

Réunion du Conseil au niveau des Ministres

Paris, 29-30 mai 2013

GARANTIR L'ÉGALITÉ DES CONDITIONS DE CONCURRENCE ENTRE LES ENTREPRISES PUBLIQUES ET LES ENTREPRISES PRIVÉES À L'APPUI DE LA CROISSANCE ET DU DÉVELOPPEMENT : RAPPORT DE RÉFÉRENCE

**Garantir l'égalité des conditions
de concurrence entre les entreprises publiques
et les entreprises privées à l'appui de la
croissance et du développement :
Rapport de référence**



Il y a neutralité concurrentielle dès lors qu'aucune entité exerçant des activités sur un marché économique ne se caractérise par des avantages ou des désavantages concurrentiels injustifiés (OCDE, 2012a)

Mandat

1. Dans les Conclusions ministérielles de la Réunion 2012 du Conseil de l'OCDE au niveau des Ministres, les ministres ont déclaré, « nous nous félicitons [...] des travaux menés par l'Organisation en faveur de [...] la neutralité concurrentielle entre les entreprises publiques et privées ». Le Résumé de la Présidence relevait que : « L'OCDE a été invitée à développer ces travaux, en collaboration avec la Fédération de Russie et les Partenaires clés, et à engager un dialogue sur les politiques devant être suivies par les pays d'origine et les pays bénéficiaires¹ concernant les échanges et les investissements internationaux des entreprises contrôlées par l'État, à favoriser des règles du jeu équitables au niveau mondial, à lutter contre les pratiques protectionnistes et à soutenir la croissance et le développement ».

1. Resituer la neutralité concurrentielle en contexte

Des investissements tant publics que privés sont indispensables.

2. Les investissements dans les capacités de production et les infrastructures seront l'un des moyens de sortir de la crise et de consolider la reprise. Les responsables publics n'ont pas à trancher entre les investissements du secteur public et ceux du secteur privé – dans la plupart des cas, il sera nécessaire de mettre à profit ces deux sources de financements et de les compléter l'une par l'autre. Tout l'enjeu consistera à renforcer les apports positifs de l'État tout en créant les conditions permettant au secteur privé d'investir.

L'État intervient sur les marchés de multiples façons...

3. L'intervention de l'État prend de multiples formes : réglementations, subventions publiques, politique industrielle, participations directes dans des entreprises. Le présent rapport s'intéresse aux entreprises publiques et entités contrôlées par l'État de même nature, mais d'autres formes d'intervention, notamment les subventions publiques, sont tout aussi importantes du point de vue de la neutralité concurrentielle et devraient, elles aussi, être en permanence analysées et suivies de près par l'OCDE.

...notamment lors de la récente crise financière.

4. Ces derniers temps, en réponse à la crise financière, un certain nombre d'États ont accordé des aides publiques, voire ont acquis à titre temporaire, des participations importantes dans de grandes entreprises défaillantes du secteur bancaire, entre autres, et l'OCDE assure un suivi de ces mesures pour assurer qu'elles n'ont pas pour effet d'ériger des obstacles protectionnistes.

L'entreprise publique constitue depuis longtemps un moyen d'intervention de l'État.

5. Selon une étude récente de l'OCDE, 204 des 2 000 plus grandes entreprises du monde sont en grande partie détenues par l'État (OCDE 2013c). Leur chiffre d'affaires cumulé représente quelque 6 % du PIB mondial. Le rôle important des entreprises publiques est dans une large mesure l'expression de la croissance et de l'internationalisation d'un certain nombre d'économies émergentes où l'État conserve des participations dans des entreprises opérant dans des segments importants de l'économie productive. Ce phénomène

¹ Pour les besoins du présent rapport, « les pays bénéficiaires » ou « pays d'accueil » font référence aux économies dans lesquelles une entreprise publique étrangère exerce des activités (soit en y investissant soit en y exportant des biens ou services).

s'explique également par la commercialisation et l'internationalisation récentes d'organismes de services collectifs contrôlés par l'État au sein du Marché unique européen. L'internationalisation croissante des entreprises publiques en est le corollaire, ce qui a suscité quelques préoccupations concernant la garantie de l'égalité des conditions de concurrence dans les différents pays ou territoires.

La neutralité concurrentielle profite aux économies nationales...

6. Le renforcement de l'efficience à l'échelle de toute l'économie constitue le principal argument en faveur de la neutralité concurrentielle (autrement dit le maintien de « l'égalité des conditions de concurrence ») entre les entreprises privées et les entreprises appartenant à l'État. Lorsque certains agents économiques sont désavantagés de manière injustifiée, les biens et services ne sont plus produits par ceux qui peuvent le faire le plus efficacement. Un nombre croissant de pays s'efforçant de développer des secteurs d'activité d'envergure mondiale et les entreprises publiques se voyant attribuer un rôle important au service d'objectifs de développement économique et social dans nombre d'entre eux, ces pays doivent faire preuve de plus en plus de vigilance pour assurer que les ressources affluent bien vers les secteurs qui peuvent en faire le meilleur usage. En accordant à la neutralité concurrentielle l'attention qu'elle mérite, les États peuvent minimiser le risque d'« éviction » d'activités concurrentielles et promouvoir le développement et la croissance de leur propre secteur privé et, partant, la création d'emplois par celui-ci.

... et contribue à préserver et à développer un environnement ouvert aux échanges et aux investissements des entreprises publiques

7. En outre, à mesure que les entreprises publiques développent leurs activités commerciales dans le monde entier, leur observation de pratiques conformes au principe de neutralité concurrentielle au-delà de leurs frontières nationales favorise la confiance mutuelle. Cette évolution contribue à éviter les réactions protectionnistes des pays d'accueil qui risquent de freiner la croissance et le développement.

2. Parvenir à la neutralité concurrentielle au sein de l'économie nationale : un juste équilibre à trouver

Dans la pratique, la mise en œuvre du principe de neutralité concurrentielle peut s'avérer difficile...

