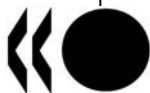


Non classifié

DAF/COMP/GF(2009)1/REV1



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

16-Feb-2009

Français - Or. Anglais

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

DAF/COMP/GF(2009)1/REV1
Non classifié

Forum mondial sur la concurrence

POLITIQUE INDUSTRIELLE, POLITIQUE DE LA CONCURRENCE ET CHAMPIONS NATIONAUX

Note de référence

-- Session I --

Cette note de référence a été rédigée par David Spector (Centre national de la recherche scientifique, Ecole d'économie de Paris et MAAP), Antoine Chapsal (Université Pompeu Fabra et MAAP) et Laurent Eymard (MAAP). Elle est soumise pour EXAMEN à la session I du Forum mondial sur la concurrence, qui se tiendra les 19 et 20 février 2009.

JT03259706
Ta. 90446

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Français - Or. Anglais

POLITIQUE INDUSTRIELLE, POLITIQUE DE LA CONCURRENCE ET CHAMPIONS NATIONAUX

NOTE DE RÉFÉRENCE¹

1. Introduction

1. L'expression « politique industrielle » peut être interprétée différemment. Selon le contexte, elle peut désigner toute intervention des pouvoirs publics influant sur les décisions des entreprises, depuis les mesures générales comme les avantages pour l'investissement accordées à toutes les entreprises jusqu'aux incitations plus spécifiques à caractère sectoriel en passant par les mesures « nationalistes », notamment l'obligation d'intégration locale pour les marchés publics, le subventionnement direct ou indirect de certaines entreprises, ou les mesures plus dirigistes comme la création de champions nationaux et leur protection contre les concurrents et acquéreurs étrangers.

2. Quelle que soit sa signification, on justifie invariablement la politique industrielle par la nécessité de remédier à des défaillances du marché, alors que la politique de la concurrence est un moyen de faire en sorte que les mécanismes du marché ne soient pas entravés par des pratiques anticoncurrentielles. Il semble donc y avoir à première vue contradiction entre les principes de base de la politique industrielle et ceux de la politique de la concurrence, mais, concrètement, il faut nuancer cette impression, parce qu'un grand nombre d'interventions des pouvoirs publics qui peuvent être considérées comme relevant de la politique industrielle n'interfèrent pas avec la politique de la concurrence.

3. Pourtant, l'un des principaux instruments de la politique industrielle, la création, le soutien ou la protection de « champions nationaux » est indéniablement en contradiction avec la politique de la concurrence. Le credo des défenseurs des champions nationaux repose sur plusieurs prémisses possibles. L'une d'entre elles est souvent invoquée : l'initiative privée ne suffit pas à elle seule pour promouvoir le développement de nouveaux secteurs pouvant se révéler très rentables, et une aide publique temporaire est nécessaire pour accélérer ce développement et assurer une diversification sectorielle. Un autre argument est mis en avant pour légitimer le soutien de champions nationaux : la taille et le pouvoir de marché sont les principaux moteurs de la productivité et de la croissance, et la nationalité des entreprises a un impact sur leur contribution à l'économie du pays où elles opèrent — notamment par l'amélioration du niveau général de qualification des travailleurs, ou par la création d'activités complémentaires, par exemple via leurs approvisionnements auprès de fournisseurs locaux. Les partisans de mesures sectorielles de politique industrielle et d'une politique de champions nationaux peuvent citer à cet égard plusieurs succès retentissants. Au Brésil, Embraer a été créé en 1969 avec le statut d'entreprise publique (elle a été privatisée en 1994) et elle a bénéficié au début de son développement d'un soutien qui a pris la forme de subventions et d'un régime préférentiel pour les marchés publics, avant de devenir un acteur mondial majeur dans le secteur de l'aéronautique, à tel point que l'aéronautique se situe aujourd'hui au premier rang des exportations brésiliennes. En Corée, le conglomérat Hyundai a été subventionné, et protégé occasionnellement de la concurrence étrangère, à chaque étape de sa diversification. De même, la décision prise par les autorités mexicaines de développer l'industrie automobile en imposant aux entreprises étrangères (attirées par le niveau relativement faible de salaire et par la proximité du marché des États-

¹ Cette note de référence a été rédigée par David Spector (Centre national de la recherche scientifique, Ecole d'économie de Paris et MAAP), Antoine Chapsal (Université Pompeu Fabra et MAAP) et Laurent Eymard (MAAP). Il ne représente pas nécessairement l'avis du Secrétariat de l'OCDE ou des pays membres de l'Organisation.

Unis) de strictes obligations d'intégration locale a été couronnée de succès, et l'automobile est aujourd'hui le premier secteur exportateur du Mexique. Un grand nombre de pays en développement ont appliqué et appliquent encore cette politique, afin de favoriser le développement de certains secteurs, par exemple les industries extractives et le tourisme (plusieurs pays d'Amérique latine) ou les logiciels (Chine et Inde en particulier) ainsi que les transports maritimes.

4. En revanche, ceux pour qui « la politique de la concurrence est la meilleure politique industrielle possible » soulignent qu'une intense rivalité entre entreprises et la menace permanente que représentent les entrants innovants pour les entreprises en place constituent un moteur plus efficace de la croissance que les mesures administratives de politique industrielle, que vient dénaturer la recherche de rentes par les intérêts en place. Ce scepticisme s'appuie souvent sur les échecs cuisants d'un grand nombre de champions nationaux, souvent imputables à un phénomène de déresponsabilisation et à des décisions économiquement irrationnelles, fruit d'une gouvernance politisée.

5. Dans la pratique, la création de champions nationaux bénéficiant d'un substantiel pouvoir de marché est souvent en contradiction avec la politique de contrôle des fusions ; d'un autre côté, les gouvernements cherchent parfois à infléchir la procédure de contrôle des fusions dans le sens de la réalisation d'objectifs de politique industrielle afin d'empêcher le rachat d'un champion national par une entreprise étrangère.

6. Une série d'affaires récentes ont mis en lumière cette tension entre la politique industrielle et la politique de la concurrence ; en effet, plusieurs gouvernements, surtout en Europe, inquiets devant la perspective d'une fusion transnationale dans des secteurs politiquement sensibles comme la banque et l'énergie, se sont efforcés de créer des champions nationaux ou de protéger ceux qui existaient déjà. Pour contribuer à ce débat, on examinera dans le présent document les avantages et les inconvénients de la politique industrielle et de la politique de la concurrence au vu des résultats des recherches empiriques. Les principales conclusions sont les suivantes :

- La création de champions nationaux n'a guère de justifications. D'une part, l'idée que la taille s'accompagne d'avantages concurrentiels décisifs est démentie par le bilan contrasté d'un grand nombre de fusions, qui fait douter que les gouvernements soient capables de sélectionner efficacement les gagnants, voire de les créer. D'autre part, rien ne prouve que les entreprises à capitaux étrangers aient moins de retombées bénéfiques sur leur pays d'accueil que les entreprises nationales.
- La protection des champions existants n'a, elle non plus, guère de justifications. Comme on peut le constater, une forte proportion des gains de productivité tient aux réaffectations qui s'opèrent entre les entreprises (entre les moins productives et les plus productives), et un grand nombre d'innovations sont dues aux nouveaux entrants ; c'est pourquoi une protection systématique des entreprises en place est de nature à freiner la croissance, aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement.
- De nombreuses études empiriques démontrent l'existence d'externalités positives induites par les effets d'économies d'échelle et d'agglomération au niveau sectoriel. En particulier, les externalités d'information semblent être fortes dans les pays en développement ; en effet, les perspectives de succès dans de nouvelles activités sont très incertaines, ce qui peut être extrêmement dissuasif pour l'initiative privée. Par conséquent, les mesures prises par les pouvoirs publics pour favoriser de nouvelles activités peuvent aider les agents économiques privés à mieux connaître les secteurs qui sont prometteurs et qui peuvent accélérer le développement et la diversification. Mais définir la politique la plus adéquate pour prendre en compte ces externalités est loin d'être aisé. Il n'y a pas de recette universelle, mais les données disponibles montrent

qu'une politique industrielle efficace doit être axée sur le développement de nouvelles activités, et pas sur le soutien de champions nationaux bien établis.

- Comme toutes les interventions des pouvoirs publics, la politique industrielle se prête à la recherche de rentes. Ce phénomène de comportement de recherche de rentes implique que les gouvernements devraient préférer les instruments d'action qui ne leur donnent pas le pouvoir d'avantager certaines sociétés, et qu'ils devraient s'en tenir à des instruments d'action plus neutres et plus généraux.
- La politique de la concurrence peut remédier à de nombreuses préoccupations habituellement invoquées pour justifier la politique industrielle. Une vive concurrence provoque la sortie des entreprises inefficaces et la rationalisation de la production, sans qu'il soit besoin de procéder à des fusions sous l'égide des pouvoirs publics. Elle peut limiter les prix abusifs pratiqués par une entreprise étrangère détenant un pouvoir de marché et faciliter l'entrée dans les secteurs dominés par quelques entreprises étrangères, ces deux effets concernant tout particulièrement les pays en développement. Enfin, la concurrence renforce l'efficacité des entreprises en incitant davantage leurs dirigeants à réduire le sous-emploi des ressources et, selon certaines études, en les incitant davantage à innover.
- Il n'y a guère de conflits entre une politique industrielle correctement définie et la politique de la concurrence. Il peut y avoir certaines tensions en ce qui concerne le traitement des synergies pour le contrôle des fusions, mais des compromis devraient être possibles sur ce point.

2. La création de champions nationaux par voie de fusion : théorie et constats

7. L'un des principaux types d'intervention des gouvernements habituellement considérés comme relevant de la politique industrielle est la création de champions nationaux, soit ex nihilo, soit, plus souvent, par fusion d'entreprises préexistantes. Les gouvernements peuvent créer des champions nationaux directement, par l'acquisition de plusieurs entreprises privées et leur fusion en une seule entreprise à capitaux publics, comme l'a fait, par exemple, le gouvernement du Royaume-Uni en 1967 lorsqu'il a acquis les douze plus grandes entreprises sidérurgiques du pays pour créer British Steel Corporation ; ou en fusionnant une entreprise à capitaux publics et une entreprise privée, comme cela s'est produit en France récemment avec la fusion GDF-Suez, pour créer un champion national dans le secteur de l'énergie, de façon à contrecarrer une OPA italienne. Les gouvernements peuvent aussi agir indirectement en usant de leur influence sur certaines entreprises (notamment à travers l'encadrement du crédit, les marchés publics, la fiscalité ou les subventions) afin de les inciter à fusionner. Par exemple, dans le cadre de la loi de 1968 concernant le développement industriel, le gouvernement du Royaume-Uni a chapeauté la création d'un champion national dans l'informatique, ICL, par fusion de plusieurs entreprises nationales, en accordant des subventions par le biais de divers dispositifs d'encouragement de la R-D². Les pays où l'État n'exerce pas un contrôle direct sur les entreprises peuvent néanmoins essayer de favoriser certaines fusions et d'en défavoriser d'autres, afin d'obtenir la création d'un champion national ; c'est ce que le gouvernement espagnol a fait en 2006 lorsqu'il a soutenu (en vain) une fusion entre Gas Natural et Endesa afin d'empêcher le rachat d'Endesa par une entreprise étrangère.

8. Même si les lourdes interventions de ce type visant à configurer la totalité d'un secteur sont maintenant moins fréquentes que dans le passé, de nombreux gouvernements considèrent néanmoins qu'ils doivent conserver un certain pouvoir dans le domaine du contrôle des fusions afin qu'occasionnellement les préoccupations de politique industrielle puissent primer sur les préoccupations de politique de la

² Stephen Young et A. V. Lowe, *Intervention in the Mixed Economy : The Evolution of British Industrial Policy, 1964-1972* (London : Croom Helm, 1975)

concurrence : dans de nombreux pays, le ministère des Finances peut prendre une décision contraire aux recommandations de l'autorité nationale de la concurrence.

9. Un argument est souvent invoqué pour justifier la création de champions nationaux par fusion de petites entreprises nationales sous l'égide des pouvoirs publics : une fusion permet aux entreprises de dégager des économies d'échelle, de réaffecter leur production à leurs unités les plus efficaces et, plus généralement, de tirer parti de diverses synergies ; il sera ainsi possible en définitive d'accroître la production, d'améliorer la qualité des produits et d'innover davantage.

