

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

Forum mondial sur la concurrence

CONCURRENCE, AIDES PUBLIQUES ET SUBVENTIONS

Note de référence

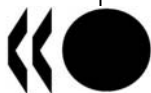
-- Session I --

La présente note a été rédigée pour le Secrétariat par David Spector (École d'économie de Paris et MAAP). Elle est soumise au titre de la session I du Forum mondial sur la concurrence qui doit se dérouler les 18 et 19 février 2010.

Les opinions exprimées dans cette note sont celles de l'auteur. Elles ne sauraient être attribuées au Secrétariat ou aux pays membres de l'OCDE. L'auteur invite ceux qui ont des observations à formuler ou des erreurs factuelles à signaler à les lui communiquer à l'adresse électronique suivante: spector@pse.ens.fr.

Contact: Hélène Chadzynska, Chef du programme du Forum mondial sur la concurrence
Tél : 33 1 45 24 91 05; Email : helene.chadzynska@oecd.org

JT03286611



CONCURRENCE, AIDES PUBLIQUES ET SUBVENTIONS

NOTE DE RÉFÉRENCE

Table des matières

1.	Point sur la situation des subventions, des aides publiques et de leur contrôle.....	3
1.1	L'importance des subventions gouvernementales pour les entreprises	3
1.2	Le traitement des aides publiques par l'OMC	6
1.3	Le contrôle des aides d'État dans l'Union européenne.....	7
1.4	Le contrôle des aides et des organismes publics en dehors de l'UE.....	10
1.5	Les points de rencontre entre les subventions et le droit de la concurrence: prix d'éviction et contrôle des fusions	11
2.	L'effet négatif possible des aides publiques	13
2.1	Une donnée de base: le coût des fonds publics.....	13
2.2	L'ampleur et le coût économique des courses aux subventions	14
2.3	Les subventions stratégiques dans des secteurs oligopolistiques: surcapacités et introduction de concurrence	17
2.4	Les distorsions provoquées par les subventions	18
2.5	Les autres coûts des subventions: la faible contrainte budgétaire et le coût de la recherche de rente.....	22
2.6	Les mécanismes politiques à l'œuvre derrière les subventions inefficaces.....	23
3.	Les justifications possibles des aides d'État et leurs limites.....	27
3.1	Rapide présentation des justifications les plus fréquemment invoquées pour les aides publiques et les subventions.....	27
3.2	Les subventions et le soutien des revenus.....	28
3.3	Les subventions et les imperfections des marchés du crédit et des capitaux	29
3.4	Les subventions et les externalités liées aux processus de découverte et d'agglomération.....	30
3.5	Les subventions à la recherche, au développement et à l'innovation et la diffusion des connaissances	33
3.6	Les subventions environnementales	34
4.	Comment les aides publiques et les subventions devraient-elles être contrôlées?.....	35
4.1	Les limites de l'analyse économique: les problèmes de mesure.....	35
4.2	Comment faire en sorte que « les aides d'État soient moins nombreuses et mieux ciblées »...	37

CONCURRENCE, AIDES PUBLIQUES ET SUBVENTIONS

NOTE DE RÉFÉRENCE¹

1. Point sur la situation des subventions, des aides publiques et de leur contrôle

1. **Remarque préliminaire.** Comme on le verra, divers types d'actions gouvernementales peuvent être qualifiés d'aides publiques ou de subventions et nous ne conférons pas ici une définition unique et précise à ces deux termes. Nous les utilisons, dans l'ensemble, indifféremment sauf quand nous nous référons à l'Union européenne (pour laquelle l'expression consacrée est « aides d'État ») ou à l'Organisation mondiale du commerce (qui parle de « subventions » dans le contexte de l'« Accord sur les subventions et les mesures compensatoires »).

1.1 *L'importance des subventions gouvernementales pour les entreprises*

2. Les gouvernements peuvent subventionner les entreprises de très nombreuses façons. Ils peuvent accorder des subventions directes ou des allègements fiscaux à certaines entreprises, conditionnellement ou non. Ils peuvent subventionner les moyens de production comme la terre, l'énergie, l'eau ou la largeur de bande pour les services de télécommunication soit parce que ces moyens de production sont placés sous leur contrôle, soit parce qu'ils sont commercialisés par des entreprises publiques. Ils peuvent aussi garantir les prêts souscrits par certaines entreprises, permettant ainsi aux bénéficiaires d'emprunter à un taux inférieur à celui du marché. Les banques nationalisées ou celles qui sont étroitement contrôlées par les pouvoirs publics pour des raisons réglementaires peuvent aussi offrir des crédits directs à des conditions préférentielles à des entreprises ou des secteurs ciblés.