8. La plupart des responsables publics s'accorderaient à dire que les entreprises publiques exerçant leur activité de manière strictement commerciale devraient livrer concurrence, de manière équitable, aux autres entreprises. Dans la pratique pourtant, toutes sortes de problèmes peuvent se poser. Un point de départ logique pourrait consister à déterminer quelles entreprises publiques ont pour objet de servir principalement des objectifs commerciaux et quelles entreprises ont pour objet de servir principalement des objectifs non commerciaux. En réalité toutefois, nombre d'entreprises publiques exercent à la fois des fonctions commerciales et non commerciales. L'absence de ligne de démarcation claire et/ou ces objectifs antagonistes peuvent être à l'origine d'un certain nombre de difficultés pour les instances de réglementation et les responsables publics. D'une part, on peut attendre des entreprises publiques qu'elles obéissent aux principes du marché tout en continuant à remplir des obligations de service public qui les désavantagent. De l'autre, on peut s'inquiéter de ce que les entreprises publiques bénéficiant de subventions ou de garanties publiques ne bénéficient de ce fait d'un avantage concurrentiel, bouleversant le paysage concurrentiel, et ne finissent par grever les finances publiques.

...y compris au niveau sectoriel.

9. Un certain nombre de difficultés tiennent à la nature des secteurs dans lesquels les entreprises publiques sont généralement concentrées (à savoir les secteurs où les monopoles naturels ou légaux sont monnaie courante). En fonction du degré de concurrence introduit dans un secteur par rapport à un autre, les difficultés liées à l'instauration de règles de concurrence équitables et les leviers d'action pour y parvenir sont variables. La réglementation sectorielle joue un rôle important puisqu'elle permet à un pays d'œuvrer progressivement à instaurer des conditions de concurrence équitables secteur par secteur, par une différenciation qui peut, par exemple, protéger des activités jugées fondamentales pour la sécurité nationale ou réputées revêtir une importance économique stratégique.

2.1 Proposition de cadre : sept bonnes pratiques pour garantir l'égalité des conditions de concurrence

Des mesures pratiques en faveur de la neutralité concurrentielle.

10. Pour surmonter ces difficultés, l'OCDE a récemment préparé un « rapport sur les meilleures pratiques » en matière de neutralité concurrentielle recensant les domaines d'action prioritaires à l'usage des responsables publics déterminés à mettre en œuvre ce principe (OCDE, 2012a). Ce rapport se fondait sur un important corpus d'études, de lignes directrices et de meilleures pratiques élaborées ou définies dans le passé par l'OCDE qui, bien que n'ayant pas directement pour objet la neutralité concurrentielle, ont une incidence à cet égard (OCDE, 2012c). La principale conclusion est que les États souhaitant parvenir à la neutralité concurrentielle ou la mettre en œuvre doivent accorder leur attention aux sept domaines d'action prioritaires suivants :

- *Rationaliser les activités publiques, soit par la forme des entreprises, soit par l'organisation des chaînes de valeur.* S'agissant de la neutralité concurrentielle, le degré de transformation en société des entités commerciales publiques et de séparation structurelle entre activités commerciales et activités non commerciales constitue un problème important. La séparation contribue à ce que les activités commerciales respectent les règles de la concurrence. La transformation d'entités publiques ayant une activité commerciale et intervenant sur des marchés concurrentiels et ouverts en sociétés distinctes dotées de la personnalité morale améliore la transparence.
- *Veiller à la transparence et à la divulgation du mode de répartition des coûts.* L'identification des coûts d'une fonction donnée d'activité commerciale publique est essentielle si l'on veut assurer une neutralité concurrentielle de manière crédible. Pour les entreprises publiques constituées en sociétés, la principale question porte sur le traitement des coûts associés à la réalisation des obligations de service public (le cas échéant). Pour ces entreprises, des problèmes se posent lorsque ces entités fournissent, à partir d'une seule et même plateforme institutionnelle, des services servant l'intérêt général tout en exerçant des activités commerciales.
- *Élaborer des méthodes pour calculer un taux de rendement des activités commerciales correspondant aux conditions de marché.* L'obtention d'un taux de rendement correspondant aux conditions du marché est un aspect important à prendre en compte si l'on veut s'assurer que les

activités commerciales sous contrôle public sont conduites de la même façon que dans les entreprises privées exerçant des activités comparables. Si les entreprises publiques opérant dans des conditions commerciales et concurrentielles ne sont pas tenues de dégager un rendement correspondant aux conditions du marché, il s'ensuit que les produits commercialisés par un producteur inefficace peuvent sembler moins onéreux que ceux proposés par un producteur efficace.

- *Assurer une compensation transparente et adéquate pour les obligations de service public.* Des problèmes de neutralité concurrentielle se posent généralement lorsque des priorités de politique générale sont imposées à des entités publiques qui interviennent aussi sur le marché. Il est important de s'assurer que les entités concernées bénéficient, pour toutes leurs obligations non commerciales, d'une compensation adéquate calculée en fonction du coût supplémentaire que ces obligations engendrent.
- *Assurer que les entreprises publiques exercent leur activité dans des conditions fiscales ou réglementaires identiques ou analogues à celles prévalant pour les autres entreprises.* Pour garantir la neutralité concurrentielle, les entités commerciales publiques doivent exercer leurs activités, dans toute la mesure du possible, dans des conditions fiscales et réglementaires identiques ou analogues à celles applicables aux entreprises privées. Lorsque des entités publiques sont transformées en sociétés commerciales conformément au droit ordinaire des sociétés, le régime fiscal et réglementaire auquel elles sont soumises est généralement identique ou équivalent à celui applicable aux entreprises privées.
- *Des progrès importants restent à accomplir pour parvenir à la neutralité de l'endettement.* La nécessité d'éviter l'octroi aux entreprises publiques de conditions préférentielles de financement est généralement admise, la plupart des décideurs reconnaissant l'importance de soumettre les entreprises publiques aux disciplines des marchés financiers. Cela étant, de nombreuses entreprises publiques continuent de jouir de conditions d'accès préférentielles aux financements du marché car elles bénéficient du soutien explicite de l'État ou sont perçues comme telles.
- *Promouvoir des procédures concurrentielles et non discriminatoires de passation des marchés publics.* Les critères élémentaires applicables aux pratiques de passation de marchés publics en vue de favoriser la neutralité concurrentielle sont les suivants : (1) ces pratiques doivent être concurrentielles et non discriminatoires, et (2) toutes les entités publiques autorisées à soumissionner doivent respecter les normes de neutralité concurrentielle énoncées précédemment.

