



COMMISSION EUROPÉENNE

Les entreprises publiques et les règles communautaires relatives à la concurrence

Paris 10 juin 2003

Audition organisée par la Commission d'enquête de l'Assemblée Nationale sur la gestion des entreprises publiques

Mario MONTI

Commissaire européen en charge de la concurrence

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les Parlementaires,

Permettez-moi tout d'abord de vous remercier de me donner l'occasion de participer à vos réflexions sur la gestion des entreprises publiques et l'amélioration du système de prise de décision.

L'examen de l'exposé des motifs ayant conduits à la création de votre Commission d'enquête montre que votre objectif est en particulier d'améliorer la compétitivité des entreprises publiques en évitant la multiplication des soutiens financiers de l'Etat.

Cet objectif est en grande partie celui de la Commission.

Dans certains Etats membres, dont la France, les entreprises publiques conservent un poids économique important, notamment dans des secteurs stratégiques comme l'énergie, les télécommunications ou encore les transports. Ces entreprises ont donc un rôle important à jouer si nous voulons atteindre les objectifs stratégiques définis par le Conseil européen de Lisbonne pour la période 2000/2010. Comme vous le savez, ces objectifs sont ambitieux puisqu'il s'agit de " *devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale*".

Depuis trois ans, des progrès considérables ont déjà été accomplis, mais un long chemin reste à parcourir. Lors du dernier Conseil européen de printemps, les Etats membres ont confirmé sans ambiguïté leurs engagements en ce sens, en demandant à la Commission de travailler en particulier au renforcement du marché intérieur en poursuivant les réformes des marchés, et en donnant priorité à l'innovation et à l'esprit d'entreprise.

A plusieurs reprises, lors des Conseils européens, les Etats membres ont également insisté sur une stricte application des règles de concurrence, notamment en matière d'aides d'Etat. Il est en effet largement établi que le libre jeu du marché constitue la clef de la croissance. Ceci n'exclut bien sûr pas la possibilité pour l'Etat d'intervenir en cas de défaillance du marché. Je reviendrai sur ce point en ce qui concerne plus particulièrement les services d'intérêt général.

Je voudrais aborder avec vous aujourd'hui trois points essentiels.

Il me paraît tout d'abord important de rappeler que le traité de Rome ne préjuge pas le régime de la propriété, mais que les mêmes règles sont applicables aux entreprises privées et publiques.

J'essaierai ensuite de cerner rapidement la notion de comportement normal d'investisseur privé, qui constitue un test important pour identifier d'éventuels avantages octroyés aux entreprises publiques.

J'aborderai enfin la situation spécifique des missions de service public attribuées aux entreprises publiques.

1. ENTREPRISES PUBLIQUES / ENTREPRISES PRIVEES : LES MEMES REGLES DU JEU

Il est parfois reproché à la Commission de s'attaquer plus souvent aux entreprises publiques qu'aux entreprises privées et d'imposer la privatisation.

Je voudrais souligner qu'il n'y a bien sûr aucun ostracisme de la part de la Commission à l'égard des entreprises publiques.

L'article 295 du traité CE précise clairement que le traité ne préjuge en rien le régime de la propriété dans les Etats membres. Il n'appartient donc pas à la Commission de demander la privatisation des entreprises, ou inversement, leur nationalisation. La décision de privatiser une entreprise ou un secteur d'activité relève de la responsabilité des Etats membres.

Je voudrais ajouter qu'au-delà de l'aspect strictement juridique de l'article 295 du traité, notre approche est également fondée sur le fait qu'en qualité d'Autorité de concurrence, nous ne voyons aucune raison économique de privilégier ou discriminer une catégorie d'entreprises.

Les Etats peuvent donc intervenir sur le marché en qualité d'actionnaire d'entreprises publiques. La limite que nous imposons, est que ces entreprises publiques ne doivent pas bénéficier de "privilèges" du fait leur actionnariat public. En d'autres termes, l'Etat doit se comporter comme tout actionnaire privé.

Ceci est aussi stipulé dans le Traité, qui dit dans son Article 86 paragraphe 1, que les États membres, en ce qui concerne les entreprises

publiques n'édicte ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence.

Cette exigence de neutralité prend bien sûr une importance accrue suite aux progrès de la libéralisation. Quand les entreprises publiques opéraient majoritairement sur des marchés non libéralisés, les avantages dont elles pouvaient bénéficier n'avaient qu'un impact limité sur la concurrence.

La situation est désormais différente. Sauf rares exceptions, les entreprises publiques interviennent sur des marchés libéralisés, en concurrence avec des entreprises privées. Cette concurrence est saine, sous réserve qu'elle se fasse "à armes égales". Il n'est pas admissible que les entreprises privées subissent la concurrence d'entreprises publiques qui ne supportent pas la totalité de leurs coûts, ou qui reçoivent des avantages qu'un actionnaire privé ne procurerait pas.

Cette exigence fonctionne évidemment dans les deux sens. Les éventuelles aides d'Etat octroyées aux entreprises privées doivent être contrôlées sur la base des mêmes critères.