10. Si l'on veut se prononcer sur le bien-fondé de cet argument, il est utile de le décomposer en plusieurs éléments. Il s'appuie sur les quatre hypothèses suivantes :

- i) Hypothèse 1 : « ce qui est grand est beau » ; plus une entreprise se développe, plus elle a tendance à se montrer plus efficace.
- ii) Hypothèse 2 : les mécanismes du marché ne permettent pas à eux seuls l'apparition d'entreprises de taille suffisante ; autrement dit, le fait que les entreprises plus efficaces gagnent généralement des parts de marché, investissent davantage et se développent ne suffit pas pour procurer tous les gains qui sont liés à la taille.
- iii) Hypothèse 3 : l'incitation des entreprises à fusionner est insuffisante par rapport aux gains sociaux découlant d'une fusion. Une autre variante édulcorée de cette hypothèse est que le problème tient aux mesures de contrôle des fusions et pas aux incitations des entreprises.
- iv) Hypothèse 4 : les gouvernements sont capables d'identifier les « champions » à créer et à soutenir.

11. Comme on le verra ci-après, la validité théorique et empirique de chacune de ces hypothèses est faible et une présomption systématique en faveur d'une politique de création et de soutien de champions nationaux ne saurait être admise. Cela ne veut pas dire que les mesures qui visent à créer des champions nationaux ne soient jamais justifiées. Ces résultats laissent toutefois penser que ces mesures ne doivent pas être la norme, mais l'exception, et que la charge de la preuve devrait entièrement incomber aux gouvernements qui prennent ces initiatives, et pas à ceux qui les mettent en doute.

2.1. La rationalisation de l'utilisation des installations de production n'est pas une justification convaincante pour la création de champions nationaux par voie de fusion

12. Indéniablement, la fusion de plusieurs petites entreprises pour former une entreprise de plus grande dimension permet souvent une rationalisation et une baisse des coûts de production, et cela pour plusieurs raisons : on peut éliminer la duplication de coûts fixes en concentrant l'ensemble des activités de production sur un seul site ; on peut fermer les installations à coût élevé en redéployant leur production vers les installations à faible coût ; en fusionnant, les entreprises peuvent mettre en commun leurs technologies et leur savoir-faire, de sorte que les coûts seront plus bas qu'ils ne l'étaient dans chaque entreprise avant la fusion ; les grandes entreprises dont les clientèles sont complémentaires peuvent atteindre une échelle à laquelle les innovations de réduction des coûts ou d'amélioration de la qualité deviennent rentables et à laquelle le lancement de nouveaux produits le devient également.

13. Il n'y a pas de théorie unique pour ce qui est des gains d'efficacité découlant d'une fusion. La théorie économique a néanmoins étudié de façon approfondie un type particulier de gains d'efficacité, à savoir ceux qui résultent de la possibilité qu'ont les entreprises de plus grande dimension de rationaliser leur production en la réaffectant aux sites les plus efficaces et en tirant parti des économies d'échelle. Farrell et Shapiro (1990) ont proposé le principal cadre d'analyse théorique. Leur modèle prend en compte

un marché très stylisé sur lequel toutes les entreprises produisent des biens homogènes et se livrent concurrence sur les quantités³. Le principal résultat de ce modèle est que les fusions qui sont uniquement justifiées par la rationalisation de la production (c'est-à-dire la réaffectation au profit des installations à faible coût et la suppression des duplications de coûts fixes) se traduisent nécessairement par une diminution de la production et un niveau de prix plus élevé, même si elles peuvent améliorer le bien-être total. La raison de ce résultat surprenant est tout à fait intuitive. Sur les marchés suffisamment concurrentiels, la rationalisation intervient spontanément, puisque les entreprises à coûts élevés ne peuvent pas être concurrentielles à l'égard de leurs rivales plus efficaces. La rationalisation qui reste à réaliser par voie de fusion (par rapport au redéploiement induit par le marché) reflète en quelque sorte la faiblesse de la concurrence, qui permet principalement aux entreprises relativement inefficaces de rester en activité. Mais, dans ce cas, une fusion est de nature à réduire la concurrence sur tout marché qui n'est pas déjà suffisamment concurrentiel, ce qui explique pourquoi elle aboutit nécessairement à des prix plus élevés et à une plus faible production. Dans une étude consacrée à cette question, Spector (2003)⁴ a montré que ce résultat vaut également lorsque l'entrée est possible en réaction à une hausse des prix due à une fusion : même lorsque l'entrée est libre, les fusions rentables qui ne dégagent aucune synergie autre que celles découlant de la rationalisation de l'utilisation des installations existantes de production se traduisent par une hausse des prix et une baisse de la production.

14. Ces résultats ne suffisent pas en eux-mêmes pour écarter la possibilité de fusions créant des champions nationaux qui soient souhaitables. Comme tous les résultats théoriques, ils s'appuient sur une modélisation très stylisée de l'économie. Surtout, ils ne prennent pas en compte tous les types de synergies, notamment celles qui tiennent à la mise en commun du savoir-faire ou à l'éventuel renforcement de l'incitation à innover grâce à la possibilité d'étalement des coûts de l'innovation sur de plus gros volumes. Ces résultats impliquent néanmoins qu'on ne peut justifier a priori une politique de création de champions nationaux en invoquant uniquement les économies d'échelle.

2.2. Les données empiriques sont ambivalentes en ce qui concerne l'impact des fusions sur l'efficience

15. Pour élucider l'argument selon lequel, « ce qui est grand est beau », il faut examiner les données empiriques concernant l'impact des fusions. Les études réalisées jusqu'à présent peuvent être subdivisées en trois catégories. Un premier groupe s'attache à l'impact des fusions sur la performance des entreprises, mesurée par les bénéfices ou par la rentabilité pour les actionnaires. Un deuxième groupe examine surtout l'impact des fusions sur les parts de marché et le cours des actions des entreprises extérieures à la fusion, afin de distinguer entre les effets de pouvoir de marché et les effets d'efficience. Enfin, un troisième groupe s'efforce de répondre directement à la question suivante : les fusions ont-elles tendance à accroître l'efficience des entreprises⁵ ?

16. Les données concernant l'impact des fusions sur la rentabilité des entreprises sont contrastées. Les études consacrées aux fusions qui ont eu lieu en Europe, aux États-Unis et au Japon dans les années 60 et 70 montrent qu'en moyenne les fusions ne sont guère créatrices de valeur, et elles concluent que de

³ J. Farrell et C. Shapiro, « Horizontal Mergers : An Equilibrium Analysis », *American Economic Review*, vol. 80(1), 107-126, 1990. Voir également J. Farrell et C. Shapiro, « Scale Economies and Synergies in Horizontal Merger Analysis », *Antitrust Law Journal*, vol. 68(3), 2001.

⁴ D. Spector, « Horizontal Mergers, Entry, and Efficiency Defence », *International Journal of Industrial Organisation*, vol. 21(10), 1591-1600, 2003.

⁵ Cette section s'appuie en partie sur Röller, Lars-Hendrik, Johan Stennek et Frank Verboven (2001), « Efficiency Gains from Merger ». *European Economy*, No 5, 31-128.

nombreuses fusions ont été en fait destructrices de valeur, surtout celles entre grandes entreprises⁶. Les études les plus récentes ont surtout concerné l'impact de l'annonce de la fusion sur la capitalisation boursière totale des entreprises qui fusionnent. L'hypothèse de base est celle de « l'efficacité des marchés », les cours de bourse étant censés refléter exactement toutes les informations disponibles sur le flux attendu de bénéfices futurs. Au total, ces études ne démontrent pas de façon convaincante que les entreprises accroissent leur rentabilité avec une fusion. Comme toutes les études empiriques, celles qu'on vient de citer soulèvent plusieurs problèmes méthodologiques. Les plus anciennes, qui mettent l'accent sur les bénéfices avant et après fusion par rapport aux autres entreprises du même secteur, ne prennent pas en compte le caractère endogène des fusions. Si les fusions sont plus fréquentes lorsqu'une des entreprises parties à la fusion se trouve confrontée à des perspectives particulièrement défavorables, rien ne justifie qu'on prenne comme référence les autres entreprises. Les études événementielles qui s'attachent à l'évolution des cours de bourse peu avant et peu après l'annonce d'une fusion échappent à cette objection, mais elles se fondent sur l'hypothèse d'efficacité des marchés, qu'on peut juger irréaliste.

17. Ces résultats sont à prendre en compte dans le débat sur la politique industrielle, parce qu'ils vont à l'encontre d'un des arguments les plus anciens et les plus fréquemment invoqués en faveur des champions nationaux. Le fait que, contrairement à ce que pouvaient espérer les actionnaires, un grand nombre de fusions n'améliorent pas sensiblement la rentabilité, ou au moins que les actionnaires se trompent très souvent, signifie que l'impact des fusions est tout à fait incertain ex ante. Par conséquent, les gouvernements qui veulent créer des champions nationaux font face à un sérieux problème d'information, plus aigu que celui qui se pose aux actionnaires puisqu'ils disposeront probablement de moins d'informations spécifiques à l'entreprise. Même si on laisse de côté les autres problèmes liés à l'intervention des pouvoirs publics, notamment la recherche de rentes ou l'absence d'incitations correctes, ce problème d'information invite à lui seul à la circonspection.

18. Par ailleurs, même si une fusion n'améliore pas l'efficacité des entreprises concernées, on pourrait penser qu'elle sera rentable si elle crée un pouvoir de marché. Or, l'absence de preuves non équivoques allant dans ce sens justifie une attitude sceptique à l'égard de l'argument selon lequel la taille en elle-même rend les entreprises plus efficaces et une bonne politique industrielle exige un contrôle plus souple des fusions afin d'obtenir l'efficacité qu'on peut en attendre.

19. Pour dissocier l'impact des fusions sur le pouvoir de marché et leur impact sur l'efficacité, plusieurs études ont examiné les effets des fusions en termes de part de marché. L'idée est que les fusions qui renforcent le pouvoir de marché devraient réduire la part de marché des entreprises fusionnées (en conséquence de la hausse de leurs prix), alors que les fusions qui se traduisent essentiellement par une plus grande efficacité (en termes de coûts ou de qualité des produits) des entreprises devraient avoir l'effet inverse. Un autre moyen d'évaluer si le principal effet des fusions est d'accroître l'efficacité des entreprises ou de renforcer leur pouvoir de marché consiste à examiner l'impact des fusions sur les cours des actions des concurrents extérieurs à la fusion. Si le principal effet d'une fusion doit être un renforcement du pouvoir de marché des entreprises qui fusionnent, et donc une hausse des prix qu'elles pratiqueront, cela devrait être bénéfique pour leurs concurrentes. Au contraire, si le principal effet d'une fusion est d'accroître l'efficacité des entreprises qui fusionnent, cela devrait être nocif pour les entreprises concurrentes et le cours de leurs actions devrait baisser. À en juger par les études disponibles, les fusions ont été suivies en moyenne d'une diminution des parts de marché des entreprises parties à la fusion et/ou

⁶ Voir, par exemple, Lubatkin, M., Srinivasan, N. et Merchant, H. (1997), « Merger strategies and shareholder value during times of relaxed antitrust enforcement : the case of large mergers during the 1980s », *Journal of Management*, 23, 59-81 ; Sirower, M. L. (1997). *The Synergy Trap : How Companies lose the Acquisition Game*. New York : The Free Press ; The effects of mergers : an international comparison ; K. Gugler, D. Mueller, B. Yurtoglu, et C. Zulehner, « The Effects of Mergers : An International Comparison », *International Journal of Industrial Organization*, vol. 21, 625-653, 2003.

d'une hausse du cours des actions des sociétés concurrentes, ce qui veut dire qu'en moyenne les gains d'efficacité, s'il y en a eu, n'ont pas été suffisants pour compenser la perte d'intensité de la concurrence⁷. Une autre étude⁸, analysant directement l'impact des fusions sur les coûts dans le secteur bancaire, conclut qu'en moyenne les fusions n'ont pas amélioré l'efficacité-coût et que les situations sont très variables, certaines fusions se traduisant par de substantiels gains d'efficacité et d'autres par de fortes pertes d'efficacité.