2.2 *Que font les pays en réalité ?*

L'OCDE a recueilli des informations au moyen d'un processus de consultation impliquant toutes les parties concernées...

11. Lors de l'élaboration de ses travaux consacrés à la neutralité concurrentielle, l'OCDE a largement consulté ses pays membres et partenaires. Son rapport sur les meilleures pratiques reposait sur un inventaire des pratiques nationales en la matière (2012b) et a ensuite servi de socle aux discussions menées avec un groupe plus large de pays (OCDE, 2013a). Le Forum mondial de l'OCDE et ses forums régionaux en Asie, en Amérique latine et en Afrique y ont pris part et 39 pays, dont l'ensemble des Partenaires clés de l'OCDE, ont directement soumis des contributions présentant leurs pratiques nationales. Rendant compte de la nature horizontale du projet (auquel ont participé, dans un premier temps, les organes de l'OCDE chargés de la concurrence et des entreprises publiques), certaines contributions ont été apportées par des autorités de la concurrence, certaines par des agences chargées des participations publiques et certaines à l'occasion de manifestations organisées par des spécialistes de ces deux domaines (concurrence et entreprises publiques) dans le cadre de la Stratégie mondiale. Le tableau 1 donne des précisions sur le processus de consultation mené.

...portant à la fois sur les mentalités et sur les pratiques ...

12. Trois questions ont été traitées. Premièrement, les États considèrent-ils que le concept de neutralité concurrentielle est pertinent et applicable sur leur propre territoire ? Dans l'affirmative, existe-t-il une adhésion explicite (politique ou autre) des pays au principe de neutralité concurrentielle ? Dans le cas contraire, le pays a-t-il néanmoins mis en œuvre des pratiques pertinentes dans certains ou dans la totalité des sept domaines d'action prioritaires ?

... et qui a mis en évidence une forte adhésion des différents pays au principe de neutralité concurrentielle.

13. Globalement, les résultats du processus de consultation ont été encourageants. Selon une large majorité des pays qui y ont participé, la neutralité concurrentielle représente une finalité importante de l'action publique qui devrait être poursuivie en tant qu'objectif à moyen et à long termes. Cela étant, la convergence de vues est moindre quant à l'applicabilité de ce principe à court terme. Un thème récurrent des consultations menées avec les pays partenaire a été le sentiment que l'importance immédiate conférée à la neutralité concurrentielle dépend du niveau de développement économique. Par exemple, pour les pays plaçant les entreprises publiques ou d'autres formes d'interventionnisme de l'État au cœur de leurs stratégies de développement nationales, la mise en œuvre d'un engagement à court terme en faveur de la neutralité concurrentielle peut faire obstacle aux priorités d'action immédiates qu'ils ont définies. En outre, dans les pays dont le niveau de développement économique est relativement faible, les pouvoirs publics peuvent être disposés à accepter des conditions de concurrence inévitables du fait des priorités définies pour tel ou tel secteur. Cela étant, les consultations menées donnent aussi à penser que de telles politiques sont risquées car elles partent du principe que les responsables publics ont une capacité exceptionnelle à identifier les obstacles à la croissance et à y remédier, ce qui suppose souvent le recours à des solutions inadaptées qui peuvent avoir des répercussions défavorables à long terme sur la compétitivité et le développement.

Tableau 1. Consultations des pays Partenaires menées par le Comité sur la gouvernance d'entreprise et le Comité de la concurrence de l'OCDE

Pays	Autorité de la concurrence	Répondants		Sources
		Agence des participations publiques	Autres	
Afrique du Sud	✓			Tables rondes sur la concurrence de 2009 et 2012
Brésil	✓	✓		Questionnaires de 2011 et 2012 sur la neutralité concurrentielle Consultation menée en 2012 dans le cadre du réseau sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques Table ronde sur la concurrence de 2009
Chine	✓		✓	Questionnaire de 2012 (sources universitaires) Consultation menée en 2012 dans le cadre du réseau sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques Table ronde sur la concurrence de 2009
Colombie	✓	✓		Table ronde sur la concurrence de 2012 Consultation menée en 2012 dans le cadre du réseau sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques
Égypte	✓			Questionnaire de 2011 sur la neutralité concurrentielle
Inde	✓			Table ronde sur la concurrence de 2009
Indonésie	✓		✓	Consultation menée en 2012 dans le cadre du réseau sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques Table ronde sur la concurrence de 2009
Lituanie	✓	✓		Questionnaires de 2011 et 2012 sur la neutralité concurrentielle Table ronde sur la concurrence de 2009
Malaisie	✓			Table ronde sur la concurrence de 2012
Pérou		✓		Questionnaire de 2012 sur la neutralité concurrentielle
Russie	✓	✓		Questionnaires de 2011 et 2012 sur la neutralité concurrentielle
Réunions pendant lesquelles a eu lieu la consultation		Lieu, date		Région
Réseau sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques en Asie		Bandung, Indonésie Du 3 au 4 juillet 2012		Asie
Réseau sur le gouvernement des entreprises publiques en Afrique australe		Midrand, Afrique du Sud Du 8 au 9 octobre 2012		Afrique australe
Réseau sur le gouvernement des entreprises publiques en Amérique latine		Lima, Pérou Du 11 au 12 octobre 2012		Amérique latine
Forum mondial sur la concurrence		Paris, France 17 février 2012		Monde
Forum latino-américain sur la concurrence		Saint-Domingue, République dominicaine Du 18 au 19 septembre 2012		Amérique latine
Atelier sur la concurrence entre les entreprises publiques et les entreprises privées sur les marchés internationaux		Paris, France Du 18 au 19 octobre 2012		Monde

Source : OCDE (2013a).

Un petit nombre de pays seulement ont fondamentalement adhéré au principe de neutralité concurrentielle...