2. QUEL EST LE COMPORTEMENT NORMAL D'UN INVESTISSEUR PRIVE?

Le critère de "l'investisseur privé" a été développé par la Commission, et entériné par la Cour de Justice, afin de déterminer à partir de quel moment une intervention de l'Etat actionnaire peut être qualifiée d'aide d'Etat.

Dans son principe, lorsque nous sommes confrontés à une intervention étatique en faveur d'une entreprise publique ayant une activité économique concurrentielle, la question que nous nous posons est simple: "*un actionnaire privé aurait-il fait la même chose?*". Comme vous pouvez l'imaginer, la réponse peut s'avérer difficile.

Pour simplifier, nous pouvons distinguer deux grandes catégories d'interventions de la part de l'Etat, selon que l'entreprise est en situation financière "normale", ou en situation de crise financière.

2.1. Les interventions étatiques en l'absence de crise

Ces interventions en faveur des entreprises publiques peuvent se présenter sous de multiples formes. Je citerai quelques exemples qui me paraissent les plus intéressants.

- La présence de l'Etat au capital d'une entreprise implique que celui-ci est d'abord "actionnaire" de l'entreprise. Un actionnaire

privé ne participe pas gratuitement au capital d'une entreprise. Le principe de l'investisseur privé exige donc que l'Etat actionnaire se fasse rémunérer pour sa participation au capital d'une entreprise. L'absence de rémunération signifie que l'Etat abandonne des ressources qui normalement lui reviennent, et donc attribue une aide d'Etat à l'entreprise en cause.

- L'Etat peut par ailleurs octroyer à une entreprise publique, sa garantie financière. Il est clair qu'une telle garantie est particulièrement appréciée des banques, et procure à l'entreprise publique en cause un avantage financier important. Le principe d'une garantie ne soulève pas de problèmes de principe. Toutefois, nous demandons que cette garantie soit rémunérée dans les mêmes conditions qu'une garantie octroyée par le marché, ou annulée. Pour permettre le calcul d'une prime appropriée pour une garantie, celle-ci doit être limitée en temps et en montant. Telle est notamment l'approche que nous avons retenu en ce qui concerne les garanties octroyées par certains Länder allemands à certaines banques publiques.
- Les entreprises sont soumises à une fiscalité ou à des charges sociales plus ou moins lourdes selon les Etats membres. Cette fiscalité et ces autres charges doivent bien sûr être appliquées dans les mêmes conditions aux entreprises publiques et privées. A titre d'exemple, la Commission a décidé le 3 juillet 2001, que l'exonération de l'impôt néerlandais sur les sociétés, accordée à la société publique qui exploite l'aéroport de Schiphol-Amsterdam constituait une aide d'Etat, et qu'il fallait y mettre fin. La Commission a estimé qu'il n'y avait aucune raison que cet impôt payé par les entreprises privées ne soit pas également payé par les entreprises publiques. Le même raisonnement est applicable à toute discrimination fiscale en faveur des entreprises publiques, qu'il s'agisse de réductions d'accises, de taxe professionnelle, ou de taxes locales.
- Le dernier exemple que je voudrais citer rapidement, est celui de ce qu'on pourrait appeler les "avantages en nature". Il peut s'agir de la mise à disposition gratuite de terrains, de matériel, voire dans certains cas, d'une mise à disposition gratuite de fonctionnaires qui continuent à être payés par l'Etat. De tels avantages sont bien sûr inacceptables, sauf s'ils sont justifiés par exemple, par des raisons de service public.

2.2. Les interventions étatiques en cas de crise financière

Il s'agit, je pense, de formes d'interventions qui intéressent particulièrement votre Commission d'enquête.

Une entreprise publique, comme une entreprise privée, peut se trouver en situation de crise financière, et il n'est pas anormal que l'actionnaire soit appelé à la rescousse. La question essentielle porte sur les conditions de cette intervention.

A cet égard, il faut malheureusement constater, et je précise dans tous les Etats membres, que certaines entreprises publiques connaissent des difficultés financières importantes pendant de nombreuses années, et survivent uniquement grâce au soutien continu de l'Etat actionnaire.

De telles situations ne sont pas acceptables en terme de concurrence (ni d'ailleurs en terme de finances publiques). Le maintien de telles entreprises sur le marché est de nature à causer un dommage grave aux autres entreprises, publiques ou privées, et qui de ce fait, risquent à leur tour, de connaître des difficultés.

Je n'ignore pas que de tels cas soulèvent souvent des difficultés politiques et sociales qu'il faut prendre en considération, mais il ne doit pas s'agir de prétextes à l'inaction.

Comme vous l'avez souligné dans votre exposé des motifs pour la création de cette Commission d'enquête, ces cas posent aussi souvent la question des responsabilités dans la situation de crise. Il n'appartient pas à la Commission de mettre en exergue tel ou tel responsable, mais d'identifier les raisons qui ont conduit aux difficultés, afin d'apprécier si les mesures de soutien, voire de sauvetage, sont appropriées. D'une façon générale, je ne peux bien sûr qu'encourager l'Etat actionnaire à exercer pleinement ses responsabilités, et assurer sur les entreprises publiques le même contrôle que les investisseurs privés exercent sur leurs entreprises. Le manque de véritable de contrôle, et le sentiment conscient ou inconscient des dirigeants d'entreprises publiques que "l'Etat providence" sera toujours là pour corriger d'éventuelles erreurs, peuvent sans doute expliquer certains cas particulièrement pénibles.

