises d'État constitue un enjeu crucial en matière de finances publiques

### 1) Les entreprises publiques sont en quelques années devenues des bénéficiaires nets de l'État

**Les entreprises publiques contribuent en 2017/18 à plus de 40% des recettes budgétaires de l'État birman,** un ratio en forte baisse (plus de 50% en 2013/14), sous forme de paiement de taxes commerciales, d'impôts sur les sociétés et de dividendes reversés à l'État. **Mais les entreprises publiques absorbent également en retour sous forme de subventions 40% des dépenses publiques.**

**Chaque année, à l'occasion du vote du budget, les parlementaires birmans décident de la part des dépenses des entreprises publiques assumée directement par l'État et de leur part d'autofinancement,** répartition variant selon l'entreprise en fonction de sa soutenabilité financière (les charges financières sont quant à elles systématiquement couvertes par l'État). **Les entreprises publiques assument depuis quelques années une part croissante de leurs propres dépenses mais le montant des transferts de l'État reste très conséquent.** Depuis 2017/18 les entreprises publiques qui dégagent des profits, et qui sont dotées d'un fond de roulement suffisant, doivent assumer l'intégralité de leurs dépenses de fonctionnement et de leurs dotations en investissements.

**Par ailleurs, le gouvernement renfloue les entreprises déficitaires par des quasi-subventions** allouées aux ministères de tutelle de ces entreprises. **Si le nombre d'entreprises déficitaires a baissé, les bénéfices opérationnels réalisés par les entreprises publiques ont en valeur absolue fortement diminué ces quatre dernières années** (0,75% du PIB en 2016/17 contre 4% du PIB en 2013/14) et les pertes se sont fortement creusées pour quelques entreprises (cf ci-dessous).

**Les entreprises publiques, jusqu'ici contributrices nettes au budget de l'Union, sont devenues des bénéficiaires nets des transferts de l'Etat (+3% du PIB en 2013/14 à -1% du PIB en 2017/18).**

**2) Les entreprises publiques font face à la baisse des cours des ressources naturelles et assument des services publics facturés à des prix trop subventionnés.**

Cette dégradation des comptes des entreprises publiques s'explique à la fois par la stagnation des recettes des entreprises publiques en particulier dans le secteur des ressources naturelles (baisse des prix gaziers pour MOGE, réglementations birmanes et européennes accrues compliquant les exportations de bois pour MTE...) et par l'augmentation des dépenses opérationnelles des entreprises responsables des infrastructures (expansion des services publics rendus à des prix non soutenables pour l'énergie).

**L'environnement économique n'a en effet pas évolué en faveur des entreprises d'Etat récemment.** La chute du prix des commodités a sévèrement affecté les entreprises du secteur des ressources naturelles. De plus, la concurrence s'est intensifiée dans les secteurs de l'industrie et des services.

**Certaines entreprises publiques assument qui plus est de services publics à des prix subventionnés : l'entreprise publique en charge de la production électrique Electric Power Generation Enterprise (EPGE) vend à perte l'énergie produite à des tarifs réglementés (en moyenne à 0,03USD/kWh) qui sont les plus bas de l'ASEAN et parmi les plus bas du monde. Le gouvernement doit donc compenser les pertes d'EPGE par des quasi-subsidations qui devraient représenter en 2018 plus de 500 M USD et qui pourraient dépasser d'ici 2020 1 Mds USD.** Ces quasi-subsidations grèvent les capacités du gouvernement à investir dans les infrastructures nécessaires, alors même que le taux d'investissement public birman est faible pour un pays en développement.

**Les entreprises d'Etat sont enfin largement inefficaces.** Les coûts restent élevés, l'organisation interne inadaptée et les chiffres d'affaires peinent à croître. **Certains cas sont particulièrement inquiétants.** Par exemple, les trois Heavy Industries Enterprises devraient perdre cette année en cumulé 53 M USD et Myanma Railways autour de 63 M USD.

**3) La gestion des bénéfices des entreprises publiques est imparfaite**

**Depuis une réforme de 2012, les entreprises publiques ne reversent que 45% de leur résultat avant impôt à l'Etat** (25% de ce bénéfice net est reversé au titre de l'impôt sur les sociétés et 20% comme dividende). **Elles conservent 55% de leurs profits sur des comptes de trésorerie en kyats ouverts auprès de la Myanma Economic Bank (MEB), appelés « Other Accounts ».** Cette réforme a été initialement pensée pour offrir davantage d'autonomie financière aux entreprises publiques en les forçant à économiser pour leurs propres investissements. Cependant, les montants conservés dans les « Other Accounts » ne sont quasi-exclusivement utilisés que pour les dépenses courantes des entreprises tandis que l'Etat continue de financer la majorité des investissements. Cette situation n'incite pas toujours les entreprises à une gestion optimale de leurs coûts assumés *in fine* par le gouvernement.