14. Concernant les pratiques en vigueur dans les différents pays, seul l'un d'entre eux dans le monde, l'Australie, a adhéré, au sens le plus large du terme, au principe de neutralité concurrentielle. Le principe de neutralité concurrentielle est ainsi inscrit dans les politiques publiques australiennes et sa mise en œuvre est favorisée par des mécanismes formels, notamment un processus de traitement des plaintes par la Commission de la productivité australienne. Le territoire qui se rapproche le plus de l'exemple australien est l'Union européenne, dont les règles et les mécanismes de mise en œuvre supranationaux relatifs aux aides d'État et à la transparence – sans être axées, en soi, sur l'actionnariat public – sont sans équivalent. Un nombre croissant de pays de l'UE ont en outre décidé de s'attaquer à ce problème à l'échelon national. Leur principal argument est qu'en confiant aux autorités nationales (généralement, mais pas toujours, aux autorités de la concurrence) la mission de veiller à la neutralité concurrentielle, ils aboutissent à une mise en œuvre plus rapide de ce principe qu'à l'échelon communautaire. Les pays en question sont principalement ceux de l'Europe du Nord.

...mais la plupart des pays ont pris des mesures en ce sens.

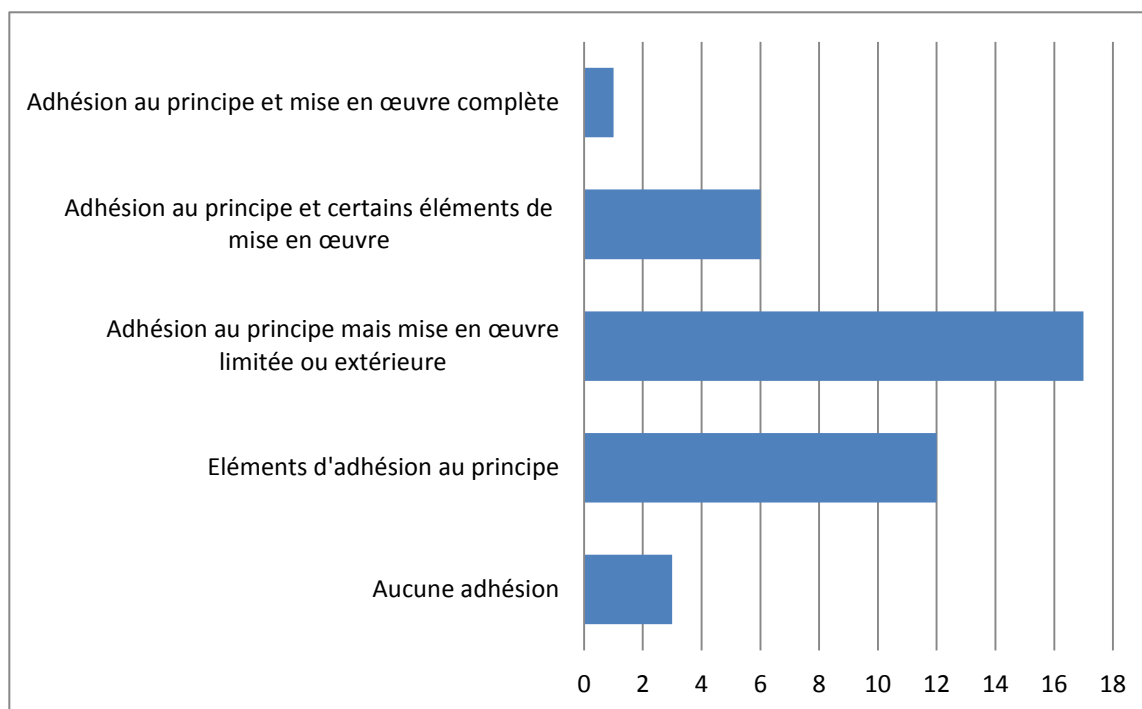
15. Dans d'autres pays, l'adhésion à ce principe n'est pas toujours explicite, mais dans bien des cas, ils n'en ont pas moins pris des mesures constructives pour parvenir à la neutralité. Le graphique 1 illustre cette situation en classant en cinq catégories les 39 pays de l'OCDE et pays Partenaires ayant participé à l'étude :

- les pays ayant à la fois adhéré à ce principe et qui sont dotés d'un mécanisme de mise en œuvre complet. Comme on l'a vu, pour l'heure, seule l'Australie entre dans cette catégorie ;
- les pays ou territoires ayant adhéré au principe de neutralité concurrentielle et ayant traité certaines, sinon la plupart, des questions de mise en œuvre. Font partie de cette catégorie l'Union européenne et les pays de l'UE ayant mis en place leur propres mécanismes d'application ;
- les pays qui se sont engagés en faveur de ce principe, mais dont les dispositifs de mise en œuvre sont soit insuffisants soit tributaires de mécanismes extérieurs. Font essentiellement partie de cette catégorie deux groupes de pays. Le premier englobe les pays de l'UE qui s'en tiennent uniquement aux règles édictées par l'UE. Le second est composé d'un certain nombre de pays Partenaires (surtout latino-américains) qui ont adhéré au principe de l'égalité de traitement des entreprises quelle que soit la composition de leur actionnariat ;
- les pays qui n'adhèrent pas globalement ou explicitement au principe d'égalité des conditions de concurrence, mais qui ont mis en œuvre des lois et réglementations se rapportant à quelques uns ou à la totalité des domaines prioritaires recensés plus haut. La plupart des pays de l'OCDE non membres de l'UE et plusieurs pays Partenaires entrent dans cette catégorie ;
- un petit groupe de pays ont indiqué que l'égalité de traitement entre les entreprises publiques et les entreprises privées n'est pas une priorité pour eux. Les pays appartenant à cette catégorie recourent activement aux entreprises publiques pour servir des objectifs spécifiques d'action publique.

Un consensus semble donc possible.

