

Non classifié

DAF/COMP/M(2015)1/ANN5/FINAL

Organisation de Coopération et de Développement Économiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

13 Juin 2016

Français - Or. Anglais

**DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIÈRES ET DES ENTREPRISES
COMITÉ DE LA CONCURRENCE**

**Compte rendu succinct : ANNEXE AU COMPTE RENDU SUCCINCT DE LA 123E RÉUNION
DU COMITÉ DE LA CONCURRENCE TENUE DU 15 AU 19 JUIN 2015**

**Résumé des discussions tenues lors de l'audition sur la neutralité concurrentielle : défis
horizontaux**

16-18 juin 2015

Paris, France

Le document ci-joint est une annexe au compte rendu succinct de la réunion tenue du 15 au 19 juin 2015.

JT03398014

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

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.

DAF/COMP/M(2015)1/ANN5/FINAL
Non classifié

Français - Or. Anglais

**Compte rendu succinct : ANNEXE AU COMPTE RENDU SUCCINCT DE LA 123E RÉUNION DU
COMITÉ DE LA CONCURRENCE TENUE DU 15 AU 19 JUIN 2015****Résumé des discussions tenues lors de l'audition sur la neutralité concurrentielle : défis horizontaux****16-18 juin 2015****Paris, France****Par le Secrétariat**

1. En juin 2015, le Comité de la concurrence a organisé une audition sur la neutralité concurrentielle (« l'audition »). L'objectif était d'engager un dialogue avec d'autres instances de l'OCDE afin de comprendre ce qu'elles entendent par neutralité concurrentielle et les mesures qu'elles prennent en cas de distorsions. L'audition a bénéficié de la participation d'experts de différents domaines d'action de l'OCDE : gouvernance d'entreprise, investissement, indicateurs économiques, fiscalité, télécommunications, échanges et transports. Des spécialistes de chacun de ces domaines ont présenté les distorsions à la neutralité concurrentielle qui les préoccupent le plus, évoqué les actions entreprises pour y remédier et les difficultés qui persistent. Ils ont également fait le point sur les travaux en cours portant sur la neutralité concurrentielle au sein de leurs comités respectifs.

2. L'audition était scindée en deux parties : la première consacrée aux experts de la politique de la concurrence et la seconde aux spécialistes sectoriels. Ce document est un compte rendu succinct de leurs interventions.

1. Présentations des experts de la politique de la concurrence

1. *Gouvernance d'entreprise et entreprises publiques*, par Lars Erik Fredriksson (Vice-président du Groupe de travail sur l'actionnariat public et la privatisation, et Directeur de l'investissement au ministère suédois des Entreprises)

3. Les instruments de l'OCDE dans le domaine de la gouvernance d'entreprise visent à faire en sorte que les entreprises publiques soient soumises à des règles du jeu équitables lorsqu'elles rivalisent (ou qu'elles sont susceptibles de rivaliser) avec le secteur privé.

4. Les Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques ont été révisées et mises à jour en 2015 pour tenir compte des évolutions intervenues depuis leur adoption en 2005 et de l'expérience du nombre croissant de pays qui les ont mises en œuvre. Les Lignes directrices révisées comprennent un nouveau chapitre consacré aux motifs justifiant l'actionnariat public, et le chapitre sur « Les entreprises publiques sur le marché » a été réécrit pour se concentrer exclusivement sur la concurrence entre entreprises publiques et entreprises privées.

5. S'agissant des défis futurs, des difficultés persistent, notamment en ce qui concerne i) la mise en œuvre des nouvelles Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques et ii) le comportement des entreprises publiques au niveau international. À cet égard, l'OCDE travaille actuellement sur un important projet horizontal qui aboutira à une publication relative aux « entreprises publiques sur le marché mondial », qui examine sous divers angles, y compris celui de la concurrence, le rôle des entreprises publiques exerçant des activités internationales.