3. Les entreprises publiques sont souvent d'importants intermédiaires pour les aides publiques ou elles en sont les principaux destinataires. Les gouvernements de nombreux pays consacrent des sommes considérables au soutien des entreprises publiques, et en particulier, d'entreprises publiques non rentables. Certains pays ont consacré, dans le passé, une part substantielle de la richesse nationale à ce type d'aide gouvernementale. Par exemple, dans les années 80 et 90, Sri-Lanka a alloué plus de 30% de son budget, soit plus de 10% de son PIB, au « soutien des entreprises publiques ». ² Entre 1995 et 2005, 95% des subventions accordées par la Chine à ses entreprises publiques ont bénéficié à des entreprises non rentables. ³ Ces pays ont depuis engagé d'importants processus de réforme et de transformation et s'orientent vers une meilleure gouvernance et des solutions qui laissent davantage jouer les mécanismes du marché. Les services d'utilité publique sont sous contrôle étatique dans bien des pays pour fournir à certaines entreprises des moyens de production essentiels, comme l'énergie et l'eau, à des prix inférieurs à ceux du marché.

¹ Rédigée par David Spector, École d'économie de Paris et MAPP. L'auteur tient à remercier Antoine Chapsal (MAPP) pour sa contribution à ce document. Les vues qui y sont exprimées n'engagent que l'auteur. Elles ne sauraient être attribuées ni au Secrétariat ni aux pays membres de l'OCDE. L'auteur invite ceux qui auront des observations à formuler ou des erreurs factuelles à signaler à les lui communiquer à l'adresse électronique suivante: spector@pse.ens.fr.

² S. Kelegama, 1993, « Privatization in Sri Lanka: The Experience during the Early Years of Implementation ». Colombo: Sri Lanka Economic Association.

³ Annuaire des finances publiques et annuaire statistique de la Chine.

4. Les gouvernements peuvent aussi subventionner les entreprises en achetant leurs produits à des prix supérieurs à ceux du marché, ou, moins directement, en obligeant d'autres entreprises à le faire. Ces pratiques s'intègrent parfois dans une politique visant ouvertement à atteindre un objectif de politique générale. Dans beaucoup de pays, par exemple, les entreprises de service public sont tenues d'acheter l'énergie renouvelable à des prix réglementés, supérieurs à ceux du marché. Très fréquemment aussi, l'armée achète des armements nationaux à des prix qui sont en général très supérieurs aux prix à l'exportation, ce qui dénote l'existence d'une subvention implicite.

5. Il n'est pas simple de déterminer si une mesure gouvernementale donnée constitue une aide. Par exemple, dans l'Union européenne (ci-après, l'« UE »), où les aides d'État sont strictement contrôlées, le débat consacré à chaque cas porte en très grande partie sur la question de savoir si la mesure gouvernementale en cause constitue bien une aide. De plus, comme on le verra plus loin, la définition de l'aide varie d'une juridiction à l'autre; par exemple, certaines mesures sont considérées comme constituant une aide aux termes des définitions de l'UE, mais non aux termes de celles de l'Organisation mondiale du commerce (ci-après l'« OMC »), et vice-versa.

6. La crise financière récente offre une illustration frappante. Avec la quasi-fermeture de certains segments des marchés du crédit, des banques fondamentalement saines, dont la valeur de l'actif dépassait incontestablement celle du passif, étaient menacées de banqueroute à court terme parce qu'elles étaient aux prises avec un manque de liquidités. Ces banques se sont trouvées brusquement privées de la possibilité d'utiliser leurs avoirs à long terme (par exemple, un portefeuille de prêts de longue durée très sûrs) comme garantie pour emprunter et faire face à leurs obligations financières à court terme du fait que le flux de crédit destiné à ces opérations de refinancement s'était soudainement tari. De nombreux gouvernements ont garanti la dette de ces banques (à titre onéreux) pour leur permettre d'emprunter sur les marchés financiers. La question de savoir si cette garantie constitue une aide, et dans l'affirmative, à combien celle-ci s'élève, est discutable. Dans le contexte de la crise financière récente, la Commission européenne a évalué, dans ce cas, le montant de l'aide au montant de la garantie accordée par les pouvoirs publics. On pourrait toutefois considérer autrement le montant de l'aide ou même son existence. Par exemple, dans le cas d'une banque fondamentalement saine, l'existence de la garantie suffit pour que celle-ci ait accès aux marchés du crédit (aux mêmes conditions, ou presque, que l'État) et puisse satisfaire à ses obligations à court terme, ce qui exclut le risque de faillite à court terme et donc la mise en jeu de la garantie. Si, en outre, la banque est fondamentalement saine en ce sens que la valeur de marché de son actif (dans tous les scénarios envisageables après la crise) excède celle de son passif total, sa faillite est aussi exclue à long terme. Sur la base de ce raisonnement, on pourrait soutenir que la probabilité de sa mise en jeu étant nulle, la garantie n'implique aucun coût pour l'État et ne constitue, de ce fait, pas une aide. On pourrait fonder un autre raisonnement encore sur la valeur de la garantie pour la banque bénéficiaire c'est-à-dire sur le montant que celle-ci serait disposée à payer pour l'obtenir ou toute autre mesure reposant sur des données de référence du marché (comme le prix, avant la crise, des contrats d'échange sur le risque de défaillance).