16. Si la neutralité concurrentielle est sans doute un concept nouveau pour la plupart des pays, une large majorité de ceux de l'OCDE et de ses partenaires ont déjà pris des mesures en ce sens. La plupart d'entre eux sont ainsi dotés de règles de passation des marchés publics ayant pour objet d'empêcher un traitement préférentiel des entreprises publiques et des opérateurs historiques. De plus, la plupart des États sont d'accord sur le fait que les entités à capitaux publics (à tout le moins celles qui sont pleinement constituées en sociétés) et les entreprises à capitaux privés doivent être soumises au même régime fiscal et réglementaire et que les entreprises publiques doivent se procurer des financements à des conditions correspondant à celles prévalant sur le marché. Dans un certain nombre de pays, la tendance à centraliser la fonction actionnariale de l'État devrait en outre faciliter la mise en œuvre de politiques publiques et de réglementations conformes au principe de neutralité concurrentielle.

Graphique 1 : Adhésion au principe de neutralité concurrentielle (en nombre de pays ayant répondu)



Source : Calculs du Secrétariat effectués à partir des documents OCDE (2012b) et OCDE (2013a).

3. L'enjeu plus important de la neutralité concurrentielle sur les marchés internationaux

Parvenir à une égalité des conditions de concurrence dans le cadre des transactions internationales est difficile...

17. Dans le pays d'origine d'une entreprise publique, les autorités concernées ont le pouvoir d'assurer l'égalité des conditions de concurrence aux entrants étrangers comme aux entreprises nationales. À l'inverse, lorsqu'une entreprise publique opère sur le marché d'un autre pays, les autorités du pays d'accueil en question peuvent ne pas être en mesure de garantir que la concurrence s'exerce sur leur marché dans des conditions tout aussi « équitables » dans la mesure où elles n'ont pas la pleine maîtrise de tous les paramètres qui ont

une incidence sur la situation concurrentielle des entreprises publiques étrangères. Une grande partie des informations dont ont besoin les autorités du pays d'accueil pour garantir effectivement l'égalité des conditions de concurrence peut en outre être difficile à obtenir en l'absence de coopération internationale. Dans certains cas, les pays d'accueil peuvent n'être guère incités à assurer l'égalité des conditions de concurrence : si, les entreprises publiques qui s'établissent sur leur marché, ainsi que d'autres concurrents, ont leur siège à l'étranger, les autorités du pays d'accueil peuvent alors ne pas voir l'intérêt de décourager les subventions publiques et autres avantages dont bénéficient les entreprises publiques étrangères.

...mais surmonter ces difficultés est essentiel pour éviter le risque d'une réaction protectionniste.

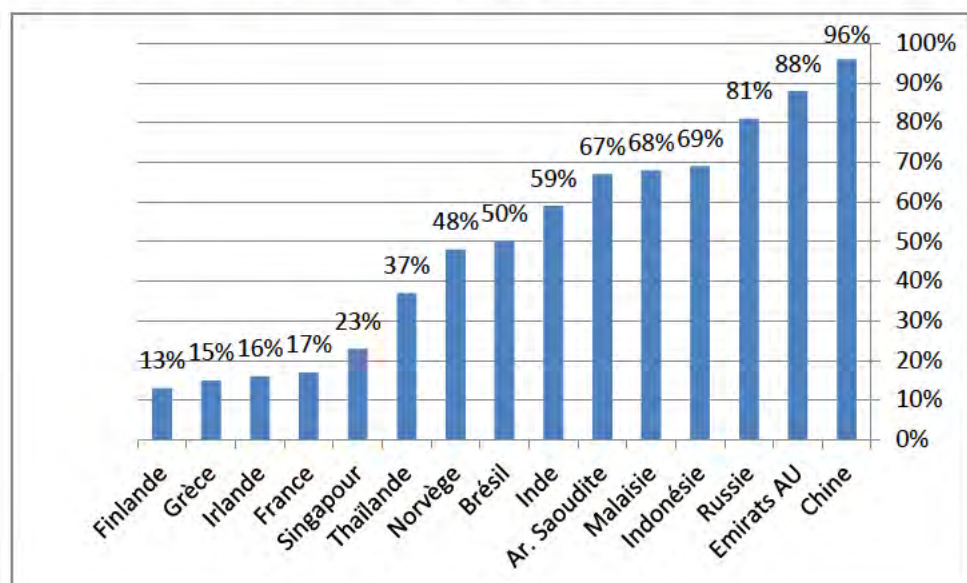
18. En fait, divers avantages accordés par les États aux entreprises publiques (ou à des entreprises privées par l'intermédiaire d'entreprises publiques) ont été contestés en raison des effets anticoncurrentiels qu'ils induisent sur le marché mondial. La préoccupation qui s'exprime le plus souvent tient au fait que certaines entreprises actives à l'international bénéficient de prêts octroyés par des entités publiques à des conditions préférentielles. Les règles relatives aux échanges et aux investissements internationaux, y compris les instruments de l'OCDE en la matière, prévoient généralement un traitement non discriminatoire des entreprises étrangères, y compris des entreprises publiques, mais également, entre autres, des mesures de protection de la sécurité nationale. S'il n'est pas mis fin comme il le faut aux préoccupations relatives à l'exercice d'une concurrence déloyale, les pays d'accueil risquent de recourir légitimement (ou même abusivement) à des mesures de protection afin de limiter les flux d'échanges et d'investissements provenant des entreprises publiques et de protéger ainsi leurs entreprises nationales. De telles restrictions pourraient porter gravement atteinte à la croissance et au développement dans tous les pays concernés.

3.1 La place des entreprises publiques dans le commerce international

Les pays dotés d'un important secteur nationalisé participent activement aux échanges internationaux...

19. La plupart des économies comptant un pourcentage élevé d'entreprises publiques au nombre de leurs plus grandes entreprises (voir graphique 2) sont des acteurs importants des échanges internationaux de biens et services. De surcroît, les segments des secteurs des matières premières, manufacturiers et des services où la présence des entreprises publiques est la plus forte, représentent une part substantielle des échanges internationaux (OCDE, 2013c). Par conséquent, si les entreprises publiques bénéficient effectivement d'avantages octroyés par l'État actionnaire, il peut en découler des distorsions économiques sur les marchés mondiaux. Ces avantages étant susceptibles d'avoir un impact sur le marché mondial, ils peuvent être incompatibles avec les principes du système commercial multilatéral fondé sur les règles de l'OMC, en vertu desquelles les pays sont soumis à des obligations d'accès au marché et autres, en respectant le principe de non-discrimination et les règles du marché.

