

Les entreprises publiques dans la concurrence mondiale : des craintes injustifiées

Les sociétés à participation d'État tendent à dépasser le cadre national pour étendre leurs compétences au niveau mondial. D'aucuns craignent, dès lors, qu'elles ne bénéficient de soutiens et de prérogatives dont les autres sociétés seraient privées. *Sara Sultan*

Abrégé Les entreprises publiques (EP) ont une place de choix dans de nombreuses économies nationales. Elles participent de plus en plus à l'architecture économique mondiale. Actuellement, 22 des cent principales sociétés dans le monde peuvent être qualifiées d'EP. On se demande dès lors, avec une certaine inquiétude, si ces entreprises sont des concurrentes « équitables ». Les doutes concernent la transparence et l'indépendance de ces sociétés proches des décideurs politiques. On peut aussi se demander si le fait d'appartenir à l'État ne permet pas de jouir d'un traitement préférentiel. Aucun abus systématique n'a pu être véritablement prouvé. Toutefois, des normes élevées de transparence et d'ouverture, alignées sur celles internationalement reconnues de l'OCDE, peuvent aider à gérer les frictions et à éviter le protectionnisme.

À l'échelle mondiale, les entreprises publiques (EP) constituent une part importante – et croissante, selon certaines mesures – de l'économie¹. En se basant sur les données des 39 États composant l'« OCDE plus » (voir *encadré 1*) et suivant le degré de contrôle (entier ou majoritaire) gouvernemental, le secteur des EP comprend presque 2500 entreprises à vocation commerciale. Leur valeur totale est estimée à plus de 2,4 billions d'USD et elles emploient plus de 9,2 millions de personnes. Si l'on y ajoute les chiffres de la Chine, les totaux bondissent à environ 53 000 sociétés, qui atteignent une valeur de 31,6 billions d'USD, pour quelque 30 millions d'employés.

Leur participation à l'activité économique (mesurée en termes de PIB, d'emploi ou d'investissements) varie de façon significative d'un pays à l'autre. Les EP peuvent représenter 10 à 30 % de l'activité des pays émergents, alors que cette quote-part se situe entre 0,5 et 2 % dans la plupart des États membres de l'OCDE².

Quels que soient leur taille et leur poids, les EP sont des éléments importants de la plupart des économies nationales. Elles sont lar-

gement présentes dans des domaines comme les transports, les services et la finance (voir *illustration 1*). Ces secteurs sont essentiels à la compétitivité d'un pays pour plusieurs raisons. Premièrement, les EP jouent un rôle important en amont et en aval des chaînes internationales de production. Deuxièmement, la plupart des domaines cités connaissent un taux élevé d'affaires et d'investissements transfrontaliers. Troisièmement, les EP actives dans les industries de réseau travaillent souvent en tant que structures intégrées verticalement, avec des monopoles potentiels dans certaines parties de leurs chaînes de valeur ajoutée : elles pourraient ainsi interférer dans la liberté d'accès à certaines activités commerciales.

Une expansion mondiale récente

En plus de leur rôle national, les EP sont de plus en plus actives sur les marchés mondiaux. À l'heure actuelle, 22 des cent plus grandes multinationales du monde sont effectivement sous le contrôle de l'État³. C'est le chiffre le plus élevé depuis des décennies. Les fusions et acqui-

Encadré 1. L'« OCDE plus »

On nomme « OCDE plus » un échantillon de 39 États comprenant la plupart des membres de l'OCDE et certaines économies extérieures à l'organisation, comme l'Argentine, le Brésil, la Colombie, le Costa Rica, l'Inde, la Lituanie et l'Arabie saoudite. Les données fournies par cet échantillon sont représentatives des entreprises publiques détenues au niveau gouvernemental, que celui-ci soit centralisé ou fédéral. Certains pays ne sont représentés que partiellement dans les données agrégées en raison des limites de l'information disponible ou d'omissions. Les données, arrêtées à fin 2015, ne concernent que les entreprises publiques à vocation commerciale et sont largement basées sur l'autodéclaration.