7. C'est généralement le degré de sélectivité d'une mesure qui détermine si celle-ci doit ou non être considérée comme une aide. Une réduction générale du niveau de l'impôt sur les sociétés n'est jamais considérée comme une aide, mais ce n'est le plus souvent pas le cas d'un allègement fiscal accordé à une entreprise particulière. La situation est toutefois moins nette pour les cas intermédiaires. Une certaine dose d'arbitraire intervient, par exemple, dans la question de savoir si un allègement fiscal ciblant les petites entreprises constitue ou non une aide.

8. Malgré ces contours incertains, les estimations existantes qui reposent sur des définitions hétérogènes mettent en évidence l'ampleur des subventions et des aides publiques. Les subventions ont, toutefois, eu tendance à diminuer à long terme dans le monde du fait que dans la plupart des pays les interventions gouvernementales ont cédé la place à un plus large recours aux mécanismes du marché et que les besoins de financement des systèmes de santé et de retraite ont pesé de plus en plus sur les budgets

nationaux, réduisant la part des autres postes de dépenses. La crise financière a cependant provoqué un retournement à court terme de cette tendance avec le renflouement, par les pouvoirs publics, d'institutions financières et d'entreprises en difficulté.

9. Les données disponibles les plus complètes sur les aides publiques sont celles qui couvrent l'Union européenne. Elles montrent qu'en dépit du contrôle rigoureux dont elles font l'objet, ces aides ont atteint un total de 113,4 milliards EUR en 2008, soit 0,94% du PIB de l'UE, abstraction faite des mesures liées à la crise financière.⁴ Si l'on exclut l'aide aux chemins de fer, le volume des aides d'État a diminué de moitié entre 1992 et 2008, passant de 1% à 0,54% du PIB. L'inclusion des mesures prises face à la crise d'un montant de 212,2 milliards EUR, soit 1,7% du PIB, modifie radicalement le bilan.

10. Les chiffres de l'UE (même hors mesures de crise) montrent que même lorsqu'ils sont soumis à un contrôle strict, les gouvernements sont enclins à accorder des subventions assez importantes aux entreprises. Cela permet de penser, en l'absence de données très précises sur les pays extérieurs à l'UE, que le total mondial des subventions est probablement très élevé.

11. Les données sur les pays non membres de l'UE sont plus rares et le plus souvent insuffisamment homogènes. Celles dont on dispose indiquent, toutefois, que le volume des aides publiques et des subventions est important. L'aide à l'agriculture dans les seuls pays de l'OCDE s'est élevée à 318 milliards USD en 2002. Van Beers et van den Bergh (2001)⁵ estiment aussi qu'à l'échelon de la planète, les subventions aux entreprises représentaient 3,6% du PIB mondial au milieu des années 90. Le fait que sur les 63 affaires soumises à l'instance de règlement des différends de l'OMC entre 2001 et 2008, 14, c'est-à-dire 22% du total, concernaient des subventions est une autre indication de l'importance de celles-ci.

12. Les subventions revêtent des formes variées. Pour n'en citer que quelques unes, les subventions mondiales à l'énergie (qui incluent à la fois les subventions générales à l'énergie, le soutien des charbonnages dans beaucoup de pays et le soutien des énergies renouvelables) s'élèvent à bien plus de 100 milliards USD par an, la part de l'Iran dans ce total atteignant à elle seule 55 milliards USD.

13. Certaines branches d'activité sont particulièrement susceptibles de recevoir des subventions, surtout en temps de crise. Par exemple, le total des subventions mondiales proposées pour l'industrie automobile des pays développés et des pays en développement se situait aux alentours de 48 milliards USD en 2008. En dehors de la subvention de 17,4 milliards USD accordée par les États-Unis à ses trois constructeurs nationaux, le Canada, la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Chine, la Corée du Sud, l'Argentine, le Brésil, la Suède et l'Italie, entre autres, ont aussi accordé des aides directes ou indirectes à leur industrie automobile qui, globalement, sont assez considérables. D'autres secteurs, comme la construction navale et les transports aériens, bénéficient aussi régulièrement de subventions, des problèmes récurrents de surcapacité réduisant leurs marges et incitant les pouvoirs publics à intervenir.