20. Au total, ces études montrent que certaines fusions sont très bénéfiques en termes d'efficacité, mais rien ne permet de présumer que tel sera systématiquement le cas. Même les décideurs bien informés et agissant dans une optique de maximisation du profit se lancent souvent dans des fusions qui n'améliorent guère l'efficacité, voire n'ont aucun effet sur ce plan. Cette observation, à laquelle il faut ajouter l'échec d'un grand nombre de champions nationaux (notamment ICL au Royaume-Uni, Bull en France et Olivetti en Italie, censés contester la domination d'IBM sur le marché des ordinateurs), devrait tempérer l'engouement pour les initiatives des pouvoirs publics qui visent à créer des champions nationaux en présumant que la taille est à elle seule la panacée, même s'il faut signaler des réussites comme celle d'Embraer au Brésil.

2.3. *Prise en compte des synergies : les tensions entre politique industrielle et politique de la concurrence*

21. Bien que le bilan soit au total contrasté, certaines fusions sont indéniablement créatrices d'efficacité et la façon dont cette efficacité est prise en compte lors du contrôle des fusions peut ne pas répondre aux préoccupations parfaitement légitimes de politique industrielle. Presque partout, la politique de la concurrence a pour but de protéger les consommateurs. En conséquence, le grand principe du contrôle des fusions est que les fusions bénéfiques pour les consommateurs (en se traduisant par une baisse des prix ou une amélioration des produits) doivent être autorisées, tandis qu'il faut interdire les fusions préjudiciables aux consommateurs. Ce critère n'est aucunement le seul qui soit économiquement rationnel. On pourrait aussi choisir d'autoriser toutes les fusions qui accroissent le bien-être total, c'est-à-dire la somme du bien-être des consommateurs et des bénéfices des entreprises. La divergence entre ces deux critères sensés ne relève pas uniquement du débat académique théorique. Ce qui est en jeu, c'est la façon de prendre en compte les économies sur les coûts fixes rendues possibles par une fusion. Selon les modèles microéconomiques classiques, les prix sont affectés par les modifications des coûts variables, et pas par celles des coûts fixes. Les autorités de la concurrence considèrent donc que les économies sur coûts fixes induites par une fusion ne peuvent être valablement invoquées au titre des gains d'efficacité lorsque la fusion soulève également des problèmes de concurrence. Elles pourront donc interdire des fusions qui améliorent nettement l'efficacité productive en éliminant des duplications de coûts fixes, l'argument étant que ce sont les entreprises parties à la fusion, et pas les consommateurs, qui s'approprient les gains en découlant. En outre, la plupart des autorités de la concurrence, pour autoriser une fusion justifiée par l'efficacité, imposent une norme de preuve excessivement rigoureuse, de sorte qu'en pratique presque aucune affaire de fusion n'a été tranchée sur le fondement de l'argument d'efficacité⁹.

22. Le conflit entre la politique de la concurrence, telle qu'elle est mise en œuvre dans la plupart des pays, et les préoccupations légitimes de politique industrielle, est donc double. Premièrement, le critère du bien-être des consommateurs (à la différence du bien-être total, autre critère possible), point de repère de la

⁷ Voir, par exemple, J. Clougherty et T. Duso, « The Impact of Horizontal Mergers on Rivals : Gains to Being Left Outside a Merger », WZB Discussion Paper SP II 2008-17.

⁸ Berger, Allen N et David B. Humphrey, The effectifs of Megamergers on Efficiency and Prices : Evidence from a Bank Profit Function, Review of Industrial Organization, 1997, 12, 95-139.

⁹ D. Spector, « Will efficiencies ever matter in merger control ? », *Concurrences*, vol. 4-2007.

politique de la concurrence, peut conduire les autorités de la concurrence à interdire des fusions qui améliorent l'efficacité. Deuxièmement, la procédure de contrôle des fusions, comme toute procédure de type juridictionnel, exige une norme de preuve suffisamment stricte, parce que les décisions, en cas de contestation, doivent résister à l'examen des tribunaux. Puisqu'il est difficile de justifier une efficacité future, par nature incertaine, cela peut fausser le contrôle des fusions dans un sens qui laisse trop peu de place à l'efficacité. En revanche, les décisions de politique industrielle, comme toutes les décisions des pouvoirs publics, laissent place à une certaine latitude et à des tâtonnements. Au-delà du choix du critère de contrôle des fusions, le principe même du contrôle des fusions en tant que procédure juridique dont chaque décision est susceptible d'être contestée devant les tribunaux peut donc être considéré comme un carcan pouvant empêcher de mettre en œuvre certaines mesures utiles de politique industrielle.

2.4. Soutenir les champions existants peut être nocif pour la croissance

23. L'un des plus vifs débats que suscite la politique industrielle porte sur la question de savoir si les pouvoirs publics doivent soutenir les grandes entreprises. Autrement dit, doivent-ils soutenir les champions nationaux après avoir aidé à leur création ? La réponse à cette question est-elle la même pour les pays développés et pour les pays en développement ?

24. Les partisans du soutien des champions existants invoquent les arguments suivants : grâce à leur taille, et aussi parce qu'elles courent moins de risques (surtout dans le cas d'un conglomérat), les grandes entreprises sont davantage incitées à innover que leurs homologues de plus petite taille ; elles sont au cœur d'un réseau de fournisseurs auxquels elles assurent des anticipations stables (d'où l'incitation à investir et à innover) et des retombées technologiques ; elles offrent aux pays en développement un moyen d'atteindre une masse critique (en termes d'échelle de production et de gamme de produits) sans laquelle un secteur ne peut pas décoller faute d'économies d'échelle. Les grandes entreprises doivent donc être soutenues lorsqu'elles sont en difficulté et il faut les faire participer aux programmes de politique industrielle, et notamment aux programmes favorisant la R-D en partenariat public/privé. Dans son analyse de la politique industrielle coréenne, Rodrik (1995)¹⁰ juge par exemple très judicieuse la décision prise en 1975 par le Président Park d'obliger les raffineries de pétrole coréennes à transporter leurs produits dans des pétroliers coréens pour aider les activités de construction navale de Hyundai, entreprise alors victime du marasme mondial qui sévissait dans les transports maritimes mondiaux.

25. Les mesures de soutien des grandes entreprises en difficulté sont en fait très présentes, même si elles le sont probablement moins que dans le passé. Par exemple, il n'y a guère de gouvernements qui n'aient pas injecté énormément d'argent dans la compagnie aérienne nationale. Au Royaume-Uni, la contribution de l'État à la construction aéronautique civile entre 1945 et 1974 a atteint au total 1.5 milliard £ aux prix de 1974, en rapportant 0.14 milliard £¹¹. Selon une étude consacrée à la politique industrielle au Royaume-Uni dans les années 60 et 70 « ce qui était qualifié de 'sélection des gagnants' revenait en pratique à dépenser des sommes considérables pour soutenir des entreprises en difficulté ». Cette aide aux industries en déclin est une parfaite illustration d'une politique industrielle erronée¹². Elle met en lumière l'un des écueils de la politique industrielle, la captation de l'autorité publique par les entreprises en place, qui ont les ressources et le savoir-faire nécessaires pour fausser à leur profit les interventions publiques (voir ci-après).

¹⁰ D. Rodrik, « Getting Interventions Right : How South Korea and Taiwan Grew Rich », *Economic Policy*, vol. 10(20), 1995.

¹¹ Gardner, N. (1976), « The Economics of Launching Aid », dans A. Whiting (dir. publ.), *The Economics of Industrial Subsidies*. London : HMSO.

¹² Morris et Stout, p.873 « Industrial Policy », dans D. J. Morris (dir. publ.), *The Economic System in the UK*. Oxford : Oxford University, 1985.

26. Même parmi les partisans d'une politique industrielle interventionniste, rares sont aujourd'hui ceux qui préconisent une aide massive aux entreprises en difficulté. Mais le débat sur l'utilité de l'aide aux grandes entreprises va bien au-delà de la question du soutien à accorder aux « perdants ». Par exemple, dans l'Union européenne, les aides consacrées au sauvetage et à la restructuration des entreprises n'ont atteint entre 2005 et 2007 que 4 % du total des aides d'État. Représentant 0.53 % du PIB (et surtout octroyées aux grandes entreprises), les aides de l'État ont été consacrées pour l'essentiel à d'autres objectifs de politique industrielle. Le débat sur le point de savoir si la politique industrielle doit bénéficier aux grandes entreprises en place peut être illustré par les récents revirements de la politique de la France en matière d'innovation industrielle. Le gouvernement français a créé en 2005 une Agence pour l'innovation industrielle, dont la mission était d'attribuer des financements publics à des projets de R-D technologique devant être pilotés par une grande entreprise industrielle (avec également la participation d'entreprises de plus petite taille), mais cette démarche a été abandonnée en 2007, cette agence ayant été fusionnée avec un autre organisme dont 100 % des aides étaient accordées aux petites et moyennes entreprises, l'idée étant que la politique industrielle devait désormais être axée sur le développement des petites entreprises innovantes.

27. On peut faire remonter cette conception à la vision de Schumpeter, selon laquelle la croissance est un processus de destruction créatrice, de nouvelles entreprises venant remplacer les entreprises existantes ; dès lors, une politique industrielle saine doit favoriser le développement des petites entreprises innovantes, et pas venir en aide aux entreprises en place. Les données empiriques sont de plus en plus nombreuses à justifier cette solution, aussi bien pour les pays développés que pour les pays en développement. Les données factuelles concernant les secteurs des ordinateurs, des logiciels et d'Internet révèlent toute l'importance de la destruction créatrice : au début des années 80, IBM n'a pas saisi l'importance stratégique des systèmes d'exploitation et sa domination a été remise en cause par Microsoft. À son tour, Microsoft a été lent à se rendre compte du rôle d'Internet dans les années 90. Tout en occupant une position de leader dans les systèmes d'exploitation, et en réalisant les profits correspondants, Microsoft n'a pu empêcher des entreprises extrêmement innovantes comme Google et Sun Microsystems de s'imposer sur les nouveaux marchés qui se sont créés avec le développement d'Internet. L'élément factuel qu'on invoque le plus fréquemment à l'encontre d'une aide aux grandes entreprises en place est précisément le contraste entre ce phénomène de renouvellement des méga-entreprises aux États-Unis, qui semble aller de pair avec un rythme rapide d'innovation, et la relative stabilité observée en Europe. Ce contraste est généralisé et ne se limite en aucun cas aux secteurs de haute technologie. Seulement trois entreprises européennes se classant au « Top 500 » mondial en 2007 ont été créées après 1967, contre 51 aux États-Unis (et 46 dans les pays émergents) ; les petites entreprises innovantes connaissent une croissance bien plus rapide aux États-Unis. Il est maintenant usuel d'établir un lien entre la relative inertie de la structure des entreprises en Europe et son déficit d'innovation par rapport aux États-Unis, surtout (mais pas uniquement) dans les secteurs de haute technologie¹³.

28. Ces éléments factuels sont confirmés par plusieurs études empiriques s'appuyant sur des méthodologies différentes. Dans leur étude microéconométrique de la croissance de la productivité aux États-Unis, Foster *et al.* (2000)¹⁴ constatent, par exemple, que les gains de productivité totale s'expliquent, dans une proportion allant du tiers à la moitié, par le redéploiement de la production au profit des entreprises les plus efficaces (y compris par disparition d'entreprises existantes et création de nouvelles entreprises), plutôt que par une amélioration de la productivité intraentreprise. On voit donc que, même si un grand nombre d'entreprises anciennes sont très efficaces, les gouvernements ne doivent pas empêcher que les moins efficaces d'entre elles soient déstabilisées par de nouvelles concurrentes.

¹³ T. Philippon et N. Véron, « Financing Europe's Fast Movers », Bruegel Policy Brief, 2008/01.

¹⁴ L. Foster, C. Haltiwanger et C. Krizan, « Aggregate Productivity Growth : Lessons from Microeconomic Evidence », NBER Working Paper N° 6803, 2000.