2. *Traitement équitable dans l'investissement international*, par Michael Tracton (Vice-président du Comité de l'investissement de l'OCDE, et Directeur de l'Office of Investment Affairs au Département d'État des États-Unis)

6. Le Comité de l'investissement nourrit un intérêt grandissant pour la neutralité concurrentielle, pour diverses raisons : les entreprises publiques ont commencé à se développer en dehors de leurs marchés nationaux, et étaient à l'origine de 20 % des opérations de fusion et d'acquisition transnationales en 2009. Ce phénomène a suscité un certain nombre de préoccupations, qui se rattachent surtout à la concurrence déloyale sur les marchés internationaux (par exemple si les entreprises publiques bénéficient d'un accès préférentiel inéquitable aux financements dans leur pays d'origine) et à la sécurité.

7. La table ronde sur la liberté d'investissement du Comité de l'investissement s'emploie à mieux comprendre les ressorts économiques des distorsions de la neutralité concurrentielle et les cadres d'action mis en place au niveau national et international pour y remédier. La Réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des Ministres de 2014 a appelé à un renforcement des travaux dans ce domaine, et un nouveau programme de travail a été lancé sous l'égide de la table ronde sur la liberté d'investissement, consacré aux entreprises publiques sur le marché mondial, avec la participation de divers comités de l'OCDE, ainsi que l'a évoqué M. Fredriksson précédemment. Ce projet en est encore à la phase d'établissement des faits, mais M. Tracton souligne que les participants détermineront en octobre 2015 si les préoccupations liées à l'internationalisation des entreprises publiques méritent une action des pouvoirs publics.

8. Selon M. Tracton, l'expression « neutralité concurrentielle » n'a pas fait l'objet d'une définition précise et peut englober un large éventail de concepts qui sont actuellement débattus dans de nombreux milieux, comme cette audition le démontre. Toutefois, le Comité de l'investissement apprécie l'approche horizontale de cette question suivie par l'OCDE, qui permet de fédérer les compétences très diverses présentes à l'OCDE. Il apporte également son appui aux travaux analytiques relatifs aux entreprises publiques sur le marché mondial, afin de mieux comprendre les distorsions sur le marché qui peuvent résulter du traitement préférentiel des entreprises publiques du fait de l'État actionnaire. Une meilleure compréhension de ces questions peut contribuer à éviter un traitement de faveur des entreprises publiques au détriment d'autres investisseurs.

3. *Politique commerciale et absence de discrimination*, par Tiina Pitkanen (DG du Commerce, Commission européenne) et Przemek Kowalski (OCDE, Direction des échanges et de l'agriculture)

9. Les spécialistes des échanges reconnaissent que la neutralité concurrentielle constitue un enjeu qui doit être abordé à la fois dans une perspective nationale et dans un contexte international/transnational.

10. Du point de vue de la politique commerciale, l'objectif est de i) minimiser les distorsions induites par les entreprises publiques et ii) freiner le protectionnisme indu. À cette fin, deux instruments d'action sont importants : i) l'Enquête de l'OCDE auprès des entreprises concernant l'influence de l'État sur la concurrence sur les marchés internationaux (« l'Enquête ») et ii) la Base de données sur les pratiques et réglementations nationales (« la Base de données »). L'Enquête vise à améliorer la compréhension de la portée et de la nature des distorsions. La Base de données recense les pratiques et réglementations spécifiques aux pays (41 indicateurs provenant de 43 pays) pertinentes pour analyser la position concurrentielle des entreprises publiques.

11. Du point de vue de l'UE, le cadre de neutralité concurrentielle englobe le droit de la concurrence, les aides de l'État, les marchés publics et les règles du marché intérieur. Les travaux passés et à venir de l'OCDE peuvent aider à renforcer la neutralité concurrentielle, en i) améliorant la transparence, la communication d'informations et d'autres aspects liés à la gouvernance des entreprises publiques, ii) analysant les distorsions des conditions concurrentielles, iii) menant une réflexion collective sur les différentes définitions des entreprises publiques et iv) œuvrant à une interaction harmonieuse entre les règles dans différents domaines (politique commerciale, investissement, concurrence, subventions, marchés publics, gouvernance d'entreprise).