**Les montants à disposition des entreprises publiques à la MEB représentaient en janvier 2017 une somme de 8,6 Mds USD.** Au rythme actuel, MOGE pourrait couvrir par cette épargne ses dépenses au cours des 7 prochaines années et MGE au cours de ses 172 prochaines années. **Le coût d'opportunité est important dans un pays où l'investissement public représente moins de 5% du PIB.**

**Ces fonds placés à la MEB sont conservés en kyats** (y compris lorsque des entreprises publiques comme MOGE ont des revenus en devises étrangères), ce qui implique une perte significative pour l'Etat birman vu la dépréciation du taux de change (-58% sur les cinq dernières années par rapport au dollar). **Qui plus est, ces capitaux sont conservés dans des comptes courants et non placés dans des investissements rentables, même très peu risqués** (le placement dans des capitaux aussi peu risqués que des bons du trésor américains aurait rapporté 40 M USD en 2016).

**Officiellement, le total des actifs détenu par les entreprises publiques est évalué à 25% du PIB** (contre un passif estimé à 10% du PIB) : notamment, 7,5% du PIB pour MPT suivi de 6% pour MOGE

et 6% pour MPE. **Cette évaluation sous-estime probablement la valeur réelle des actifs détenus par les entreprises publiques** (la valeur de Myanmar Railways est par exemple valorisée à seulement 0,5% du PIB en dépit des vastes possessions foncières de l'entreprise publique).

Vu l'importance de ces actifs, les entreprises dans leur ensemble sont relativement peu endettées en tant que telles. **Elles représentent néanmoins une part importante de l'endettement public birman** (59% du capital à rembourser et 70% des charges d'intérêt). 80% de cette dette est non-concessionnelle, notamment envers la Chine. 5 entreprises représentent 90% de l'endettement total des entreprises publiques : MOGE (2,5 % du PIB), Myanma Petrochemical Enterprise (1,1 %), Heavy Industry No.1 (1,8 %), EPGE (1,1 %), Myanma Railways (1,1%).

#### **4) L'amélioration de la supervision des entreprises publiques sur les secteurs des ressources naturelles est cruciale pour le développement du pays**

**La supervision des entreprises d'État est insuffisante étant donné leur poids dans l'économie.** Les entreprises publiques ne publient pas de rapports annuels publics et ne sont pas sujettes à des audits externes indépendants. Si des organes de supervision existent, la loi de 1989 ne leur a pas donné en pratique les mandats légaux ni les moyens pour exercer une réelle supervision de ces entreprises.

**Les entreprises du secteur des ressources naturelles sont peu transparentes.** MOGE se classe 36<sup>ème</sup> pour sa transparence sur 52 entreprises publiques pétro-gazières selon le Resource Governance Index 2017 du Natural Resource Governance Institute; MGE 21<sup>ème</sup> sur 22 entreprises minières publiques. La traçabilité du tek birman est encore extrêmement floue et plusieurs cours européennes ont estimé à plusieurs reprises que les importations de tek birman violaient l'European Union Timber Regulation. La Birmanie se classe en 2018 au 82<sup>ème</sup> rang sur 84 (devant l'Irak et la Libye) pour la capacité de son gouvernement à lutter contre le commerce illégal selon la Transnational Alliance to Combat Illicit Trade.

**Des initiatives sont conduites par le gouvernement afin d'améliorer la transparence des industries extractives sous l'égide de l'initiative internationale « Extractive Industries Transparency Initiative »-EITI.** Même si la loi n'oblige pas les entreprises à coopérer, une nette amélioration a pu être constatée entre le premier rapport publié en 2016 et celui de 2018. Cependant, la demande de la Birmanie à intégrer l'EITI déposée en 2014 n'a toujours pas été acceptée, les efforts réalisés n'étant pas encore jugés suffisants.

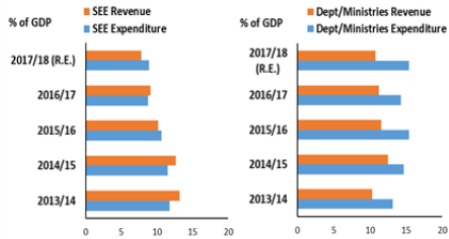
**Le nombre d'entreprises publiques a fortement été réduit depuis le milieu des années 1990** (1800 entreprises publiques existaient à cette époque). Les résultats des privatisations entreprises jusqu'ici ont été mitigés. **Des membres du Parlement ont récemment appelé à revoir les modalités de financement des pertes des entreprises publiques.**