29. On considère souvent que le processus de destruction créatrice est important dans les pays développés qui sont proches de la frontière technologique, car dans ce cas la croissance est essentiellement liée à l'innovation, alors que les pays en développement devraient surtout s'employer à rattraper les pays plus riches en mettant en œuvre les technologies existantes, ce rattrapage pouvant se faire grâce à la création de champions nationaux. Selon cette théorie, le développement économique nécessiterait des champions nationaux dans une première phase, celle où le pays applique tout simplement les « recettes » déjà connues et s'efforce de tirer parti des économies d'échelle ; dans ce cas, la destruction créatrice ne sera un moteur essentiel de la croissance qu'à un stade ultérieur.

30. Une étude de Fogel, Morck et Yeung (2006)¹⁵ montre néanmoins que les effets bénéfiques de la destruction créatrice sont tangibles non seulement dans les pays développés, mais aussi dans les pays en développement. Ces auteurs mesurent la « stabilité des grandes entreprises » sur un échantillon de 44 pays développés et en développement ; cet indicateur est défini par la fraction des dix plus grandes entreprises en 1975 qui (i) se classaient encore parmi les dix premières en 1996 ou (ii) ont enregistré entre 1975 et 1996 une croissance de leurs effectifs au moins aussi rapide que celle du PIB. À partir de cet indice, ils procèdent à un grand nombre de régressions différentes prenant en compte l'ensemble des pays afin de déterminer la relation entre la stabilité des grandes entreprises entre 1975 et 1996, d'une part, et la croissance entre 1990 et 2000 d'autre part. Leur principale conclusion est qu'une rotation dans la partie supérieure du classement paraît être créatrice de croissance : les pays où les plus grandes entreprises en 1975 n'ont pas prospéré autant que l'ensemble de l'économie se sont montrés en moyenne plus performants, ce constat valant tout autant pour les pays développés que pour les pays en développement. Cela veut dire qu'indépendamment du rythme de développement des nouvelles entreprises, il est en soi très coûteux d'aider les entreprises en place les moins efficaces. Le mécanisme précis à l'origine de ce résultat n'a pas encore fait l'objet de travaux empiriques approfondis, mais on peut partir de l'idée que soutenir les entreprises établies prive les nouvelles entreprises d'un accès aux facteurs de production (en particulier la main-d'œuvre qualifiée) et aux marchés dont elles auraient besoin pour prospérer.

31. Ces conclusions invitent à la prudence à l'égard des mesures d'aide très ciblées à certaines entreprises, parce que les grandes entreprises en place seront probablement les principales bénéficiaires de ces mesures en tirant parti de leur avantage comparatif pour la recherche de rentes. Elles montrent en outre que les gouvernements voulant sélectionner les nouvelles technologies ou les entreprises méritant le plus d'être aidées se trouvent confrontés à de sérieux problèmes d'information : puisqu'il est fréquent que même les grandes entreprises en place ne prennent pas les bonnes décisions stratégiques et qu'elles soient ainsi en définitive déstabilisées par des entreprises de plus petite taille, comment les gouvernements pourraient-ils faire des choix avisés ? Philippon et Véron (2008) concluent que la meilleure politique industrielle consiste à aider les petites entreprises innovantes à se développer plus rapidement, non pas en sélectionnant celles qui paraissent les plus prometteuses, mais en créant un environnement favorable et en facilitant leur financement. Ces auteurs préconisent des mesures « horizontales », notamment la simplification de la réglementation des valeurs mobilières (pour faciliter l'émission d'actions par les petites entreprises), une réforme du droit de la faillite, l'élimination des distorsions dans le traitement fiscal des titres de capital et des titres d'emprunt et, enfin, une plus vive concurrence sur les marchés de capitaux. En définitive, les résultats qu'on vient de citer montrent combien il est utile de diminuer les coûts d'entrée pour les nouvelles entreprises, qui restent élevés dans un grand nombre de pays : selon Djankov *et al.* (2001)¹⁶, le coût de création d'une entreprise variait en 1999 entre 1.7 % du PIB par habitant en Nouvelle-Zélande et 495 % du PIB par habitant en République dominicaine, avec une moyenne mondiale de 66 %.

¹⁵ K. Fogel, R. Mork et B. Yeung, « Big Business Stability and Economic Growth : is What's Good for General Motors good for America ? », NBER Working Paper N°12394.

¹⁶ S. Djankov, R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, et A. Shleifer, « The Regulation of Entry ». *Quarterly Journal of Economics*, 2002, vol. 107.

2.5. *Faut-il que les champions soient nationaux ?*

32. Les mesures qui visent à favoriser et à protéger les champions nationaux se fondent sur l'hypothèse que la nationalité des principaux actionnaires d'une société et la localisation de son siège ont un large impact sur sa contribution à l'économie des pays où l'entreprise exerce ses activités. Cette croyance s'exprime dans la plupart des pays chaque fois qu'une grande entreprise nationale est acquise par une grande entreprise étrangère. Ce « patriotisme économique » s'est fait entendre dernièrement dans un grand nombre de pays développés et a conduit à l'adoption de mesures de contrôle des investissements étrangers ou au renforcement de ces mesures (par exemple, aux États-Unis, le Foreign Investment and National Security Act de 2007, qui a élargi la portée des dispositions Exon-Florio de 1988). Plusieurs pays européens ont des réglementations qui restreignent les rachats étrangers ; en outre, certains pays européens ont récemment essayé de décourager les rachats transnationaux dans des secteurs allant de l'énergie aux transports aériens en passant par les produits alimentaires. Plus généralement, avec les acquisitions de plus en plus fréquentes de cibles de pays développés par des entreprises de pays en développement (par exemple, acquisition l'IBM par Lenovo ou d'Arcelor par Mittal) et la poursuite des opérations d'acquisition inverses (par exemple, l'acquisition de Shin Corp, le « champion national » thaïlandais pour les télécommunications, par Temasek, le Fonds souverain de Singapour, ou l'acquisition de Ranbaxy, fabricant indien de médicaments génériques, par l'entreprise japonaise Daiichi Sankyo), l'opinion publique et les gouvernements sont très sensibles à la nationalité des entreprises. Le Royaume-Uni a valeur d'exception à cet égard : il a laissé des entreprises étrangères acquérir la totalité de son industrie automobile et des pans entiers de ses secteurs de la distribution de l'eau et de l'énergie, activités politiquement sensibles dans un grand nombre de pays.

33. L'exemple de l'industrie automobile du Royaume-Uni est particulièrement intéressant, parce que la fin des champions nationaux (après leur acquisition par des entreprises étrangères) n'a pas sonné le glas de cette industrie : la production totale avait augmenté en 2005 par rapport à 1995 et, ce qui peut paraître surprenant, les exportations britanniques d'automobiles sont passées durant cette période de 837 000 à 1 315 000 véhicules par an¹⁷.

34. Plusieurs études empiriques récentes confirment que les rachats étrangers ne sont pas préjudiciables pour le pays d'accueil, et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, les synergies que créent ces rachats (transnationaux ou non) bénéficient en moyenne aux actionnaires des entreprises acquises, alors que les actionnaires des entreprises qui ont procédé à l'acquisition n'en tirent qu'un faible parti, voire perdent de l'argent¹⁸. Si tel est le cas, une acquisition étrangère peut donc être considérée comme un transfert de richesse des actionnaires étrangers aux actionnaires nationaux — ce dont il n'y a guère lieu de se tracasser. Deuxièmement, plusieurs études empiriques concluent que les rachats étrangers ont un impact positif marqué sur la productivité et n'ont que peu d'effet en moyenne sur l'emploi total. Ce résultat a pu être observé dans le cas du Royaume-Uni¹⁹, de la Suède (avec quelques réserves)²⁰ et des États-Unis²¹. Par ailleurs, on constate que l'investissement direct étranger est bénéfique pour les autres entreprises du même secteur ou pour les entreprises avec lesquelles il existe un lien vertical (fournisseurs ou clients). Les

¹⁷ <http://www.autoindustry.co.uk/statistics/production/uk/index>

¹⁸ Voir, par exemple, Andrade, G., Mitchell, M. et Stafford, E. (2001). « New evidence and perspectives on mergers », *Journal of Economic Perspectives*, 15, 103-120.

¹⁹ Griffith et Simpson, « Characteristics of Foreign Owned Firms in British Manufacturing », NBER Working Paper n° 9573.

²⁰ Heyman, Sjöholm et Gustavsson « There Really a Foreign Ownership Wage Premium ? Evidence From Matched Employer Employee Data », TRUIER Working Paper n°199.

²¹ Bernard et Jensen, « Firm Structure, Multinationals and Manufacturing Plant Deaths », *Review of Economics and Statistics*, vol. 89(2), 2007.

données probantes sont jusqu'à présent plus nombreuses dans le cas des pays développés. En ce qui concerne les économies en développement ou en transition, les données d'observation (encore peu abondantes, il faut l'admettre) montrent que la présence de filiales d'entreprises à capitaux étrangers a tendance à accroître la productivité des fournisseurs locaux. Par exemple, « *après qu'un producteur tchèque de pièces en alliage d'aluminium pour l'industrie automobile a eu signé son premier contrat avec une entreprise multinationale, des équipes de cette multinationale se sont rendues dans l'entreprise tchèque deux jours par mois durant une longue période pour améliorer le système de contrôle de la qualité. L'entreprise tchèque a ensuite appliqué ces améliorations à ses autres lignes de production (qui n'étaient pas destinées à ce client) et a réduit le nombre de pièces défectueuses* »²². Au-delà de ces éléments anecdotiques, une étude économétrique consacrée aux entreprises étrangères exerçant leurs activités en Lituanie a également conclu à l'existence d'un tel effet : les contacts avec les filiales locales d'entreprises étrangères ont tendance à renforcer l'efficacité des fournisseurs locaux à la faveur des retombées technologiques, ce phénomène pouvant être très marqué : une augmentation de 4 % des prises de participation étrangères entraîne une amélioration de 15 % de la productivité du fournisseur. Mais il faut reconnaître que, contrairement à cet effet d'interaction dans la chaîne logistique, plusieurs études portant sur le Maroc, le Venezuela et la République tchèque n'ont pas conclu à l'existence d'externalités positives intrasectorielles liées spécifiquement au capital étranger²³. Malgré tout, même en l'absence d'externalités, les acquisitions étrangères ont un impact positif en améliorant dans l'entreprise acquise la productivité du travail et l'efficacité.

35. Au total, les données disponibles n'étaient guère l'argument selon lequel la nationalité d'un « champion » serait importante sur le plan de la productivité, de l'innovation ou de l'emploi. La nationalité ne semble pas non plus avoir un impact sur la localisation de la R-D. Cette conclusion affaiblit l'argumentation en faveur des champions nationaux.

3. Politique industrielle et externalités

36. La politique industrielle fait intervenir une autre motivation fréquemment invoquée : certaines entreprises créent des externalités positives que l'intervention des pouvoirs publics doit récompenser puisque les mécanismes du marché ne le font pas.

37. Le débat concerne essentiellement deux types d'externalités : la création de concurrence et les effets sectoriels d'économies d'échelle ou d'agglomération (ce qu'on appelle aussi les « effets de grappe »). Avant de commenter chacun de ces types d'externalités, il faut faire une observation générale d'ordre théorique. Lorsque la décision que prend une entreprise d'implanter une usine dans un pays est susceptible d'avoir des externalités positives localement, on peut être tenté de conclure trop précipitamment qu'il est justifié d'accorder des subventions pour attirer cette usine. Mais ce raisonnement ne tient pas compte d'éventuelles externalités transnationales négatives. Si les externalités locales positives sont les mêmes quel que soit le lieu où l'usine est située, et si le seul effet d'une subvention est de déplacer une usine d'un lieu à un autre, alors le gain de chaque pays correspond à la perte d'un autre pays et la politique industrielle ne crée aucun avantage au niveau mondial. Sachant que les financements publics ont un coût d'efficacité, ces subventions diminuent en définitive le surplus à l'échelle mondiale, même si elles peuvent être rationnelles dans l'optique de chaque pays. Cette observation vaut probablement pour certains cas de politique industrielle à courte vue. Par exemple, les études consacrées aux États-Unis, où l'aide n'est pas interdite, donnent une image assez négative de la concurrence entre États pour attirer les entreprises. Aux États-Unis, les États semblent se livrer à une concurrence très dispendieuse, simplement pour attirer sur leur territoire des activités exercées dans des États voisins, sans que les créations de nouvelles activités

²² B. Javorcik, « Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms ? In Search of Spillovers Through Backward Linkages », *American Economic Review*, 2004, vol. 94(3).