4. *Concurrence fiscale dommageable et distorsions*, par Edouard Marcus, Co-président du Forum sur les pratiques fiscales dommageables

12. La neutralité concurrentielle est un pilier de la politique fiscale : la science économique soutient généralement la neutralité (pour éviter les distorsions sur le marché et limiter la résistance à l'impôt, par exemple), tandis que le système juridique requiert cette neutralité (pour garantir une concurrence équitable entre les entreprises, par exemple). Les politiques fiscales peuvent avoir un impact significatif sur la concurrence, par exemple en soutenant la croissance par divers leviers tels que la R-D et en encourageant un comportement responsable. Diverses options peuvent être envisagées pour garantir une concurrence fiscale équitable, par exemple i) en facilitant les travaux portant sur les pratiques fiscales dommageables et ii) en appliquant les règles relatives aux aides d'État dans le domaine de la fiscalité.

13. En ce qui concerne les travaux portant sur les régimes préférentiels effectués par le Forum sur les pratiques fiscales dommageables, deux rapports méritent d'être mentionnés :

- le *Rapport de 1998 sur la concurrence fiscale dommageable : un problème mondial*, qui décrit et évalue les régimes préférentiels dommageables (associés aux paradis fiscaux ou aux juridictions à fiscalité faible) ; et
- Le *Rapport de 2006 du Forum sur les pratiques fiscales dommageables* qui étudie les progrès accomplis au titre des travaux portant sur les régimes fiscaux préférentiels potentiellement dommageables dans les pays Membres de l'OCDE.

14. Le projet sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS) est également pertinent pour la neutralité concurrentielle. Dans ce projet, le Forum suit une approche globale pour évaluer les régimes fiscaux préférentiels. Le projet a été lancé par le G20 et l'OCDE en 2012, et vise à modifier ou compléter le cadre existant afin de combler les failles dans les règles fiscales internationales qui permettent aux entreprises de faire « disparaître » des bénéfices ou de les transférer artificiellement vers des juridictions à fiscalité faible ou nulle, sans guère de lien avec le lieu où les activités économiques se déroulent. Le projet BEPS poursuit trois principaux objectifs : i) combattre la planification fiscale agressive et la concurrence fiscale dommageable, ii) appliquer le critère de l'activité substantielle à tout régime préférentiel et iii) améliorer la transparence, y compris par l'échange des décisions des administrations fiscales sur les régimes préférentiels. Concernant les pays de l'OCDE, les travaux en cours couvrent 30 régimes préférentiels et prennent en considération les questions de concurrence équitable.

2. Présentations des économistes et des spécialistes sectoriels

5. *Les indicateurs de l'OCDE relatifs à la réglementation des marchés de produits (RMP)*, par Isabell Koske (OCDE, Conseillère auprès du Secrétaire général)

15. Les indicateurs de l'OCDE relatifs à la réglementation des marchés de produits (RMP) mesurent le régime réglementaire d'un pays et les obstacles à la concurrence sur les marchés de produits, et suivent les progrès des réformes dans la durée. Il existe des indicateurs RMP à l'échelle de l'économie, ainsi que des indicateurs plus détaillés au niveau sectoriel. L'indicateur RMP agrégé (portant sur l'ensemble de l'économie) est la moyenne simple de trois indicateurs de haut niveau mesurant i) le contrôle exercé par l'État, ii) les obstacles à l'entrepreneuriat et iii) les obstacles aux échanges et à l'investissement.

16. Le contrôle exercé par l'État inclut l'actionnariat public et l'intervention de l'État dans les activités des entreprises. Des chiffres montrent que le niveau de l'actionnariat public varie beaucoup d'un pays à l'autre, tandis que le niveau global de contrôle par l'État recule progressivement. La même observation s'applique à l'intervention de l'État (contrôle des prix, par exemple), qui elle aussi diffère sensiblement d'un pays à l'autre et qui diminue dans la durée.

17. S'agissant des obstacles à l'entrepreneuriat, les indicateurs RMP révèlent l'existence de restrictions à l'entrée d'ordre sectoriel (obstacles juridiques, obstacles dans les secteurs de services/industries de réseau par exemple). Les freins à l'entrepreneuriat sont généralement liés à une forte protection des entreprises en place dans les industries de réseau et les secteurs des services, et à d'importantes contraintes administratives pesant sur des entreprises spécifiques, comme les magasins de vente au détail et les entreprises de transport routier de marchandises. Des données montrent que les obstacles à l'entrée cèdent du terrain dans les industries de réseau, mais pas dans les secteurs des services.