Graphique 2. Part des entreprises publiques dans les dix plus grandes sociétés² de différents pays, en %



Note : Seuls figurent les pays où ce pourcentage est supérieur à 10%.

Source : OCDE (2013c).

...et se sont trouvés parfois mêlés à des différends commerciaux impliquant des entreprises publiques.

20. Selon la récente étude de l'OCDE, des concurrents ont parfois contesté diverses mesures prises par des entreprises publiques, ainsi que les avantages que leur auraient accordés leurs États respectifs, en raison de leur incompatibilité avec les réglementations nationales ou internationales (OCDE, 2013c). Les instances d'arbitrage ou de réglementation compétentes ont reconnu le bien-fondé de ces plaintes dans certains cas et dans d'autres non. Ceci illustre, tout d'abord, qu'il peut à l'occasion arriver aux États de mettre en œuvre pour leurs entreprises publiques des stratégies dont les effets sont jugés par d'autres préjudiciables pour la concurrence. Il semble ensuite que certaines de ces allégations n'étaient pas fondées ou, si elles l'étaient, que les cadres juridiques applicables ne sont peut-être pas suffisamment adaptés pour offrir une solution aux retombées internationales des activités des entreprises publiques.

Plusieurs instruments en vigueur ont une incidence sur les activités commerciales des entreprises publiques.

21. Au nombre des cadres réglementaires qui découragent certaines formes de comportements anticoncurrentiels des entreprises publiques sur les marchés figurent les *Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques* (2005), les dispositifs nationaux assurant la neutralité concurrentielle, le droit de la concurrence des différents pays, l'Accord sur l'OMC et les accords commerciaux régionaux. Nombre de ces dispositifs réglementaires ont été conçus en vue de servir des objectifs nationaux ou à une époque où le secteur nationalisé était tourné vers son marché intérieur même si, à titre d'exemple, certains accords commerciaux bilatéraux ou régionaux récents sont davantage axés sur les entreprises publiques. L'encadré 1 donne un aperçu de certains instruments traitant spécifiquement des échanges commerciaux.

² Classement établi en calculant la moyenne non pondérée du chiffre d'affaires, de la valeur boursière et de l'actif des 10 plus grandes sociétés.

Encadré 1. Réglementations traitant des effets internationaux anticoncurrentiels des activités des entreprises publiques

Les règles de l'OMC sont généralement neutres s'agissant de l'actionnariat des entreprises ; les disciplines qu'elles imposent concernant les réglementations et les mesures prises par les pouvoirs publics ne font pas de distinction entre les situations où le fournisseur de biens et services couvert par les réglementations ou les mesures en question est une entité publique et celles où il s'agit d'une entité privée. Ces règles neutres du point de l'actionnariat (relatives, par exemple, à la violation du principe de traitement national ou de celui de la nation la plus favorisée, au dumping ou aux subventions publiques) couvrent certaines des politiques publiques ayant un effet de distorsion des échanges et qui peuvent concerner les entreprises publiques.

Le GATT réglemente en outre explicitement certaines pratiques par lesquelles les États utilisent ce que l'on appelle des « entreprises commerciales d'État », dont certaines – mais pas toutes – peuvent être des entreprises publiques, comme instruments pour exercer une influence sur les échanges internationaux. Dans le même ordre d'idées, l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires encadre les subventions englobant les contributions financières des pouvoirs publics ou d'« organismes publics » qui peuvent être des entreprises publiques. Plus généralement, dans certains cas, les mesures prises par les entreprises publiques peuvent être attribuées à l'État ou aux pouvoirs publics ce qui les soumet aux mêmes règles de l'OMC que ceux-ci. En l'occurrence, le facteur déterminant n'est pas l'actionnariat de l'État, mais sans aucun doute l'ampleur de l'influence que celui-ci exerce. Cela étant, on peut avancer que son statut d'actionnaire lui confère une certaine influence, ce qui corrobore l'hypothèse selon laquelle l'État est indirectement à l'origine des décisions prises par les entreprises publiques.

Nombre d'accords commerciaux régionaux en vigueur comportent des dispositions spécifiques relatives aux entreprises publiques, s'efforçant ainsi de combler les failles des dispositions multilatérales applicables. Ainsi, certains accords indiquent que leurs dispositions s'appliquent de la même manière aux entreprises publiques, précisent certaines définitions qui sont lacunaires dans le cadre de l'OMC ou comportent des dispositions supplémentaires relatives aux services et aux politiques de concurrence.

3.2 La place des entreprises publiques dans les investissements internationaux

Les investissements internationaux des entreprises publiques sont en hausse,...

22. Les investissements internationaux réalisés par les entreprises publiques sont un phénomène relativement nouveau. Malgré leur impact économique et un certain nombre d'exemples bien connus d'investissements internationaux réalisés par des entreprises publiques, une étude récente de l'OCDE montre que la majorité d'entre elles soit sont encore strictement cantonnées à leur marché intérieur soit se trouvent seulement aux premiers stades du processus d'internationalisation (OCDE, 2013b). Cela étant, ces dernières années ont sans conteste été marquées par une hausse tendancielle des investissements internationaux des entreprises publiques, notamment depuis le début de la crise économique mondiale en 2008. Cette évolution va de pair avec l'approfondissement de l'intégration économique internationale et le fait que de nombreuses économies émergentes se tournent de plus en plus vers l'extérieur.

...évolution qui s'explique principalement par la montée en puissance d'un petit nombre de secteurs importants.

23. Au cours de cette première phase du processus d'internationalisation, les investissements internationaux des entreprises publiques se sont concentrés sur un petit nombre de secteurs. Ainsi, en 2012, pas moins de 97 % des opérations internationales de fusion et acquisition réalisées par des entreprises publiques ont eu lieu dans les secteurs de l'énergie, des hydrocarbures, des industries extractives et des métaux. Cette évolution s'explique en partie par le fait que la plupart des entreprises de ces secteurs – y compris les entreprises privées – sont généralement actives à l'international. Le tableau 2 montre la part des entreprises publiques dans le total des investissements internationaux dans les 5 principaux secteurs d'activité. Cette concentration sectorielle se retrouve également dans la

répartition géographique des investissements internationaux réalisés par les entreprises publiques. Pour la plupart des pays bénéficiaires, ces investissements représentent une part modeste de leurs entrées d'investissements totales. Cela étant, les investissements des entreprises publiques peuvent représenter une part bien plus importante des entrées d'investissements dans les économies plus dépendantes des industries extractives, en particulier les économies en développement.