14. Les raisons pour lesquelles les aides publiques sont octroyées sont aussi variées que la qualité de leurs bénéficiaires. Des subventions gouvernementales ont souvent été utilisées pour favoriser le développement de nouvelles industries dans le cadre d'une politique industrielle « offensive », surtout dans les pays en développement.⁶ C'est le cas, par exemple, de l'aide accordée depuis longtemps par le Brésil au

⁴ Rapport de la Commission, Tableau de bord des aides d'État, mise à jour de l'automne 2009.

⁵ C. van Beers et J. van den Bergh, 2001, « Perseverance of Perverse Subsidies and Their Impact on Trade and Environment », *Ecological Economics*, vol. 36(3), pp. 475-486.

⁶ Voir la documentation relative à la Table ronde sur la politique de la concurrence, la politique industrielle et les champions nationaux, organisée en 2009 dans le cadre du Forum mondial sur la concurrence: <http://www.oecd.org/dataoecd/12/50/44548025.pdf>.

constructeur aéronautique Embraer (entreprise publique privatisée par la suite), des investissements effectués par Fundación Chile dans de nombreux secteurs et des subventions accordées, dans le passé, par la Corée du Sud pour encourager les conglomérats à diversifier leurs activités. Les subventions consenties aux pôles d'innovation sont un autre exemple de mesure de politique industrielle offensive.

15. Des subventions sont aussi souvent octroyées dans le cadre d'une politique industrielle « défensive » lorsqu'elles ciblent des entreprises en difficulté dans le but d'éviter une reprise par des intérêts étrangers, la disparition d'une activité jugée essentielle pour l'économie nationale ou des mises à pied et les troubles sociaux qui s'ensuivraient. Entre notamment dans cette catégorie, le soutien récurrent apporté aux constructeurs automobiles, aux compagnies aériennes et aux charbonnages à travers le monde. Dans certains cas, les gouvernements accordent des subventions à des secteurs fragiles comme ceux-ci parce qu'ils estiment qu'ils doivent le faire pour rétablir l'équilibre concurrentiel face aux subventions consenties par leurs homologues étrangers.

16. Une aide peut aussi être accordée pour encourager des activités considérées comme génératrices d'externalités positives indépendamment du revenu privé qu'elles procurent à l'établissement qui les entreprend. C'est notamment le cas de l'aide octroyée pour les énergies renouvelables et la recherche-développement ainsi que des aides à l'investissement dans les régions en difficulté.

17. Les pays octroient également des subventions pour attirer des investissements entièrement nouveaux de la part, souvent, d'entreprises étrangères. Cette concurrence entre administrations nationales ou locales donne parfois lieu à des courses aux subventions qui se soldent par l'octroi de sommes considérables tant dans les pays développés que dans les pays en développement. Ces courses aux subventions sont particulièrement fréquentes dans les grands pays fédéraux.

1.2 Le traitement des aides publiques par l'OMC

18. Les aides publiques et les subventions semblent incompatibles avec l'idée que, dans un contexte de libre concurrence, les mécanismes du marché sont les meilleurs instruments de l'amélioration du bien-être social. Les aides publiques et les subventions s'ingèrent dans la formation des prix et les processus « darwiniens » que la concurrence favorise et qui sont généralement considérés comme l'une des principales forces conduisant à l'efficacité économique (au moins si l'on croit dans les principes qui étayaient la politique de la concurrence). On pourrait donc s'attendre à ce qu'elles fassent l'objet d'une surveillance attentive de la part des autorités de la concurrence dans le monde entier. Ce n'est toutefois pas le cas. Ce n'est qu'au sein de l'UE que l'autorité de la concurrence (la Commission européenne) est habilitée à exercer un contrôle rigoureux sur les aides d'État. Dans d'autres juridictions, les autorités de la concurrence exercent un certain contrôle sur les actions d'entités publiques. Mais, dans l'ensemble, si l'on considère globalement les façons dont les aides publiques sont contrôlées, l'ensemble de règles les concernant qui a la plus large portée multilatérale, est celui qui découle de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (ci-après, l'« Accord SMC ») auquel ont souscrit tous les membres de l'OMC à la fin du Cycle d'Uruguay.