18. Les autorités de la concurrence peuvent utiliser ces indicateurs de diverses manières : ils leur permettent d'établir des liens entre les restrictions réglementaires et les performances économiques, ce qui facilite les comparaisons internationales de la position du pays. Cette information est utile pour identifier les réformes prioritaires.

6. *Distorsions de la concurrence dans le secteur des télécommunications et enseignements tirés de la neutralité du réseau*, par Bengt Mölleryd (Vice-président du Comité PISC, Autorité suédoise de réglementation des télécommunications et de la poste)

19. Les distorsions de la neutralité concurrentielle constituent aussi un sujet de préoccupation dans le secteur des télécommunications. Dans certains pays, la libéralisation a facilité l'accès aux infrastructures existantes et favorisé la concurrence dans les services ; d'autres pays ont opté pour une concurrence directe dans le secteur des infrastructures, érigeant des obstacles considérables à l'entrée de nouveaux venus. Les réseaux constituent des infrastructures essentielles et une intervention réglementaire peut être requise pour garantir un accès équitable et créer des règles du jeu identiques pour tous.

20. Les nouveaux réseaux à fibres, qui nécessitent des dépenses d'investissement considérables alors que le secteur fait face à une baisse des recettes et à des coûts trop élevés, constituent un autre enjeu. Les opérateurs alternatifs rechignent à investir, tandis que les acteurs en place déploient des réseaux en zone urbaine, s'arrogeant un avantage concurrentiel. L'État doit intervenir pour créer un service public et éviter l'émergence de marchés monopolistiques.

21. Dans le secteur des télécommunications, il est essentiel de mettre en place des marchés ouverts et neutres. C'est pourquoi des réseaux qui contrôlent certains produits ou services ou qui donnent la priorité à certains produits ou services ne sont pas souhaitables. Par exemple, l'économie numérique est tributaire de la neutralité du réseau, à savoir un Internet ouvert où l'information et les contenus circulent librement. Il est crucial que les utilisateurs puissent faire leurs propres choix. Lorsque le marché n'est pas en mesure d'assurer la neutralité du réseau, une intervention réglementaire peut être requise.

7. *Distorsions de la concurrence dans les transports*, par Alain Lumbroso (Économiste, Forum international des transports)

22. Le Forum international des transports (FIT) est hébergé par l'OCDE et sert de groupe de réflexion sur la politique des transports. Il réunit les 34 pays Membres de l'OCDE et 23 pays non membres. Le FIT organise le Sommet annuel des ministres des Transports ; c'est le seul organisme véritablement international qui couvre tous les modes de transport.

23. Les entreprises publiques sont dominantes dans le secteur des transports (transports publics, compagnies ferroviaires et compagnies aériennes) et sont souvent protégées en tout ou partie de la concurrence. Remédier aux distorsions de la neutralité concurrentielle et établir des règles du jeu équitables revêt une importance croissante, notamment dans l'aviation. Différents facteurs propres à ce secteur peuvent entraîner des distorsions de la concurrence :

- *Les opérateurs* : application sélective de mesures visant à protéger les opérateurs locaux de concurrents étrangers sérieux (compagnies aériennes du Golfe, par exemple) ;
- *La localisation* : le lieu de constitution génère des disparités concurrentielles au sein d'un secteur mondial ;
- *Les modes de transport* : politique nationale favorisant un mode de transport (transport maritime à courte distance, par exemple) par rapport à un autre (transport par camion, par exemple) pour des raisons environnementales ;
- *Transport de voyageurs contre transport de marchandises* : régimes d'accès plus libéraux au transport aérien de marchandises qu'au transport aérien de voyageurs, concurrence du secteur privé pour le transport ferroviaire de marchandises mais monopole d'État pour celui de voyageurs.

24. Néanmoins, il est difficile d'assurer l'équité des règles du jeu dans le secteur du transport, pour diverses raisons. La connectivité aux réseaux mondiaux est l'un des principaux objectifs des politiques de transport nationales, car c'est une clé de la prospérité. Or, les pouvoirs publics ont du mal à concilier neutralité concurrentielle et politiques de transport judicieuses.