¹ Les opinions exprimées et les arguments utilisés ici sont uniquement ceux de l'auteur. Ils ne reflètent pas nécessairement les points de vue officiels de l'OCDE ou de gouvernements de pays membres.

² OCDE (2017).

³ OCDE (2016).

sitions (F&A) transfrontalières ont été un vecteur important de l'internationalisation rapide des EP. Ces sociétés ont rapidement gonflé depuis 2005 et remontent de plus en plus la chaîne de valeur ajoutée. Elles ont connu un pic notable en 2008–2009, pendant la crise économique et financière, avant de retrouver une progression plus régulière et de recommencer à s'accroître depuis 2016 (voir *illustration 2*). Comme l'on s'attend à une croissance vigoureuse des économies émergentes, dotées de vastes secteurs publics, les EP resteront vraisemblablement un élément saillant des marchés mondiaux.

Une source d'inquiétude ?

L'approfondissement des liens commerciaux et des chaînes de valeur ajoutée au niveau planétaire a multiplié les ouvertures économiques,

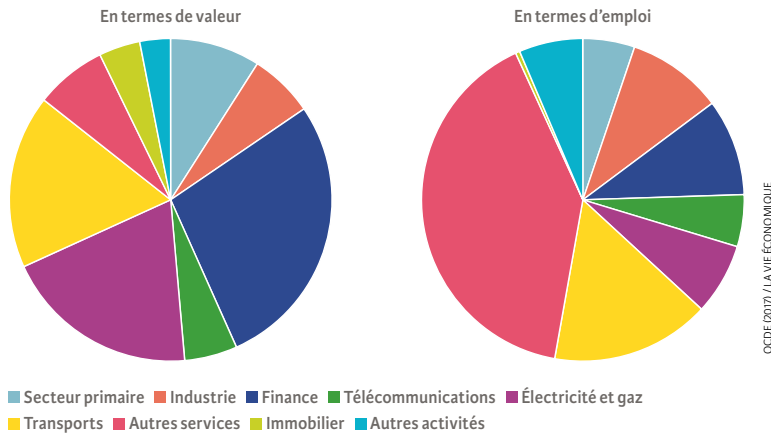
S'étendre au-delà des frontières. Parc éolien du groupe énergétique suédois Vattenfall au large des côtes anglaises.

mais aussi les défis qui les accompagnent. L'expansion internationale des EP suscite toute une série d'inquiétudes quant à leur statut en matière de concurrence. Comme les marchés dépassent de plus en plus les frontières géographiques, il y a un risque que les politiques nationales aient des effets néfastes à l'étranger. Ainsi, les surcapacités dans le domaine de l'acier résultent notamment de politiques gouvernementales qui dirigent la formation de capital vers des activités peu efficaces.

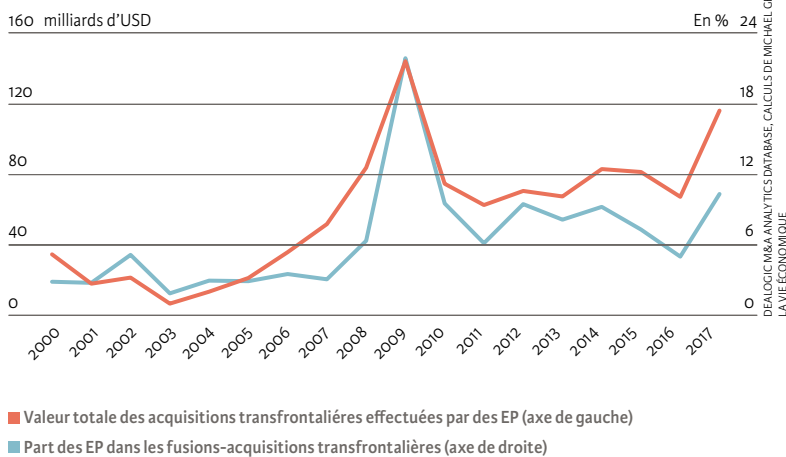
D'autres inquiétudes concernent la transparence et l'indépendance de sociétés proches des décideurs politiques ainsi que les traitements préférentiels dont elles pourraient bénéficier dans leurs pays. Certains observateurs mettent aussi en cause les motifs politiques sous-tendant des acquisitions de sociétés par des EP. Ils s'inquiètent, par ailleurs, de leur dépendance



III. 1. Répartition sectorielle des entreprises publiques dans les pays de l'« OCDE plus », 2015



III. 2. Fusions et acquisitions transfrontalières par des entreprises publiques (EP), 2000–2017



La définition des EP dans ce graphique s'applique aux « agents entièrement possédés et non listés ». Les fonds souverains sont inclus dans la mesure où ils correspondent à la définition.