Tableau 2. Part des entreprises publiques dans les opérations de fusion et acquisition internationales, par secteur d'activité (2012)

<i>Secteur de l'acquéreur</i>	<i>Opérations de fusion et acquisitions lancées par des entreprises publiques (en millions USD)</i>	<i>Part des entreprises publiques dans le total (en %)</i>
Pétrole et gaz	20 869	34
Énergie et autres services collectifs	7 577	19
Industries extractives	3 000	7
Acier et autres métaux	1 710	5
Services professionnels	411	4

Source : OCDE (2013b).

Cette évolution a suscité des préoccupations politiques ...

24. La hausse des investissements internationaux des entreprises publiques a suscité des préoccupations politiques sur le fait que ces investissements sont susceptibles d'engendrer des distorsions économiques. Les discussions ont notamment porté sur le sentiment que les opérations de fusion et acquisition réalisées par les entreprises publiques peuvent être motivées par des considérations non commerciales et facilitées par le régime préférentiel dont bénéficient ces entreprises dans leur pays d'origine. Une autre inquiétude tient au risque, pour des pays qui ont tenté de se débarrasser de certaines distorsions et inefficiences économiques en recourant aux privatisations, de voir ré-émerger ces problèmes du fait des investissements réalisés par des entreprises publiques étrangères. Un certain nombre d'États se sont efforcés de corriger cette situation à l'aide des textes législatifs et réglementaires en vigueur relatifs aux investissements internationaux.

...conduisant certains pays à durcir leur réglementation relative aux entrées d'investissements ...

25. Au niveau des différents pays, certains des États dotés de mécanismes de contrôle des investissements directs étrangers (IDE) y ont incorporé des dispositions sur les investissements des entreprises publiques. Dans la plupart des cas, ces dispositions ne visent pas à dissuader ce type d'investissements en tant que tel, mais imposent généralement une procédure de contrôle plus minutieuse des investissements des entreprises publiques que des investisseurs privés équivalents.

...et d'autres à faire figurer des dispositions relatives aux entreprises publiques dans leurs accords internationaux d'investissements.

26. Au plan international, les dispositifs en vigueur traitant des investissements internationaux n'excluent généralement pas les entreprises publiques de leur champ d'application. Les accords et instruments relatifs aux investissements internationaux, y compris les *Codes de libération de l'OCDE* et la *Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales*, ne font que rarement une distinction entre les investisseurs en fonction de la base de leur actionnariat (un aperçu de cette question est donné dans l'encadré 2). Les investisseurs contrôlés par l'État sont généralement soumis au même régime que les investisseurs privés, y compris le plus souvent concernant le traitement dont ils bénéficient dans le cadre des mécanismes de règlement des différends survenant entre les investisseurs et l'État. Néanmoins, certains États ont commencé à faire figurer des dispositions relatives à la neutralité concurrentielle dans les accords internationaux qu'ils concluent.

Encadré 2. Instruments régissant les politiques des pays d'accueil relatives aux investissements internationaux des entreprises publiques

Dans leur grande majorité, les accords internationaux d'investissements ne font pas de distinction entre les investisseurs en fonction de leur actionnariat et prévoient donc les mêmes mesures de protection pour les entreprises publiques étrangères que pour les investisseurs privés étrangers, sous réserve de la prise en compte des intérêts essentiels pour la sécurité et d'autres mesures de sauvegarde pertinentes, à moins que les pays parties n'aient formulé des réserves dans la liste de leurs engagements spécifiques découlant de l'accord concerné. Il en va de même pour les instruments de l'OCDE relatifs aux investissements, dont la Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales (qui contient l'Instrument relatif au traitement national), les Codes de l'OCDE de la libération des mouvements de capitaux et de la libération des opérations invisibles courantes, la Convention de l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) et la Convention du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI). Le Guide de référence pour les Codes OCDE précise que « les entreprises publiques, qu'elles soient industrielles, commerciales ou financières, sont traitées au même titre que les entreprises privées. [...] D'autre part, si les entreprises publiques servent, par exemple, de prestataires de services, les pays d'accueil doivent leur accorder les mêmes droits de fournir des services transfrontières que ceux dont jouissent les entreprises privées. »

La [Déclaration de l'OCDE sur les fonds souverains et les politiques des pays d'accueil](#) de 2008 représente peut-être le premier exemple d'accord international traitant spécifiquement de la question de l'ouverture des marchés aux investissements internationaux faisant intervenir des États. Cette déclaration a été suivie, en 2009, par les [Lignes directrices de l'OCDE sur les politiques d'investissement des pays d'accueil relatives à la sécurité nationale](#), qui contiennent des recommandations spécifiques concernant les politiques des pays d'accueil afin de les aider à rendre ces politiques efficaces et à assurer qu'elles ne servent pas de mesures de protectionnisme déguisées.

Malgré cette indifférence générale à la question de l'actionnariat des accords internationaux d'investissements et des instruments relatifs à ce domaine, des préoccupations liées à l'impact défavorable que pourraient avoir les investissements internationaux réalisés par les entreprises publiques ont motivé quelques initiatives innovantes. Ainsi, certains accords régionaux d'intégration, comme l'Accord de libre-échange entre les États-Unis et l'Australie (conclu en 2004), contiennent des dispositions visant à promouvoir la neutralité concurrentielle. Au plan national, les mécanismes de contrôle des IDE seraient sans doute le principal instrument permettant de prendre des mesures applicables aux investissements réalisés par les entreprises publiques. À ce jour, les pays n'ont guère défini de règles différentes pour les investissements réalisés par les entreprises publiques. D'après une enquête, seuls 4 pays sur 26 – l'Australie, le Canada, les États-Unis et la Fédération de Russie – ont instauré des règles différentes pour ce type d'investissements. Cependant, étant donné que la plupart des autorités de contrôle ont encore pour prérogative d'examiner tous les facteurs jugés pertinents pour autoriser un investissement, il est difficile de déterminer dans quelle mesure le fait que l'État soit actionnaire est un facteur entrant en ligne de compte dans les processus de contrôle des investissements.