19. L'Accord SMC ne prévoit pas un contrôle préalable.⁷ Il contient deux grands ensembles de règles. La « piste I » vise l'imposition, par un État membre, de droits compensateurs aux importations en provenance d'un autre État membre octroyant une subvention préjudiciable à l'industrie nationale du pays qui impose les droits. Les règles de la « piste II » autorisent un État membre à contester devant l'organe de règlement des différends de l'OMC une subvention accordée par un autre État membre.

⁷ Pour un exposé détaillé des règles de l'OMC et un examen de leurs relations avec celles de l'UE, voir C.-D. Ehlermann et M. Goyette, 2006, « The Interface between EU state aid Control and the WTO Disciplines on Subsidies », *European state aid Law Quarterly*, vol. 2006 (4), pp. 695-718.

20. Aux termes de l'Accord SMC, une mesure constitue une subvention si (i) elle implique une contribution financière des pouvoirs publics, (ii) elle confère un avantage à ses bénéficiaires, et (iii) elle est spécifique à une entreprise ou à une branche de production ou à un groupe de branches de production. En pratique, le critère (i) est interprété dans un sens très large dans le droit de l'OMC dans la mesure où une instruction donnée par les pouvoirs publics à des entreprises privées d'accorder un avantage à certaines entreprises est considérée comme suffisante pour satisfaire au critère, même si elle n'implique aucun coût effectif pour les pouvoirs publics. Le critère de sélectivité est, par contre, interprété très étroitement. Par exemple, une mesure ne bénéficiant qu'à de petites entreprises ou qu'aux entreprises d'une région donnée, n'est pas considérée comme remplissant la condition (iii).

21. Toutes les subventions ne sont pas illégales au regard du droit de l'OMC. Une fois qu'une mesure est classée comme une subvention, elle peut être considérée comme une subvention prohibée ou « pouvant donner lieu à une action ». Les subventions à l'exportation et les subventions au remplacement des importations sont interdites en tant que telles en vertu du droit de l'OMC. Toutes les autres subventions peuvent donner lieu à une action, ce qui veut dire que pour qu'un pays impose des droits compensateurs ou saisisse l'organe de règlement des différends, il doit prouver que la subvention lui porte préjudice.

22. Quatorze affaires concernant des subventions ont été portées devant l'organe de règlement des différends entre 2001 et 2008. Ce chiffre ne permet toutefois pas de mesurer l'effet réel des règles de l'OMC c'est-à-dire essentiellement le degré auquel celles-ci dissuadent en fait les pouvoirs publics d'accorder une aide.

1.3 *Le contrôle des aides d'État dans l'Union européenne*

23. La Commission européenne exerce un contrôle sur les aides d'État. Ce contrôle est, en fait, antérieur à la création de l'UE en 1957 (qui s'appelait alors la « Communauté européenne ») puisqu'il constituait déjà un aspect essentiel du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier en 1951 (avec les six mêmes membres fondateurs que la Communauté européenne, à savoir: la France, l'Allemagne, l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg). La principale raison d'être du contrôle des aides publiques était alors l'intégration des marchés des États membres.⁸ Ce contrôle devait notamment permettre d'éviter une intégration verticale artificielle sur une base nationale dans le cadre de laquelle chaque producteur de charbon vendrait sa production à des conditions préférentielles aux producteurs d'acier du même pays.

24. L'article 107, paragraphe 1 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne interdit les aides accordées par les États qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence dans la mesure où elles affectent les échanges entre les États membres. Toutefois, les aides d'État qui contribuent à la réalisation d'objectifs bien définis d'intérêt européen commun sans fausser exagérément la concurrence entre les entreprises et les échanges entre les États membres peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur (article 107, paragraphe 3). Une différence importante entre les règles de discipline de l'UE et de l'OMC est que le contrôle de l'UE est effectué préalablement: un État membre qui a l'intention d'accorder une aide ou d'adopter une mesure qui pourrait constituer une aide (si elle ne constitue pas une forme patente d'aide) doit tout d'abord solliciter l'autorisation de la Commission. Une similitude importante entre les deux systèmes est qu'ils ne visent que les aides publiques qui faussent la concurrence (au moins partiellement) dans les pays qui sont parties aux accords respectifs.

25. En pratique, surtout depuis la diffusion, en 2005, du Plan d'action dans le domaine des aides d'État, le traitement de chaque cas par la Commission s'articule autour du « critère de mise en balance ».

⁸ G. Grin, 2003, *The Battle of the Single European Market: Achievements and Economic Thought, 1945-2000*, Londres: Kegan Paul.