**Annexe 1 : liste des entreprises d'État en Birmanie**

<b>Secteur</b>	<b>Entreprise</b>
Information	News and Periodicals Enterprise
Transport et Communications	Myanma Railways
	Road Transport (Highways)
	Myanma Posts and Telecommunications
	Myanma Postal Services
	Inland Water Transport
	Myanma Port Authority
	Myanma Shipyards
	Myanma National Airlines
Electricité et énergie	Myanma Oil and Gas Enterprise
	Myanma Petrochemical Enterprise
	Myanma Petroleum Products Enterprise
	Electric Power Generation Enterprise
	Electricity Supply Enterprise
	Yangon Electricity Supply Corporation
	Mandalay Electricity Supply Corporation
Ressources naturelles et protection de l'environnement	Myanma Timber Enterprises
	No.1 Mining Enterprise
	No.2 Mining Enterprise
	Myanma Gems Enterprise
	Myanma Pearl Enterprise
Finance	Myanma Economic Bank
	Myanma Investment and Commercial Bank
	Myanma Foreign Trade Bank
	Myanma Insurance
	Myanma Agriculture Development Bank
	Security and Exchange Commission of Myanmar
Industrie	No.1 Heavy Industries Enterprise
	No.2 Heavy Industries Enterprise
	No.3 Heavy Industries Enterprise
	Myanma Pharmaceutical Industries

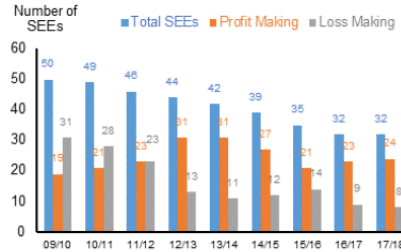
**Annexe 2 : données macroéconomiques sur les entreprises publiques**

**Figure S9. SEEs and Departments/Ministries Revenue and Expenditure**



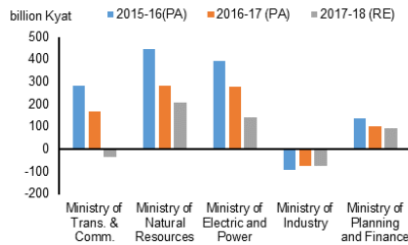
Source: MoPF

**Figure S10. Total Number of SEEs**



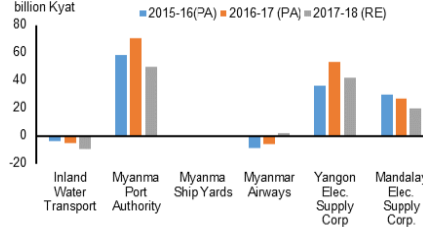
Source: MoPF

**Figure S11. Operating Profit/Loss of SEEs under particular line Ministries**



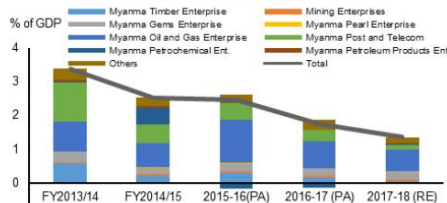
Note: Operating profit/loss refers to the difference of sales and operational expenditure, and does not include debt payment and capital expenditure.  
Source: MoPF

**Figure S12. Operating Profit/Loss of Corporatized SEEs**



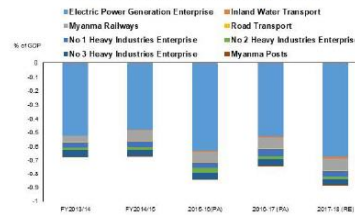
Note: The Central Bank of Myanmar is also considered corporatized, bringing to seven the total number of SEEs outside the Union Budget.  
Source: MoPF

**Figure S13. Profit Making SEEs**



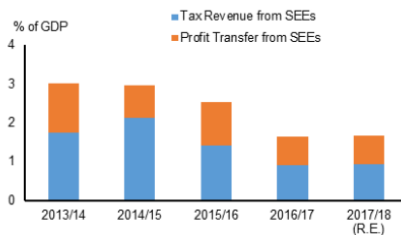
Source: MoPF

**Figure S14. Loss Making SEEs**



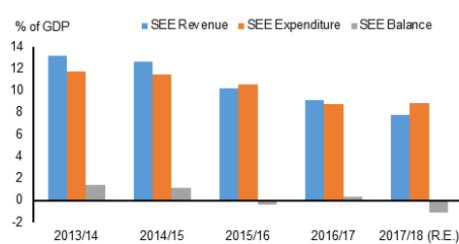
Source: MoPF

**Figure S15. SEE Contribution to Public Sector Revenue**



Source: MoPF

**Figure S16. Overall SEE Fiscal Position**



Source: MoPF