4. *Faire progresser le dialogue international*

Ce n'est que le début, mais les échanges et les investissements des entreprises publiques semblent progresser...

27. Pour récapituler, les échanges et les investissements internationaux des entreprises publiques, ainsi que les mesures prises par les pouvoirs publics pour traiter ces questions, n'en sont encore qu'aux premiers stades de leur développement. Les échanges et les investissements internationaux des entreprises publiques pourraient bien continuer à progresser à mesure que se développent et que s'internationalisent les pays dotés d'importants secteurs nationalisés – même si les programmes de privatisation qui voient le jour dans certains pays ont tendance à inverser cette tendance. Une meilleure connaissance des répercussions qu'ont les échanges et les investissements des entreprises publiques sur le fonctionnement des marchés internationaux est indispensable pour aider les États à formuler des mesures éclairées et équilibrées pour faire face à ce phénomène et pour assurer des retombées mutuellement bénéfiques pour les pays d'origine comme pour les pays d'accueil des entreprises publiques.

...et il convient donc de recueillir des informations supplémentaires sur la place des entreprises publiques dans l'économie mondiale.

28. Il convient en outre de recueillir des éléments supplémentaires sur l'ampleur des activités internationales des entreprises publiques. On peut, par exemple, se demander si la hausse des investissements internationaux des entreprises publiques ces dernières années s'inscrit dans une tendance durable ou n'est qu'une évolution passagère due à la crise financière actuelle. L'OCDE est bien placée pour suivre de près ces évolutions à l'échelle mondiale et pour attirer sur elles l'attention des responsables publics. Il convient en outre de mieux quantifier et évaluer l'ampleur exacte des avantages concurrentiels que les pays d'origine peuvent procurer à leurs entreprises publiques cherchant à se développer à l'international et l'incidence importante que ces avantages peuvent avoir sur leurs concurrents sur les marchés internationaux.

Un dialogue entre les États serait nécessaire et une grande variété de pays devrait y prendre part.

29. Les pays d'origine qui considèrent que les entreprises publiques doivent jouer leur rôle d'agents de l'action publique doivent veiller comme il convient : (1) à éviter une répartition inefficace des ressources au sein de leur économie nationale due au fait que des entreprises en perte de vitesse évincent des entreprises potentiellement plus efficaces et (2) à empêcher l'émergence d'une situation concurrentielle intenable sur le marché international. Il importe que les pays d'accueil des échanges et les investissements des entreprises publiques maintiennent leurs engagements en matière d'ouverture des marchés et de traitement non discriminatoire. Les États peuvent être désireux de se concerter sur les modalités selon lesquelles ils pourraient traduire leur vision commune, à long terme, de la neutralité concurrentielle en priorités d'action à court et moyen termes. L'OCDE leur offre une enceinte idéale ainsi que ses compétences et son expérience dans tous les domaines pertinents de l'action publique, pour faire progresser ce dialogue. Les expériences précieuses acquises lors de l'élaboration concomitante des « principes de Santiago » pour les fonds souverains et de la Déclaration de l'OCDE sur les fonds souverains et les politiques des pays d'accueil en 2008-09 pourraient constituer un bon point de départ pour initier ce processus.

RÉFÉRENCES

- OCDE (2013a), « Competitive neutrality: National Practices in Partner Countries », document non publié: [DAF/CA/SOPP\(2013\)1](#).
- OCDE (2013b), « A Stock-Taking of International Investment by State-Owned Enterprises and of Relevant Elements of National and International Policy Frameworks », [DAF/INV/WD\(2013\)5](#).
- OCDE (2013c), « State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications », OECD Trade Policy Paper no. 147.
- OCDE (2012a), Competitive neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business, Paris.
- OCDE (2012b), Competitive neutrality: National Practices, Background Report: <http://www.oecd.org/daf/ca/50250966.pdf>.
- OCDE (2012c), Competitive neutrality: A Compendium of OECD Recommendations, Guidelines and Best Practices, Background Report: <http://www.oecd.org/daf/ca/50250955.pdf>.
- OCDE (2011), « Competitive neutrality and state-owned enterprises: challenges and policy options », OECD Corporate Governance Working Papers, No. 1.
- OCDE (2010), « Foreign State Immunity and Foreign Government Controlled Investors », rapport sur la table ronde de l'OCDE sur la liberté d'investissement (www.oecd.org/daf/investment/foi).
- OCDE (2009a), « SOEs operating abroad: An application of the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises to the cross-border operations of SOEs », document interne: <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/44215438.pdf>.
- OCDE (2009b), « State Owned Enterprises and the Principle of Competitive neutrality, Proceedings from the OECD Competition Policy Roundtable »: <http://www.oecd.org/daf/competition/prosecutionandlawenforcement/46734249.pdf>.
- OCDE (2009c), « Competition Law and Foreign-Government Controlled Investors », rapport sur la table ronde de l'OCDE sur la liberté d'investissement (www.oecd.org/daf/investment/foi).
- OCDE (2009d), « Foreign-Government Controlled Investors and Recipient Country Investment Policies: A Scoping Paper », rapport sur la table ronde de l'OCDE sur la liberté d'investissement (www.oecd.org/daf/investment/foi).
- OCDE (2008a), Lignes directrices sur les politiques d'investissement des pays d'accueil relatives à la sécurité nationale : <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/41807723.pdf>.
- OCDE (2008b), Déclaration de l'OCDE sur les fonds souverains et les politiques des pays d'accueil, [C/MIN\(2008\)8/FINAL](#)
- OCDE (2005), Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques, Paris : <http://www.oecd.org/fr/gouvernementdentreprise/ae/gouvernancedesentreprisespubliques/34803478.pdf>.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

SEMAINE DE L'OCDE 2013

www.oecd.org

OECD Paris
2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16
Tel.: +33 (0) 1 45 24 82 00