²³ Javorcik (2004).

soient nombreuses²⁴. Cette concurrence destructrice entre États semble en outre s'être intensifiée récemment²⁵, de sorte que certains auteurs américains préconisent un contrôle fédéral des aides des États²⁶.

38. Toutefois, si les externalités positives sont très variables selon la localisation de l'usine, la concurrence entre les gouvernements qui offrent des subventions pour attirer cette usine sur leur territoire peut donner des résultats efficaces.

3.1. L'argument de la « création de concurrence »

39. Selon cet argument, en présence de coûts fixes élevés, l'incitation privée à entrer dans un secteur donné est insuffisante parce que le gain privé lié à cette entrée est souvent plus faible que le gain social. Le gain privé se limite au profit réalisé par l'entrant, alors que le gain social comprend également l'avantage que procure aux consommateurs une plus vive concurrence. En pratique, cet argument a été invoqué dans le contexte des mesures de politique industrielle visant à créer des champions nationaux sur les marchés où n'opéraient précédemment qu'un très petit nombre de producteurs étrangers. On peut citer comme exemple de ce type de politique industrielle la tentative de création de concurrents nationaux d'IBM dans plusieurs pays européens au cours des années 60 et 70, qui a été un échec, alors que l'Europe est parvenue en revanche à remettre en cause la domination de Boeing dans l'industrie aéronautique grâce à Airbus.

40. D'un point de vue théorique, ce type de justification de la politique industrielle rappelle la « politique commerciale stratégique » par laquelle les pays s'efforcent de transférer à leurs producteurs nationaux la rente dont bénéficient les producteurs étrangers²⁷. Lorsqu'on veut évaluer ce type de politique, il faut bien garder à l'esprit que d'importantes externalités transnationales sont en jeu. On ne peut connaître a priori le signe de ces externalités. D'une part, soutenir un champion national est bénéfique pour tous les consommateurs, y compris étrangers (à moins que l'intensification de la concurrence ne soit compensée par une forte hausse globale des coûts tenant à ce que les économies d'échelle ne sont pas exploitées), et le fait que les pays ne prennent pas en compte les consommateurs étrangers peut en théorie aboutir à ce que l'aide accordée soit trop faible. D'un autre côté, les pays n'internalisent pas les pertes que subissent les concurrents étrangers. Plusieurs articles récents de David Collie²⁸ montrent que si le coût d'efficacité de l'impôt est élevé et si le marché considéré est un marché de produits très homogènes, la politique industrielle peut aboutir à une course inefficace aux subventions dont le résultat est un

²⁴ R. Tannenwald, Are State and Local Revenue Systems becoming Obsolete ?, *National Tax Journal*, vol. 55 (2), sept. 2002, p. 467.

²⁵ K. Chi et D. Leatherby, *State Business Incentives : Trends and Options for the Future*, Lexington, Kentucky : Council of State Governments, 1997.

²⁶ P. Enrich, « Saving the States from Themselves : Commerce Clause Constraints on State Tax Incentives for Business », *Harvard Law Review*, vol. 110 (2), 1996, p. 377. On notera cependant que si les externalités positives varient sensiblement en fonction de la localisation de l'usine, la concurrence entre les collectivités publiques offrant des subventions pour l'attirer sur leur territoire peut donner des résultats efficaces (W. Tiebout, A pure theory of local expenditures, *Journal of Political Economy*, vol. 64(5), 1956, p. 4126 ; T. Besley et P. Seabright, « The Effects and Policy Implications of State aids to Industry : an Economic Analysis », *Economic Policy*, 1999, p 15-53).

²⁷ J. Brander et B. Spencer, Export Subsidies and International Market Share Rivalry, *Journal of International Economics*, vol. 18, 1985, p. 83.

²⁸ D. Collie, State aid in the European Union : The prohibition of subsidies in an integrated market, *International Journal of Industrial Organization*, vol.18, 867-884 ; 1998 ; D. Collie, Prohibiting State aid in an Integrated Market, *Journal of Industry, Competition and Trade*, vol. 2 (3), 2002, p. 215 ; D. Collie, State aid to Investment and R&D, European Economy, *Economic Papers*, vol. 231, 2005, p. 1. Voir également J.-A. Garcia et D. Neven, State aid and Distortion of Competition, a Benchmark Model, HEI Working Paper No. 06/2005.

gaspillage de deniers publics, même si chaque pays agit rationnellement et s'efforce de maximiser son surplus.

41. Comme souvent, les études empiriques sur ce thème sont ambivalentes. Premièrement, on constate que dans plusieurs cas les mesures de politique industrielle qui obéissent à la volonté d'intensifier la concurrence ont totalement échoué, en particulier dans l'informatique. Deuxièmement, une estimation de l'impact du lancement d'Airbus avec l'aide de plusieurs pays européens illustre l'ampleur des externalités négatives. D'un côté, la création d'Airbus a été bénéfique pour l'Europe dans son ensemble, parce qu'elle a transféré au profit d'Airbus certaines rentes dont bénéficiaient les constructeurs aéronautiques américains et a également contribué à une baisse des prix (compte tenu de la qualité). Mais la création d'Airbus a été préjudiciable du point de vue du bien-être mondial, parce que les constructeurs américains ont subi de lourdes pertes en n'étant plus autant à même de récupérer leurs coûts fixes sur de gros volumes de ventes. En ce sens, la création d'Airbus a réduit l'efficacité de la production mondiale d'avions, parce qu'elle s'est traduite par un gaspillage prenant la forme d'une duplication des coûts fixes²⁹. La création d'Airbus est donc une opération à double tranchant. D'une part, c'est un exemple de politique industrielle efficace qui a eu clairement des effets bénéfiques pour les pays participants, et qui a montré que les problèmes liés à l'intervention des pouvoirs publics dans l'industrie, notamment la recherche de rentes ou une responsabilisation insuffisante, peuvent être surmontés. D'un autre côté, il serait erroné de considérer les politiques de ce type comme un exemple de stratégies favorisant la croissance au niveau mondial, puisqu'elles peuvent réduire le bien-être à ce niveau, même si elles sont couronnées de succès.

3.2. *Externalités, retombées, pôles de compétitivité et champions nationaux*

42. Depuis quelque temps, le principal argument des partisans d'une politique industrielle interventionniste se fonde sur la nécessité, pour les gouvernements, de corriger une défaillance des marchés en ce qu'ils ne « récompensent » pas les externalités locales résultant de la concentration régionale des entreprises dans certains secteurs. La variante la plus courante de cet argument est que la concentration des entreprises dans une région donnée crée trois types d'externalités, chacune pouvant être considérée comme un exemple spécifique d'économies d'échelle sectorielles. Le premier type d'externalités est le partage des intrants : la concentration des entreprises dans un même secteur et dans une région donnée attire les fournisseurs d'intrants, ce qui réduit les coûts de l'ensemble des entreprises. Le second type d'externalités est la création d'un gisement de main-d'œuvre : une concentration d'entreprises attire un vaste gisement de travailleurs dotés des qualifications nécessaires au secteur concerné, ce qui diminue les coûts de recherche d'emploi pour les travailleurs et de recrutement pour les entreprises. Il y a un troisième type d'externalités : les retombées en termes de connaissances ; l'effort de R-D d'une entreprise peut être bénéfique pour d'autres entreprises parce que les nouvelles connaissances se diffusent en dehors de l'entreprise qui réalise la R-D, par le biais des interactions sociales et industrielles ou commerciales (par exemple, les interactions entre fournisseurs et clients), ou en raison des mouvements de salariés entre entreprises. Une variante de ces arguments, qui vaut tout particulièrement pour les économies en développement, fait appel aux externalités d'information : lorsqu'une entreprise est établie dans un nouveau secteur, les autres agents économiques observent sa performance et apprennent à mieux connaître les perspectives d'évolution de ce secteur. Selon Rodrik (2004)³⁰, ce processus de découverte crée des externalités d'information positives et justifie donc une intervention des pouvoirs publics, afin de déterminer quels sont les secteurs prometteurs et d'encourager les entreprises à y entrer.

43. Les études empiriques sont cette fois encore ambivalentes. D'un côté, l'existence d'externalités d'agglomération positives est abondamment démontrée, de sorte qu'on peut considérer comme raisonnable

²⁹ D. Neven et P. Seabright, *European Industrial Policy : the Airbus Case*, *Economic Policy*, 1995.

³⁰ D. Rodrik, « *Industrial Policy for the twenty-first century* », Harvard Kennedy School Working Paper 04-047.

la justification théorique de la politique industrielle. D'un autre côté, les pouvoirs publics, lorsqu'ils veulent reproduire la Silicon Valley ou lancer une activité dans un nouveau secteur, obtiennent des résultats contrastés ; beaucoup de ces tentatives ont échoué et, bien souvent, les pouvoirs publics ne paraissent pas avoir joué un grand rôle dans les réussites les plus spectaculaires. Néanmoins, dans certains cas, et surtout en ce qui concerne les pays en développement, l'intervention des pouvoirs publics a été déterminante dans le développement réussi de secteurs entièrement nouveaux.

44. Une série d'études convergentes mettent en lumière toute l'importance des effets d'agglomération et des économies d'échelle sectorielles. Ces phénomènes sont sans doute très marqués : par exemple, selon une étude récente, lorsque l'échelle régionale d'une industrie est multipliée par deux au Japon, la productivité s'accroît en moyenne de 4.5 %³¹. À la différence des économies d'échelle intraentreprise, ces économies d'échelle intrasectorielles justifient en théorie une intervention publique pour qu'une activité atteigne une échelle suffisante. On a également mesuré les divers mécanismes sous-jacents. L'hypothèse de partage des intrants a été confirmée au niveau empirique : plus les entreprises sont concentrées dans une région, plus la sous-traitance se développe, parce qu'il y a davantage de possibilités d'approvisionnement extérieur en facteurs de production³². Les retombées en termes de connaissances représentent le type d'externalités locales le plus étudié. Par exemple, Agrawal *et al.* (2006) ont montré, à partir des citations de brevets, que les connaissances créées par l'inventeur sont appliquées plus que proportionnellement là où ce dernier résidait précédemment, ce qui ne peut s'expliquer que par l'importance des liens personnels³³ ; Audrestch et Feldman (1996) ont pour leur part bien fait ressortir la concentration géographique des innovations³⁴.

45. Il apparaît que la spécialisation d'un grand nombre de pays en développement doit plus au développement de secteurs où ils étaient présents initialement, en raison des externalités d'agglomération et d'information, qu'à un véritable avantage comparatif. Par exemple, comme le notent Hausman et Rodrik (2003)³⁵, des pays dont les dotations en ressources sont quasi identiques ont en définitive des spécialisations très différentes : la Corée exporte des fours à micro-ondes et pas de bicyclettes, alors que le Taipei chinois exporte des bicyclettes et pratiquement pas de micro-ondes ; le Bangladesh est l'un des principaux exportateurs de chapeaux, alors que le Pakistan n'en exporte presque pas. Cela donne donc à penser que les profils de spécialisation tiennent dans une large mesure à des événements aléatoires qui se produisent au stade initial du développement, c'est-à-dire à des initiatives aléatoires d'entrepreneurs agissant isolément, qui suscitent ensuite une dynamique autoentretenu. Si tel est le cas, l'argument des adversaires de la politique industrielle selon lequel les gouvernements ne devraient pas sélectionner les gagnants perd une partie de son poids. Si le développement insuffisant d'un secteur est dû uniquement à ce qu'aucun entrepreneur ne s'est lancé précédemment dans ce secteur — notamment parce qu'en cas de succès, il serait imité par de nombreux concurrents nationaux et ne recueillerait par les fruits des risques pris au départ — il paraît justifié que les pouvoirs publics favorisent activement le développement de

³¹ Nakamura (1985).

³² Holmes, T. J. (1999), « Localization of Industry and Vertical Disintegration », *Review of Economics and Statistics*, Vol. 81(2) : 314-25.

³³ A. Agrawal, I. Cockburn et J. McHale, Gone But Not Forgotten : Knowledge Flows, Labor Mobility, and Enduring Social Relationships, *Journal of Economic Geography*, vol. 6(5), 2006 ; voir également E. Moretti, Workers' Education, Spillovers and Productivity : Evidence from Plant-Level Production Functions, *American Economic Review*, vol. 94(3), 2004.