L'application de ce critère consiste principalement à déterminer l'objectif de l'aide, établir si l'aide est un instrument approprié (en ce sens qu'elle permettra d'atteindre l'objectif qui est censé être visé et ne pourrait être atteint par aucune autre mesure moins créatrice de distorsions) et, enfin, à mettre en balance les effets positifs attendus de l'aide et les distorsions anticipées de la concurrence.

26. La première étape de l'analyse implique souvent de définir les défaillances du marché que la mesure d'aide doit corriger. Cette démarche s'inscrit dans le droit fil de la philosophie générale qui sous-tend la politique de la concurrence, c'est-à-dire l'idée que les marchés sont en général efficaces. Le deuxième critère est très important en pratique. En effet, lorsqu'une mesure d'aide est destinée à rétribuer une entreprise pour la fourniture d'un « service d'intérêt économique général », la Commission est généralement amenée à demander pourquoi un appel d'offres ouvert et non discriminatoire (non considéré comme constituant une aide depuis la décision *Altmark*⁹) ne pouvait permettre d'atteindre le même objectif que l'aide. En d'autres termes, le deuxième volet du critère limite fortement la possibilité pour les gouvernements d'octroyer une aide.

27. Ces principes généraux ont été à la base des diverses lignes directrices couvrant différents types d'aide, publiées par la Commission au cours des dernières années, comme le Règlement général d'exemption par catégorie et les lignes directrices sur les aides à la recherche et au développement, les aides visant à promouvoir les investissements en capital-investissement dans les petites et moyennes entreprises, les aides pour la protection de l'environnement et les aides à finalité régionale, etc. (cette liste n'est pas exhaustive). Avec l'éclatement de la crise financière en août 2008, la Commission a aussi publié des lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté ainsi que diverses communications sur le traitement de la crise financière y compris, tout d'abord, la « Communication de la Commission sur le retour à la viabilité et l'appréciation des mesures de restructuration dans le secteur financier dans le contexte de la crise actuelle, conformément aux règles relatives aux aides d'État ». Elle a également diffusé des lignes directrices sur les aides accordées pour faire face à la crise dans l'économie réelle (c'est-à-dire les aides consenties aux entreprises non financières touchées par la réduction spectaculaire des crédits disponibles) avec « le cadre communautaire temporaire pour les aides d'État destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle ».

28. Les règles de l'UE passent généralement pour être plus rigoureuses que celles de l'OMC, mais ce n'est pas toujours vrai. Par l'exemple, d'après la Cour de justice européenne, une mesure gouvernementale obligeant des entités privées à subventionner d'autres entités privées ne constitue pas une aide aux termes des règles de l'UE si elle n'implique pas un coût direct pour l'État concerné.¹⁰ Le droit communautaire prend aussi en considération l'effet d'une mesure sur les échanges entre les États membres de l'UE (qui regroupe, bien sûr, moins de pays que l'OMC).

29. Il convient de noter que l'interprétation par la Commission ou les instances juridiques européennes de la notion d'incidences sur les échanges entre les États membres ou de distorsion de la concurrence a évolué au fil du temps. Tout d'abord, le niveau des critères appliqués a changé. Avant l'arrêt du Tribunal de première instance des Communautés européennes (TPICE) dans l'affaire *Tubemeuse*¹¹, la Commission européenne a eu tendance à considérer que les conditions requises étaient nécessairement remplies dès qu'une aide était accordée et qu'il était donc inutile de procéder à une enquête spécifique. Dans le cadre de l'arrêt susmentionné, le TPICE a confirmé une décision de la Commission européenne

⁹ Affaire C-280/00 *Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg contre Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* [2003].

¹⁰ Affaire C-379/98 – *PreussenElektra AG contre Schleswag AG*, Rec. 2001, p. I-2099.

¹¹ Affaire 102/87, Rec.1988, p. 4067.

interdisant une aide octroyée par le gouvernement belge bien que le bénéficiaire de celle-ci vendît surtout à l'extérieur de la CE. Il a soutenu que ni le volume des échanges intracommunautaires sur le marché concerné, ni l'ampleur de l'aide n'importaient pour conclure à l'existence d'un risque de distorsion ou de perturbation des échanges entre les États membres. Le TPICE a également affirmé que « *l'importance relativement faible d'une aide [...] n'exclu[en]t pas a priori la possibilité que les échanges entre les États membres soient affectés* ». Le TPICE a donc estimé que la Commission européenne devait certes examiner en bonne et due forme les situations de distorsion de la concurrence et d'incidences sur les échanges, mais qu'elle était soumise à une très faible charge de preuve puisqu'il lui suffisait d'établir qu'une distorsion de la concurrence ou des incidences sur les échanges ne pouvaient être exclues *a priori*.