Encadré 2. Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance d'entreprise des entreprises publiques

Les *lignes directrices de l'OCDE* veulent professionnaliser l'État en tant que propriétaire. Elles visent à garantir que les EP travaillent avec une efficacité, une transparence et une responsabilité semblables à celles des entreprises privées bien gérées, et que la concurrence entre EP et sociétés privées se déroule à armes égales.

Les lignes directrices traitent de la bonne gouvernance au niveau de chaque EP, mais aussi des pratiques de l'État propriétaire ainsi que du cadre régulateur et juridique plus large dans lequel agissent les EP. Elles

s'appliquent avant tout aux EP qui exercent des activités économiques, soit exclusivement, soit en poursuivant aussi des objectifs de politiques publiques, soit encore en exécutant des actes d'autorité ou de représentation gouvernementale.

Les lignes directrices s'adressent aux fonctionnaires gouvernementaux chargés de la propriété d'entreprises. Elles fournissent aussi des conseils utiles aux entités qui gouvernent les EP, y compris les conseils d'administration et les directions opérationnelles.

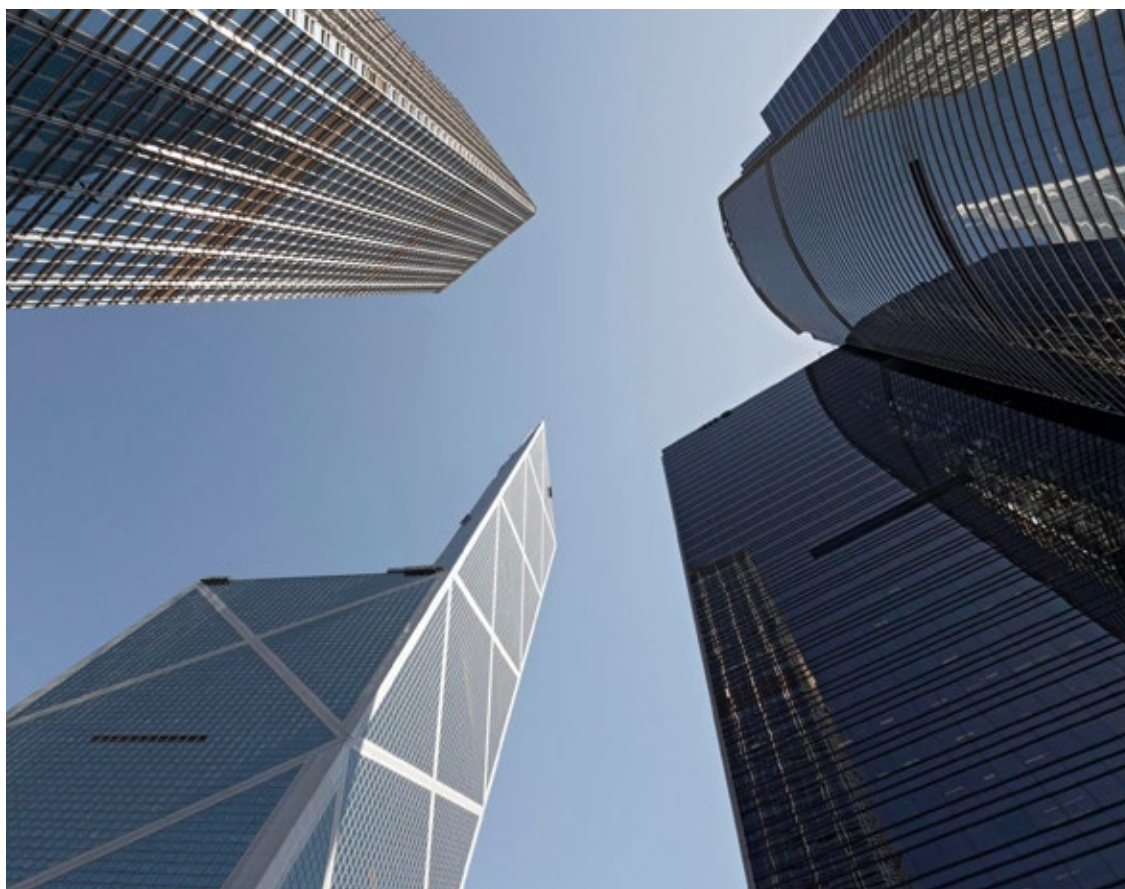
apparente envers un financement qui implique une dette soutenue par l'État. Ces craintes ne sont pas du tout limitées aux seules EP. Elles peuvent s'étendre au traitement préférentiel dont profitent les « champions nationaux » ou au rôle des institutions financières publiques dans les pratiques de prêt préférentiel.