Lorsque nous sommes confrontés à de tels cas, notre approche reste fondée sur le principe de l'investisseur privé que j'ai déjà mentionné. En d'autres termes, nous nous demandons qu'elle serait la réponse d'un actionnaire privé face à une telle situation. Ce

dernier apporterait-il son soutien à l'entreprise, ou déciderait-il sa liquidation?

S'il est établi qu'un investisseur privé déciderait la liquidation de l'entreprise, nous devons en tirer la conclusion qu'une intervention financière de l'Etat constitue en fait une aide d'Etat. Dans cette hypothèse, une intervention financière peut être acceptée par la Commission seulement dans des conditions spécifiques et sous réserve de l'établissement d'un plan de restructuration réaliste, qui normalement comporte la cession de certaines activités.

3. ENTREPRISE PUBLIQUE ET SERVICE PUBLIC

Ces deux notions ne doivent pas être confondues. Certains services publics sont offerts par des entreprises privées, et inversement, certaines entreprises publiques n'interviennent pas en matière de service public. Toutefois, certaines grandes entreprises publiques continuent à intervenir dans le domaine des services publics, tout en intervenant sur des marchés concurrentiels en dehors du service public. Il convient donc d'aborder cette question.

Le thème du service public a déjà donné lieu à de nombreux travaux de la part de la Commission, et nous venons récemment d'adopter un Livre vert sur cette question. Il s'agit d'un document important qui aborde en particulier la question de la place des services publics en Europe et le rôle respectif des Etats membres et de la Communauté. L'objectif est de donner à toute personne intéressée la possibilité de faire part de ses commentaires/propositions, avant de définir les actions les plus propices au niveau européen.

S'agissant plus particulièrement des règles de concurrence, la question essentielle porte sur les possibilités de financement du service public, et la conformité avec les dispositions en matière d'aides d'Etat.

Je dois dire à ce sujet, que les critiques qui sont parfois émises contre la Commission sont difficilement compréhensibles. Les règles actuelles permettent en effet aux Etats membres d'octroyer aux entreprises en charge du service public, tout le soutien financier dont elles ont besoin pour le service en cause. J'ajouterai que cette compensation peut bien sûr inclure une marge normale. La limite que nous imposons, est que le soutien ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire, c'est à dire que les "surcompensations" constituent des aides d'Etat incompatibles.

Nous demandons également que l'argent destiné au service public soit effectivement utilisé pour ce service, et ne soit pas détourné pour intervenir sur des marchés concurrentiels en dehors du service public. Cette condition est particulièrement importante dans des secteurs comme l'énergie, la poste ou les transports, dans lesquels les mêmes entreprises intégrées fournissent les activités de service public et hors service public.

Dans tous les cas, il est particulièrement important que les obligations qui pèsent sur l'entreprise soient clairement précisées dans un contrat qui lie l'Etat et l'entreprise. Cette transparence est nécessaire pour déterminer la juste compensation et éviter d'éventuelles surcompensations.

Je voudrais insister sur le fait que lorsque la Commission demande des explications à un Etat membre sur les avantages financiers octroyés à telle ou telle autre entreprise, il ne s'agit aucunement de mettre en cause le fonctionnement du service public, mais de vérifier que ces avantages sont effectivement nécessaires pour le service public. Dans le cas contraire, pourquoi faudrait-il accepter de tels avantages? Ces avantages injustifiés, outre le fait qu'ils grèvent le budget des Etats, sont utilisés pour faire une concurrence déloyale aux autres entreprises, et ne sont donc pas acceptables.

CONCLUSION

En conclusion de ces remarques sur les entreprises publiques et les règles de concurrence, permettez-moi d'insister rapidement sur deux points:

- La communauté a besoin avant tout d'entreprises compétitives. Le fait que celles-ci soient privées ou publiques n'est pas important. Les entreprises publiques et leurs actionnaires, doivent toutefois faire un effort pour s'adapter à la nouvelle situation créée par la libéralisation, et veiller à ce que les règles du jeu avec les entreprises privées soient respectées.
- A cet effet, comme l'écrivait récemment dans la presse votre Président, Monsieur Douste-Blazy, un effort important doit être fait en matière de transparence. Il est dans l'intérêt des Etats, du public,

de la Commission, comme des entreprises, que les flux financiers entre les Etats et les entreprises publiques soient clairement identifiés. Cette transparence peut permettre d'identifier les éventuels problèmes, mais peut également permettre lever la suspicion sur les financements que certaines entreprises peuvent recevoir. La Commission, pour sa part, a fait son travail, puisque nous avons adopté dès 1980, une directive sur la transparence des relations financières entre les Etats et les entreprises publiques.

Mesdames et Messieurs les Parlementaires, je vous remercie de votre attention, et me tiens à votre disposition pour répondre à vos questions éventuelles.