30. La décision *Wam*¹², prise récemment, constitue peut-être un tournant. Ce n'est pas la première décision à avoir annulé une interdiction de la Commission, mais elle l'a fait en fixant un critère qui semble plus contraignant que ceux qui avaient été appliqués jusque-là dans la plupart des cas. Le TPICE a estimé que le fait que le bénéficiaire de l'aide participe à des échanges intra-européens n'était en soi pas suffisant pour que la Commission conclue que cette aide affecterait les échanges entre États membres: « *le seul constat de la participation de Wam aux échanges intracommunautaires est insuffisant pour étayer une affectation desdits échanges ou une distorsion de concurrence et, dès lors, nécessite une analyse approfondie des effets des aides* ».¹³

31. Outre la question des critères appliqués, la façon dont ces notions de concurrence et d'incidences sur les échanges a été interprétée a également évolué au fil des ans. Dans l'affaire Philip Morris¹⁴, le TPICE a soutenu que la distorsion de la concurrence correspondait à une modification de la position d'une entreprise par rapport à d'autres dans le contexte des échanges intracommunautaires. Mais dans « *L'encadrement communautaire des aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation* », la Commission européenne mentionne aussi les délocalisations parmi les formes de distorsion possibles,¹⁵ bien que celles-ci puissent se produire indépendamment de tout effet sur les concurrents (dans le cas, par exemple, de l'octroi d'une aide à un monopole non menacé par une entrée potentielle).

32. La position de la Commission a aussi progressivement évolué à l'égard des structures de marché favorisant davantage, selon elle, les distorsions de concurrence. Dans plusieurs affaires (*Imepiel*¹⁶, *Ramondin*¹⁷), elle a estimé que le risque de distorsion était plus grand sur un marché fortement concurrentiel. Cela a même fait l'objet d'un point d'intérêt général dans les lignes directrices concernant les aides d'État dans le secteur automobile puisque la Commission a rappelé dans sa décision relative aux camions DAF: « *Au point concernant les aides à la modernisation et à l'innovation, l'encadrement prévoit que 'sur un véritable marché intérieur de l'automobile, la concurrence entre les constructeurs deviendra encore plus forte et les distorsions provoquées par les aides encore plus importantes. En conséquence, la Commission adoptera une attitude ferme à l'égard des aides à la modernisation et à l'innovation'* ».¹⁸ Mais, dans les lignes directrices qu'elle a adoptées récemment pour les aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation, la Commission adopte un point de vue différent en affirmant que les aides

¹² TPICE, 6 septembre 2006, Italie et Wam SpA contre Commission, affaire T 304/04.

¹³ Point 74 de l'arrêt.

¹⁴ Affaire 730/79, Rec. 1980, p. 2671.

¹⁵ Point 7.4 de l'Encadrement communautaire des aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation.

¹⁶ J.O. L 172 du 27.06.1992, p. 76.

¹⁷ J.O. L 318 du 16.12.2000, p. 36.

¹⁸ J.O. L 015 du 20.01.1996, p. 37 à 45.

d'État risquent moins de fausser les mesures d'incitation dynamiques ou de créer des situations de pouvoir de marché sur des marchés très concurrentiels.¹⁹

33. Le contrôle des aides d'État dans l'Union européenne est progressivement passé d'une approche purement légaliste à une approche axée sur les effets. Cette évolution dans la juridiction qui a la plus longue expérience de ce contrôle confirme qu'il est nécessaire de mieux évaluer les conséquences économiques des aides et des subventions publiques dans les différents pays.

1.4 Le contrôle des aides et des organismes publics en dehors de l'UE

34. D'autres blocs commerciaux régionaux disposent aussi de règles spécifiques pour contrôler les aides publiques. Par exemple, l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), qui regroupe le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo, a adopté, en 2002, des lignes directrices relatives à la concurrence qui interdisent les accords anticoncurrentiels, les abus de position dominante et « les aides publiques susceptibles de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ». Toutefois, d'après la contribution de l'UEMOA, ces règles ne sont pas encore suffisamment soutenues par les États membres pour être appliquées efficacement.