³⁴ D.B. Audrestch et M. Feldman, R&D Spillovers and the geography of innovation and production, *American Economic Review*, vol. 86, 630-664, 1996.

³⁵ R. Hausman et D. Rodrik, « Economic Development as Self-Discovery », *Journal of Development Economics*, vol. 72, 2003.

nouvelles activités. Cela pourra permettre à un pays de diversifier son économie, cette diversification faisant partie intégrante du processus de développement³⁶.

46. On notera que, comme le montrent certaines données factuelles, les retombées locales positives (compte tenu de la taille de l'entreprise) sont moins marquées en cas d'implantation d'une grande entreprise dans une région qu'en cas d'installation d'une petite entreprise³⁷. Cela tient probablement à ce que les grandes entreprises ont moins besoin d'interactions avec l'extérieur. Mais d'autres observations vont tout à fait dans la direction opposée, les grandes entreprises pouvant aussi jouer un rôle de premier plan dans le succès de certains pôles d'innovation (cas de Nokia in Finlande)³⁸.

47. Alors qu'on connaît de mieux en mieux la nature et l'intensité des externalités d'agglomération, l'évaluation des interventions des pouvoirs publics censées renforcer ces externalités donne des résultats contrastés. Les nombreuses tentatives de reproduction de la Silicon Valley n'ont pas été concluantes, même aux États-Unis, où l'on disposait pourtant d'informations détaillées de première main. Dans une étude d'ensemble consacrée aux pôles d'innovation, l'OCDE a souligné la diversité des mécanismes à la clé du succès, en concluant (i) qu'il est très difficile de mesurer la contribution des interventions des pouvoirs publics à la réussite de certains de ces pôles et (ii) qu'il n'y a pas de solution unique à appliquer en toute circonstance. Il est révélateur que l'un des pôles technologiques les plus réussis dans le monde en développement, celui de la région de Bangalore, paraît avoir pour origine une série de heureux hasards (notamment le refus d'IBM de céder aux actionnaires indiens 60 % de sa filiale indienne ; IBM a donc dû quitter l'Inde et les informaticiens indiens ont été contraints de faire appel à des plateformes ouvertes, se dotant ainsi des compétences qui allaient être extrêmement précieuses plus de dix ans plus tard)³⁹.

48. À l'inverse, Rodrik (2004)⁴⁰ fait valoir que certaines politiques industrielles mises en œuvre en Amérique latine et en Asie de l'est sont parvenues à prendre en compte les externalités d'information et à favoriser le développement de secteurs entièrement nouveaux. Par exemple, Fundación Chile, organisme public, a lancé les premières expériences de salmoniculture au Chili. Alors que cette activité n'existait pas auparavant, le Chili est maintenant l'un des principaux exportateurs de saumon. De même, selon Rodrik, le lancement de la production d'orchidées par des entreprises publiques taïwanaises a été selon lui un bon moyen de mettre en évidence la rentabilité de cette activité afin de stimuler l'investissement privé et de développer un nouveau secteur. Rodrik (1995) considère également le cas du conglomérat coréen Hyundai comme une parfaite illustration de l'utilité d'une politique judicieuse de soutien d'un champion national. D'une part, les aides publiques à la diversification ont permis à Hyundai d'internaliser les externalités du marché du travail, car les gestionnaires qui avaient acquis des qualifications dans le secteur du ciment et de la construction ont pu les appliquer dans les nouvelles activités de Hyundai, notamment l'automobile et la construction navale. D'autre part, les subventions publiques directes et indirectes (notamment sous forme de garanties d'achat implicites dans la construction navale ; voir ci-dessus) ont encouragé Hyundai à rattraper en termes d'efficacité les entreprises étrangères en place.

49. Rodrik souligne néanmoins les limites de ces politiques. Si les subventions à l'investissement dans les nouvelles activités ne sont pas strictement limitées dans leur champ d'application (elles ne doivent être attribuées qu'aux secteurs véritablement nouveaux) et dans leur durée (elles ne doivent pas se

³⁶ J. Imbs et R. Wacziarg, « Stages of Diversification », *American Economic Review*, vol. 93(1), 2003.

³⁷ Rosenthal, S. S. et W. C. Strange (2003), « Geography, Industrial Organization, and Agglomeration », *Review of Economics and Statistics* 85 (2), mai 2003. 377-393.

³⁸ Voir le chapitre consacré à la Finlande dans OCDE, *Innovative Clusters*, 2001.

³⁹ H. Pack et K. Saggi, « Is There a Case for Industrial Policy ? A Critical Surve », *The World Bank Research Observer*, vol. 21(2), 2006.

⁴⁰ D. Rodrik, « Industrial Policy for the twenty-first century », Harvard Kennedy School Working Paper 04-047.

prolonger au-delà de la phase de découverte) et si elles ne sont pas subordonnées à un indicateur quelconque de performance se référant au marché, elles peuvent fort bien être inefficaces. En outre, dans le cas de la Corée, Rodrik (1995) souligne l'importance des initiatives du Président Park, célèbre en particulier pour sa constante intervention dans la mise en œuvre de sa politique économique et pour sa promptitude à court-circuiter l'administration en cas de plainte légitime d'un chef d'entreprise. Dès lors qu'on interprète le succès coréen comme pouvant être largement attribué à l'influence et à la sagacité d'un seul homme, il est très difficile d'en tirer des enseignements généraux, en particulier pour ce qui est des mesures à prendre pour éviter la recherche de rentes. On notera aussi les profondes divergences quant au caractère déterminant de la politique industrielle coréenne dans la performance d'ensemble du pays. Selon plusieurs auteurs, les principaux facteurs ont été le taux élevé d'investissement, le niveau d'instruction de la population et une répartition de la richesse relativement égalitaire⁴¹.

50. L'enseignement général qu'on peut tirer des travaux empiriques sur les effets d'agglomération est que ces effets sont importants, mais que les instruments à utiliser pour en tirer parti sont complexes et qu'on ne sait pas encore très bien comment ils fonctionnent. En particulier, s'il est vrai que certaines mesures de politique industrielle ont toutes chances d'être utiles, il y a de bonnes raisons de les axer sur les petites et moyennes entreprises qui se trouvent à un stade précoce de développement, plutôt que sur les champions existants (malgré l'exemple coréen), parce que les diverses externalités qu'on vient d'évoquer se feront probablement sentir davantage dans le cas des petites et moyennes entreprises.

4. Recherche de rentes et économie politique de la politique industrielle

51. L'une des critiques les plus fréquemment formulées à l'encontre de la politique industrielle, surtout lorsqu'elle prend la forme de subventions à certaines entreprises, est que, même si les mesures en question sont en principe rationnelles, il est probable que dans la pratique les intérêts privés se livrant à la recherche de rentes les feront jouer en leur faveur par captation des autorités publiques.

52. On a de nombreux exemples d'une politique industrielle qui n'avait pas de sens du point de vue de l'intérêt collectif et pouvait mieux s'expliquer par la recherche de rentes ou des motivations politiques – un cas extrême est l'aide accordée dans les années 90 par l'État du Michigan à certaines entreprises en vue de la création d'emplois, chaque emploi créé ayant coûté plus de deux millions USD⁴². Plus généralement, de nombreuses études illustrent comment les groupes d'intérêts privés sont capables de fausser la politique économique à leur profit⁴³ et mettent également en lumière l'impact des liens politiques sur les résultats des entreprises, aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement⁴⁴. Par exemple, le degré de protection douanière dont bénéficient diverses activités aux États-Unis est directement lié au niveau des dons aux partis politiques⁴⁵. On constate en outre que les mesures spécifiques à un secteur ou à une entreprise (par exemple, les mesures de politique commerciale) favorisent en général les activités en déclin. Ce schéma est généralisé. On peut l'observer aussi bien dans la politique

⁴¹ See G. Grossman et V. Norman à la fin de Rodrik (1995) ; voir également Pack et Saggi (2006).

⁴² Voir R. Tannenwald, Are State and Local Revenue Systems becoming Obsolete ?, *National Tax Journal*, vol. 55 (2), sept. 2002, p. 467.

⁴³ Voir T. Persson et G. Tabellini, *Political Economics : Explaining Economic Policy*, MIT Press, 2000.

⁴⁴ Brian Roberts "A Dead Senator Tells No Lies : Seniority and the Distribution of Federal Benefits." *American Journal of Political Science*, February 1990, 34(1), 31–58 ; Fisman, Ray, (2001), « Estimating the Value of Political Connections », *American Economic Review*, septembre, 2001.

⁴⁵ P. Goldberg et G. Maggi, Protection for Sale : An Empirical Investigation, *American Economic Review*, vol. 89 (5), 1999, p. 1135.

commerciale des États-Unis⁴⁶ que dans la politique européenne en matière d'aides d'État : par exemple, un grand nombre de pays européens ont dépensé des milliards d'euros pour essayer de maintenir en exploitation leurs mines de charbon, ce qui n'a fait que retarder de quelques années leur fermeture.

53. Une étude économétrique récente des aides d'État en Europe⁴⁷ conclut que plus le système politique d'un pays rend politiquement rentables les aides ciblées (cas, par exemple, des pays à électoralat peu nombreux, où les divergences idéologiques entre les partis sont faibles et où les partis ne sont pas très unis), plus la proportion des aides aux entreprises qui sont ciblées (« sectorielles », pour reprendre la terminologie de l'UE) est élevée par rapport aux aides « horizontales ». On peut donc penser que les aides à des secteurs spécifiques reposent dans une certaine mesure sur des considérations électorales, malgré un contrôle strict de la part de la Commission européenne.

54. Une étude économétrique couvrant 32 pays développés ou en développement met en lumière un lien étroit entre l'existence d'une politique industrielle en faveur de champions nationaux et le niveau de corruption⁴⁸. Toutes choses égales par ailleurs, les réglementations des marchés publics qui favorisent les champions nationaux, de même que l'octroi d'un régime fiscal préférentiel, sont associés à une nette augmentation de la corruption, et cette relation est statistiquement significative. Certes, cette étude appelle sur le plan méthodologique les mêmes réserves que toutes les études portant sur un ensemble de pays, mais elle montre que la politique industrielle, surtout lorsqu'elle vise des entreprises spécifiques, est largement mise à profit par les intérêts privés.

55. On peut en tirer deux enseignements. Premièrement, la recherche de rentes et les décisions à motivation politique peuvent nuire à la qualité de la politique industrielle et aboutir à une utilisation inefficace des financements publics ainsi qu'à une inefficience productive et allocative. En outre, plus la politique industrielle se prête à la captation par les intérêts privés, plus les entreprises sont susceptibles d'investir dans les activités de recherche de rentes, ce qui représente un gaspillage de ressources : selon plusieurs estimations, le coût des activités de recherche de rentes est très élevé⁴⁹.

56. La politique industrielle crée parfois de nouveaux intérêts qui se livrent à des activités de recherche de rentes, par exemple en s'efforçant d'obtenir la pérennisation de mesures de politique industrielle auxquelles il faudrait en fait mettre fin parce que les circonstances se sont modifiées. Le projet

⁴⁶ G. Hufbauer et H. Rosen *Trade Policy for Troubled Industries*, Policy Analyses in International Economics 15, Institute for International Economics Washington, D.C., 1986 ; G. Hufbauer, Gary, D. Berliner et K. Elliot, *Trade Protection in the United States : 31 Case Studies*, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1986 ; Ray, E. (1991). « Protection of manufactures in the US » dans D. Green, *Global Protectionism : Is the US playing on a level field ?* Macmillan, Londres.

⁴⁷ Aydin (2007). « Politics of State Aid in the European Union : Subsidies as Distributive Politics », University of Washington, Political Science Department, non publié.

⁴⁸ National Champions and Corruption : Some Unpleasant Interventionist Arithmetic. Alberto Ades ; Rafael Di Tella. *The Economic Journal*, Vol. 107, No. 443, 1997.