Rien n'indique que les EP abusent systématiquement de leur pouvoir. Cependant, ne pas répondre aux inquiétudes, c'est laisser persister le sentiment que la joute n'est pas égale et permettre aux décideurs politiques de revenir directement au protectionnisme. Le commerce et les investissements pourraient en ressentir le contrecoup, surtout du fait que certaines des plus grandes fusions et acquisitions ont été menées par des sociétés publiques ou sous contrôle étatique.

Se concentrer davantage sur la transparence

Les réponses politiques à ces inquiétudes se mettent graduellement en place. L'attention s'est concentrée récemment sur un renforcement des examens relatifs aux investissements ou au monitoring des EP. Bien que les règles de l'OMC en matière de subsides accordés à ce type d'entreprises soient fortes, elles s'avèrent difficiles à appliquer à celles qui ont franchi le stade de la « modernité ». Pour cette raison, les récents accords commerciaux préférentiels, comme le Partenariat transpacifique (TPP), comportent des références aux EP. Ils proposent des engagements additionnels concernant les attentes liées aux transactions commerciales auxquelles de telles sociétés pourraient être liées. Ces tendances indiquent qu'il convient de porter une attention accrue au renforcement et à la clarification des règles applicables aux EP. Il faut aligner plus étroitement ces prescriptions sur les normes de transparence et de responsabilité promues par les *Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance d'entreprise des entreprises publiques* (OCDE, 2015). En termes concrets, cela signifie :

- s'assurer que les sociétés tant indigènes qu'étrangères connaissent un traitement égal face à la législation et aux politiques régissant la concurrence au niveau national ;



L'Industrial and Commercial Bank of China et la Bank of China appartiennent à l'État. Succursales à Hong Kong.

KEYSTONE

- mettre en place des cadres neutres en matière de concurrence ainsi que des règles sur les aides et les subsides d'État; il s'agit de garantir ainsi que les politiques pratiquées dans telle ou telle juridiction n'affectent pas délibérément ou involontairement la physiologie générale de la concurrence;
- promouvoir pour les EP des normes élevées de gouvernance, d'ouverture, de responsabilité et de transparence, normes qui en garantissent les orientations commerciales.

Les travaux futurs de l'OCDE se concentreront sur l'harmonisation des pratiques concernant la transparence et l'ouverture des EP, en tenant compte des meilleures pratiques internatio-

nales. Ils soutiendront ainsi les efforts des décideurs politiques pour préserver l'ouverture du commerce et des investissements transfrontaliers, et garantir une jouée à armes égales.



Sara Sultan

Analyste politique, division des Affaires d'entreprises, direction des Affaires financières et des entreprises, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Paris

Bibliographie

OCDE, *The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises*, Paris, 2017, éditions OCDE.

OCDE, *State-Owned Enterprises as Global Competitors: A Challenge or an Opportunity?*, Paris, 2016, éditions OCDE.

OCDE, *Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernance d'entreprise des entreprises publiques*, Paris, 2015, éditions OCDE.

E15 Think Piece, *Governments as Competitors in the Global Marketplace: Options for Ensuring a Level Playing Field*, 2016.