⁴⁹ Aux États-Unis, les dépenses de transfert totales ont été estimées à 25 % du PIB (D. Laband et J. Sophocleus, An Estimate of Expenditures on Transfer Activity in the United States, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 107(3), 959-983, 1992). D'autres estimations, obtenues par régression du produit national brut sur le nombre relatif d'avocats (indicateur de l'ampleur des activités de recherche de rentes) et de médecins ou d'ingénieurs (indicateur du volume des activités productives) font apparaître un coût similaire, voire plus élevé pour les activités de recherche de rentes (S. Magee, W. Brock et L. Young, *Black Hole Tariffs and Endogenous Policy Theory : Political Economy in General Equilibrium*. Cambridge : Cambridge University Press, 1989 ; K. Murphy, A. Shleifer et R. Vishny, The Allocation of Talent : Implications for Growth, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106(2), 503-530, 1991.)

Concorde, sous l'égide du Royaume-Uni et de la France, illustre cet aspect⁵⁰. Le lancement d'un avion supersonique était judicieux dans les années 60, lorsque le pétrole était bon marché, mais il a perdu toute justification économique après le choc pétrolier de 1973. Il se trouvait néanmoins à un stade d'avancement tel que le groupe constitué par les nombreux fonctionnaires et chefs d'entreprises parties prenantes avait tout intérêt à ce qu'il soit poursuivi. Finalement, ce groupe a eu raison des signaux du marché et le projet est allé de l'avant, à un coût considérable pour les deux pays.

57. Selon Rodrik (1995), la politique industrielle des pays d'Asie de l'Est au cours des dernières décennies a été relativement indemne d'activités de recherche de rentes, contrairement à ce qu'on a pu observer dans la plupart des pays en développement et dans un grand nombre de pays développés. Par ailleurs, comme le souligne Rodrik (2004), l'existence d'activités de recherche de rentes ne suffit pas pour écarter les mesures de politique industrielle, pas plus que la recherche de rentes dans l'éducation ne justifie la fin de l'enseignement public. Toutefois, ces résultats vont à l'encontre des mesures de politique industrielle qui dotent les pouvoirs publics d'instruments leur permettant arbitrairement de sélectionner les gagnants et de récompenser certaines entreprises. Les instruments de portée plus générale, ou les aides accordées aux nouvelles entreprises et aux nouvelles activités à titre temporaire, limiteront probablement les possibilités de recherche de rentes.

5. La politique de la concurrence, instrument au service des objectifs de politique industrielle

58. On verra maintenant comment la politique de la concurrence peut remédier aux préoccupations qui sont souvent invoquées pour justifier les initiatives de politique industrielle. On envisagera les aspects suivants : la réalisation des économies d'échelle, la limitation des prix abusifs pouvant être pratiqués par les monopoleurs étrangers, les mesures facilitant l'entrée dans de nouveaux secteurs et l'efficacité des entreprises.

5.1. Concurrence et rationalisation de la production

59. Certains des résultats théoriques évoqués ci-dessus montrent que les mécanismes du marché suffisent à eux seuls pour réaffecter la production aux unités les plus efficaces ; les fusions peuvent certes rationaliser encore la production, mais la majeure partie de la rationalisation résulte spontanément des mécanismes du marché, et ce d'autant plus si la concurrence est intense. Plusieurs études consacrées à l'impact de l'exposition aux échanges (qui a pour effet d'intensifier la concurrence) confirment ce constat. Comme le rappelle Melitz (2003), « *Aw, Chung et Roberts (2000) [...] relèvent un certain nombre d'éléments montrant que l'exposition aux échanges oblige les entreprises les moins productives à cesser leur activité. Pavcnik constate [...] que les réaffectations [de parts de marché] contribuent largement aux gains de productivité dans le secteur des biens échangeables. Dans une étude sur le même thème, Bernard et Jensen (1999) concluent que les réaffectations intrasectorielles de parts de marché en faveur des entreprises exportatrices les plus productives représentent 20 % des gains de productivité dans les industries manufacturières des États-Unis*⁵¹ ». Cela confirme que la politique de la concurrence, en s'attaquant aux ententes et aux stratégies de dissuasion mises en œuvre à l'égard des nouveaux entrants, contribue à l'efficacité productive.

⁵⁰ D. Myrdal, *They Meant Well : Government Project Disasters*, Institute of Economic Affairs Monographs, Hobart Paper No. 160, 2007.

⁵¹ M. Melitz, « The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity », *Econometrica*, vol. 71 (6), 2003.

5.2. *Politique de la concurrence et prix abusifs*

60. Selon Jonathan Baker⁵², le coût économique de la concurrence imparfaite est de l'ordre de 1 % du PIB ; d'autres auteurs estiment que les ententes sont encore plus dommageables parce qu'on évalue en moyenne à 20-30 % le supplément de prix⁵³ et que la plupart des ententes ne sont pas détectées⁵⁴. La politique de la concurrence est donc un moyen de lutter contre les prix abusifs pratiqués par les entreprises qui opèrent sur des marchés où la concurrence est insuffisante, et cela vaut encore plus pour les pays en développement. Selon Levenstein *et al.* (2003)⁵⁵, 2.9 % des importations totales des pays en développement en 1997, concernaient des activités considérées par les autorités de la concurrence européennes ou américaines comme faisant l'objet d'ententes internationales. Cela veut dire que les pays en développement peuvent utiliser la politique de la concurrence pour limiter leur exploitation par les entreprises des pays développés, mais pour que cette action soit efficace, il faut une application suffisamment stricte des dispositions en vigueur, pour renforcer l'effet dissuasif et accroître la probabilité de détection des pratiques anticoncurrentielles.

61. Face à un marché où la concurrence est insuffisante, une solution consiste à essayer de créer un concurrent local supplémentaire (un « champion national ») ; il y en a une autre : faire en sorte que le marché soit plus concurrentiel en utilisant la politique de la concurrence. L'action contre les prix abusifs comporte manifestement une alternative, à savoir l'utilisation de la politique de la concurrence ou celle de la politique industrielle.

62. La politique de la concurrence est probablement une meilleure réponse, parce qu'elle est bien moins coûteuse. Selon Baker (2003), le coût annuel total de mise en œuvre de la politique de la concurrence aux États-Unis était inférieur à la perte annuelle d'efficacité due au seul cartel des vitamines aux États-Unis. De plus, la politique de la concurrence ne suscite pas toutes les difficultés et tous les risques qu'entraînent les mesures en faveur des champions nationaux, notamment en termes d'inefficacité productive (gaspillage par duplication des coûts fixes et éventuel avantage de coût des entreprises étrangères en place par rapport au champion national).

63. Un fait essentiel est que la politique de la concurrence crée des externalités transnationales positives. Lorsqu'une autorité de la concurrence interdit une fusion ou une pratique d'exclusion, et protège donc ainsi la concurrence, cela bénéficie à tous les clients sur le marché concerné, y compris les clients étrangers. En cas d'entente, la complémentarité est plus faible, parce que les entreprises peuvent décider de s'entendre uniquement dans les pays où la politique de la concurrence manque de fermeté. Toutefois, même en cas d'entente, des externalités transnationales positives se produisent, parce que les entreprises peuvent plus facilement cartelliser un secteur lorsqu'elles interagissent dans un grand nombre de pays, puisque les contacts pris sur un grand nombre de marchés facilitent la collusion. Dès lors l'utilisation de la politique de la concurrence est encore plus justifiée que lorsqu'on se place dans une optique purement nationale.

⁵² Jonathan Baker, « The Case for Antitrust Enforcement », *Journal of Economic Perspectives*, 2003.

⁵³ Connor J. (2004), « Price Fixing Overcharges : Legal and Economic Evidence », Working Paper American Antitrust Institute, n°04-05.

⁵⁴ Bryant P., Eckard E. (1991), « Price Fixing : The Probability of Getting Caught », *Review of Economics and Statistics*, vol. 73, pp. 531-536 ; W. Wils (2005), « Is Criminalisation of EU Competition Law the Answer ? », *Revue Lamy de la concurrence*, n°4.

⁵⁵ M. Levenstein, V. Suslow, et L. Oswald, « Contemporary International Cartels and Developing Countries : Economic Effects and Implications for Competition Policy », *Antitrust Law Journal*, vol. 71, pp. 801-852, 2003.

5.3. *Politique de la concurrence et développement de nouvelles entreprises et de nouveaux secteurs*

64. L'une des missions de la politique de la concurrence est de réprimer les stratégies d'exclusion qu'appliquent les entreprises dominantes. Les autorités de la concurrence peuvent donc faciliter l'entrée dans les secteurs qui étaient auparavant dominés par un petit nombre d'entreprises disposant d'un pouvoir de marché substantiel. On peut prendre comme exemple les télécommunications. On considère le plus souvent qu'en Europe les décisions des autorités de la concurrence et des autorités de régulation obligeant les opérateurs historiques à ouvrir l'accès à leurs infrastructures à des conditions raisonnables ont contribué au développement rapide du haut débit pour les particuliers, de même qu'elles ont facilité l'entrée d'entreprises non intégrées qui ont lancé des services innovants comme le « triple play » (télévision, internet et téléphone).

65. Le secteur des produits pharmaceutiques offre un exemple de politique de la concurrence qui a facilité l'entrée dans ce secteur et le développement d'un « champion national » dans un pays en développement (l'Inde) en réduisant les barrières à l'entrée. Comme le montrent les études économétriques, les entreprises pharmaceutiques en place appliquent parfois à des stratégies de dissuasion à l'égard des nouveaux entrants potentiels avant ou immédiatement après l'expiration d'un brevet, afin de décourager l'entrée de fabricants de génériques sur le marché⁵⁶. Certaines de ces stratégies, notamment les stratégies de prix d'éviction, contreviennent au droit de la concurrence et peuvent être sanctionnées par les autorités de la concurrence. On a, en fait, une abondante jurisprudence concernant les stratégies d'éviction mises en œuvre par les entreprises pharmaceutiques qui ont cherché à empêcher ou retarder l'entrée de fabricants de génériques. Grâce à la politique de la concurrence, les pouvoirs publics peuvent donc empêcher les entreprises pharmaceutiques d'essayer de s'arroger un pouvoir de monopole une fois un brevet expiré. Cette intervention est extrêmement précieuse pour les fabricants de génériques, dont certains (comme Ranbaxy, basé en Inde) sont originaires de pays en développement. La politique de la concurrence peut éliminer les barrières à l'entrée auxquelles se heurtent les fabricants de génériques des pays en développement, en faisant en sorte que lorsqu'un brevet a expiré, l'entreprise qui en est titulaire ne soit plus protégée dans la pratique et que cette absence de protection ne reste pas théorique. Sachant que, durant de nombreuses années, les pays en développement et les pays développés n'ont pas pu s'entendre sur la portée de la protection par brevet dans le secteur pharmaceutique, la politique de la concurrence offre une voie moyenne.

5.4. *Impact de la concurrence sur l'efficacité et la capacité d'innovation des entreprises*

66. La concurrence influe sur l'efficacité des entreprises essentiellement à travers deux mécanismes : premièrement, en modifiant l'incitation à innover et, deuxièmement, en agissant sur l'incitation à gérer efficacement l'entreprise. En ce qui concerne le deuxième mécanisme, il s'agit de déterminer le degré d'« inefficience X », c'est-à-dire l'inefficience due au fait que l'entreprise n'exploite pas ses propres possibilités technologiques.

67. Les études théoriques soulignent les effets ambigus de la concurrence sur l'innovation. D'une part, une très vive concurrence réduit les rentes post-innovation, parce qu'elle abrège la période durant laquelle l'innovateur peut espérer recueillir les fruits d'une innovation couronnée de succès. D'autre part, l'incitation du monopoleur à innover est atténuée par le fait que tout nouveau produit qu'il offre remplace un de ses anciens produits, plutôt que ceux de ses concurrents. C'est pourquoi plusieurs économistes considèrent que, pour des raisons théoriques, l'innovation est maximisée à un niveau intermédiaire de

⁵⁶ G. Ellison et S.F. Ellison, « Strategic Entry Deterrence and the Behavior of Pharmaceutical Incumbents Prior to Patent Expiration », NBER Working Paper No. 13069.

concurrence. De plus, un article récent d'Aghion *et al.* (2005)⁵⁷, conclut à l'existence d'une courbe en U inversé. Mais les résultats d'Aghion *et al.* reposent sur une comparaison entre secteurs, ce qui laisse subsister des doutes quant à l'existence d'un lien de causalité entre concurrence et innovation⁵⁸. D'autres études, comparant un même secteur dans différents pays et analysant l'impact de différentes évolutions du degré de concurrence, concluent systématiquement que la concurrence stimule l'innovation. Par exemple, l'industrie du tabac au Royaume-Uni et aux États-Unis a davantage lancé d'innovations technologiques durant les périodes où la concurrence était plus vive (celles où le tabac ne faisait pas l'objet d'un monopole national)⁵⁹.

68. Mais s'en tenir à l'innovation serait très réducteur. Parmi les effets que la concurrence peut avoir sur l'efficacité des entreprises, il y a celui qu'elle exerce sur les incitations des dirigeants de l'entreprise. L'intuition selon laquelle une plus vive concurrence incite les dirigeants d'une entreprise à déployer plus d'efforts pour éliminer le sous-emploi des ressources (l'« inefficience X ») a été reformulée en théorie économique sous l'angle des incitations des dirigeants de l'entreprise. On a fait intervenir à cet égard plusieurs mécanismes⁶⁰, qui se rattachent tous à l'idée que plus un marché est concurrentiel, plus il est facile pour les actionnaires d'une entreprise de mesurer exactement et de contrôler la performance des dirigeants. Par exemple, sur un marché très concurrentiel, la rentabilité d'une entreprise dépend essentiellement de la différence entre ses propres coûts (corrigés de la qualité) et ceux de ses concurrents. Subordonner la rémunération aux bénéfices est donc rationnel sur ce type de marché, parce qu'on récompense ainsi l'effort plutôt que la chance. En revanche, sur les marchés peu concurrentiels, les bénéfices sont surtout fonction des chocs sur la demande et sur les coûts qui se produisent dans l'ensemble du secteur, ces chocs étant indépendants de l'action menée par les dirigeants des entreprises. En outre, la concurrence, en facilitant l'évaluation comparative, permet de mesurer la performance des dirigeants.

69. Cette relation positive entre la concurrence et l'inefficience X a été abondamment confirmée par les études empiriques dans certains secteurs. Par exemple, Ng et Seabright (2001)⁶¹ ont étudié les transports aériens aux États-Unis et en Europe entre 1982 et 1995 et comparé les coûts des compagnies aériennes en fonction d'un grand nombre de facteurs, notamment la proportion d'itinéraires internationaux sur lesquels elles sont en position de monopole ou de duopole. Ces auteurs concluent que lorsque cette proportion augmente de 1 %, les coûts augmentent de 2 %.

70. De même, une étude consacrée à la Bulgarie met en lumière certains des mécanismes par lesquels les pressions du marché accroissent l'efficacité des entreprises ; la productivité s'est améliorée plus vite dans les secteurs qui ont connu une rapide déconcentration après l'introduction des mécanismes du marché⁶².

⁵⁷ Aghion P, Bloom N., Blundell R., Griffith R., Howitt P., 2005 « Competition and Innovation : An Inverted-U Relationship », *The Quarterly Journal of Economics*.

⁵⁸ Pour une appréciation critique, voir J. Baker, « Beyond Schumpeter vs. Arrow : How Innovation Fosters Innovation », 2007.

⁵⁹ E. Zitzewitz, « Competition and Long-Run Productivity Growth in the U.K. and U.S. Tobacco Industries, 1879-1939 », *Journal of Industrial Economics*, 2003.

⁶⁰ Holmstrom (1982), Nalebuff et Stiglitz (1983).

⁶¹ C. Ng et P. Seabright, « Competition, Privatisation and Productive Efficiency : Evidence from the Airline Industry », *Economic Journal*, 2001.

⁶² S. Djankov et B. Hoekman, « Market discipline and corporate efficiency : evidence from Bulgaria », *Canadian Journal of Economics*, vol. 33(1), 2000.

71. Enfin, une comparaison des performances à l'exportation de plusieurs industries japonaises dans les années 80 montre que les secteurs où la concurrence intérieure était la plus intense (cette intensité étant mesurée par l'instabilité des parts de marché) ont davantage exporté que ceux où la concurrence était moins vive⁶³. Cela infirme directement l'un des arguments en faveur des champions nationaux, à savoir l'idée qu'en protégeant les grandes entreprises de la concurrence au niveau national, on les renforce au niveau mondial. Paradoxalement, on s'est souvent appuyé sur des exemples japonais pour étayer cet argument, en attribuant souvent le succès mondial d'un grand nombre d'entreprises japonaises à un manque supposé de concurrence au Japon ayant permis à des champions nationaux de prospérer. L'étude qu'on vient d'évoquer implique que cette interprétation de l'expérience japonaise est probablement incorrecte.

72. Au total, si l'on considère tous les aspects de l'efficacité des entreprises, les résultats empiriques vont systématiquement dans le sens d'une relation positive entre concurrence et efficacité. De plus, puisque la diminution de l'inefficacité X semble jouer un grand rôle dans ce mécanisme, il n'y a aucune raison de considérer que la concurrence est uniquement importante pour les pays développés dans l'optique des secteurs de haute technologie, alors que les pays en développement devraient privilégier le rattrapage et utiliser les technologies préexistantes, sans que la concurrence soit alors un élément important. Au contraire, la concurrence semble jouer un grand rôle aussi bien dans les secteurs qui innovent et font appel aux technologies de pointe que dans les autres secteurs.

6. Conclusion : y a-t-il conflit entre la politique industrielle et la politique de la concurrence ?

73. À la lumière des données empiriques qu'on vient de commenter, un grand nombre de partisans de la politique industrielle sont d'accord sur les caractéristiques que la politique industrielle ne doit pas avoir : elle ne doit pas favoriser les entreprises en place, mais stimuler l'entrée ; elle ne doit pas sélectionner les gagnants, mais créer les conditions propices à l'innovation ; elle ne doit pas récompenser les perdants, mais comporter des mécanismes de surveillance prenant en compte la performance sur le marché. Autrement dit, malgré les difficultés qu'on rencontre pour caractériser une bonne politique industrielle, aucun partisan d'une politique industrielle active ne considère qu'elle doit consister à créer des champions nationaux et à les aider⁶⁴.

74. C'est pourquoi la politique industrielle et la politique de la concurrence sont probablement moins contradictoires qu'on le croit souvent. La politique de la concurrence est un moyen efficace de remédier à un grand nombre des préoccupations qui ont suscité traditionnellement des mesures industrielles interventionnistes, et les instruments nécessaires pour régler les problèmes que la politique de la concurrence ne peut résoudre (notamment lorsqu'il s'agit de prendre en compte les économies d'échelle sectorielles et les externalités d'agglomération) ne sont pas contraires, pour la plupart, à la politique de la concurrence.

75. Toutefois, il peut y avoir certaines tensions dans un domaine : le traitement des gains d'efficacité dans le cadre du contrôle des fusions. La politique de contrôle des fusions étant axée dans la plupart des pays sur le bien-être des consommateurs, les autorités de la concurrence ne doivent prendre en compte les synergies créées par la fusion que si on peut en faire la preuve en s'appuyant sur des éléments suffisamment solides et si on peut s'attendre à ce qu'elles soient répercutées sur les consommateurs à un degré suffisant pour compenser les hausses de prix susceptibles de résulter d'un renforcement du pouvoir de marché. Dans la pratique, avec ce critère, il est presque impossible pour une entreprise d'obtenir l'autorisation d'une fusion pour des motifs qui se rattachent à l'efficacité. Cela peut se traduire par

⁶³ Sakakibara, Mariko, et Michael E. Porter. « Competing at Home to Win Abroad : Evidence from Japanese History », *The Review of Economics and Statistics* vol. 83(2), 2001.

⁶⁴ Voir, par exemple, Rodrik (2004).

l'interdiction de fusions qui seraient très bénéfiques en termes d'efficacité, à l'encontre des préoccupations légitimes de politique industrielle. Cette question est néanmoins relativement nouvelle dans la plupart des cas ; par exemple, les synergies ne sont prises en compte dans l'Union européenne que depuis 2004. Sur ce point, la politique de la concurrence pourrait donc encore évoluer sous l'angle de la prise en compte des objectifs de politique industrielle.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- Aghion P., Blundell R., Griffith R., Howitt P. et Prantl S., 2006, “The Effects of Entry on Incumbent Innovation and Productivity”, *NBER Working Paper*, 12027.
- Aghion P., Bloom N., Blundell R., Griffith R., Howitt P., 2005 “Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship”, *The Quarterly Journal of Economics*
- Banque mondiale, Programme K4D
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/WBIPROGRAMS/KFDLP/0,,contentMDK:20750690~isCURL:Y~pagePK:64156158~piPK:64152884~theSitePK:461198,00.html> and
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/WBIPROGRAMS/KFDLP/0,,contentMDK:20753860~isCURL:Y~pagePK:64156158~piPK:64152884~theSitePK:461198,00.html>
- Clift B. et Cornelia Woll 2008, “Economic Patriotism: The Limits of the European Market”, Warwick – Sciences Po Workshop Series
- Cowling, Keith, 2000, “Industrial Policy in Europe: Theoretical Perspectives and Practical Proposals”, London, Routledge.
- Encaoua D. et Guesnerie R., 2006, “Politiques de la concurrence, rapport du Conseil d’analyse économique”, n° 60, Paris, La Documentation française.
- Evenett S., 2007, “Does the Return of Industrial Policy Pose a Threat to Competition Law?”, Forthcoming Dhall V. (dir.), *Competition Law, New Delhi*, Oxford University Press.
- Geradin D. et Nicolas Petit, “La politique industrielle sous les tirs croisés de la mondialisation et du droit communautaire de la concurrence”, document de travail disponible à l’adresse
http://www.droit.ulg.ac.be/ieje/fileadmin/IEJE/Pdf/Mondialisation_politique_industrielle_e_.pdf
- Geroski, Paul, 8 mars 2005, “Competition Policy and National Champions,” available at
http://www.competitioncommission.org.uk/our_peop/members/chair_speeches/pdf/geroski_wifo_vienna_080305.pdf.
- Geroski, Paul, 8 mars 2005, “Competition Policy and National Champions,” available at
http://www.competitioncommission.org.uk/our_peop/members/chair_speeches/pdf/geroski_wifo_vienna_080305.pdf.
- Sven Gustafson, 22 septembre 2008, “Dow’s Liveris: Nation Needs an Industrial Policy,” *Tri-Cities Business Review*, available at
http://www.mlive.com/businessreview/tricities/index.ssf/2008/09/dows_liveris_nation_needs_an_i.html.
- Kim, W. Chan, and Renee Mauborgne, 2005, “Blue Ocean Strategy: How to Create Uncontested Market Space and Make Competition Irrelevant”, Cambridge, MA: Harvard Business School Press.

- Ibs, Jean and Romain Wacziarg, "Stages of Diversification," *American Economic Review*, March 2003, available at: <http://www.stanford.edu/~wacziarg/downloads/stages.pdf>.
- Maclean, Mairi, 2002, "Economic Management and French Business: From DeGalle to Chirac", NY: Palgrave Macmillan.
- McKenzie, Richard, "Industrial Policy," *Concise Encyclopedia of Economics*, available at: <http://www.econlib.org/Library/Enc/IndustrialPolicy.html>.
- Monopolkommission Competition Policy under Shadow of "National Champions", The Fifteenth Biennial Report 2002/2003 available at www.monopolkommission.de/haupt_15/sum_h15_en.pdf
- Porter, Michael, 1998, "Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance", NY, Free Press.
- Rodrik, Dani, 2004, "Industrial Policy for the Twenty-First Century", Faculty Research Working Papers Series, John F. Kennedy School of Government, Harvard University
- Rodrik, Dani, 2007 "Normalizing Industrial Policy," available at http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/industrial%20policy%20growth%20commission_.pdf
- Scott Andrew 2006, "National Champions and the Two-Thirds Rule in EC Merger Control", ESRC Centre for Competition Policy & The Norwich Law School, University of East Anglia, CCP Working Paper 06-6.
- Shapiro, Helen, 2007, "Industrial Policy and Growth," DESA Working Paper No. 53, available at http://www.un.org/esa/desa/papers/2007/wp53_2007.pdf.
- White Lawrence J., 2008, "Antitrust Policy and Industrial Policy: A View from the U.S.", New York University School of Law, available at http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1091244
- William Watson, 1983, "A Primer on the Economics of Industrial Policy", Toronto: Economic Council.