35. D'autres zones de libre-échange ont des règles qui limitent les subventions, comme la Communauté andine dont la décision 45725 vise à empêcher ou à corriger les distorsions de concurrence provoquées par les subventions dont bénéficient les produits importés d'autres États membres.²⁰

36. Les aides d'État relèvent aussi, au moins théoriquement, de la compétence des autorités nationales de la concurrence dans certains pays extérieurs à l'UE. Par exemple, la législation russe de la concurrence, sur laquelle repose le contrôle des aides publiques en Russie, s'applique non seulement aux entreprises, mais aussi aux autorités exécutives de l'État. Aux termes des articles 7 et 8 de la loi antimonopole, les actions et les accords d'organes du pouvoir exécutif qui limitent l'indépendance économique des entreprises ou créent des conditions favorables ou discriminatoires pour certaines entreprises sont interdites. Une réforme législative récente a accordé à l'autorité antimonopole le pouvoir d'exercer un contrôle avant la prise de décisions par les organes du pouvoir exécutif. Les décisions relatives à l'octroi de privilèges à des entreprises particulières ou à des groupes d'entreprises doivent être approuvées par l'autorité antimonopole.

37. La loi antimonopole de la Chine, entrée en vigueur en 2008, comporte un chapitre incluant six dispositions distinctes qui interdisent certaines formes d'abus de pouvoir administratif qui ont pour effet d'empêcher ou de restreindre la concurrence. Ces interdictions mentionnent expressément certaines initiatives gouvernementales (par exemple, la fixation de normes d'inspection discriminatoires ou la réalisation, de façon discriminatoire, d'inspections répétées) qui peuvent aller plus loin que la définition européenne des aides d'État.

38. Les autorités de la concurrence de pays candidats à l'entrée dans l'UE, comme la Croatie et la Turquie, exercent aussi un certain contrôle sur les aides publiques. En outre, plusieurs pays (comme le Pakistan et le Pérou, entre autres) ont indiqué dans les documents qu'ils ont soumis pour cette table ronde du Forum mondial sur la concurrence que leur droit de la concurrence s'applique aux entreprises publiques, mais aussi plus généralement aux entités publiques.²¹

¹⁹ Sections 7.4.1. et 7.4.2.

²⁰ <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D457.htm>

²¹ Voir <http://www.oecd.org/competition/globalforum>.

39. Enfin, de nombreux pays comme le Brésil, l'Australie, la Hongrie, le Pérou et la Norvège, disposent de lois soumettant les organismes et entreprises publics au « principe de neutralité concurrentielle »²². Celui-ci implique, d'une manière générale, que les entreprises publiques ne doivent pas bénéficier d'un avantage concurrentiel par rapport aux autres entreprises simplement parce qu'elles relèvent du secteur public.²³ Dans certains cas, les entreprises privées et les particuliers ont accès à des mécanismes de réclamation gérés par les organismes chargés de la concurrence.²⁴ Les autorités de la concurrence de nombreux pays sont en outre consultées sur des questions pouvant impliquer des aides publiques comme la conception d'appels d'offres publics ou de processus de privatisation.

1.5 Les points de rencontre entre les subventions et le droit de la concurrence: prix d'éviction et contrôle des fusions

40. En dehors des divers régimes visant directement les aides publiques que nous venons d'examiner, les autorités de la concurrence peuvent être amenées à s'occuper de ces aides, au moins indirectement, dans deux types de circonstances (même en l'absence d'instruments juridiques directement liés aux aides d'État) en mettant en œuvre la politique de la concurrence même sans sortir de ses limites « traditionnelles ».

41. Le premier type de circonstances, qui est aussi le plus fréquent, est celui de l'utilisation par des entreprises (publiques, le plus souvent) de subventions gouvernementales pour pratiquer des prix d'éviction ou se livrer à d'autres pratiques d'exclusion. Au sein de l'UE, l'affaire marquante qui illustre cette question est celle de la société *Deutsche Post*.²⁵

42. Au moment où elle s'est livrée à ce type de pratiques (les années 90), la société *Deutsche Post* était une entreprise publique active sur deux marchés très différents. D'une part, elle gérait le monopole du courrier en Allemagne, à des prix administrés et en fournissant un service public réglementé. D'autre part, elle était active sur le marché de la livraison de colis qui était ouvert à la concurrence, notamment celle de United Parcel Service (UPS) et de Federal Express. UPS s'est plaint auprès de la Commission européenne du fait que la société *Deutsche Post* utilisait les recettes tirées du monopole de l'envoi de courrier pour financer des ventes à perte pour ses services de transport de colis. En mars 2001, la CE a conclu que pendant cinq ans la société *Deutsche Post* n'avait pas couvert ses coûts différentiels par sa tarification des services de transport de colis et qu'elle s'était donc rendue coupable d'abus de position dominante.

43. On peut penser, à première vue, que les cas de fixation de prix d'éviction ne manquent pas et que le fait que l'entreprise prédatrice soit une entreprise publique n'a rien de spécial. Cette impression est toutefois trompeuse en raison de deux particularités des entreprises publiques. Tout d'abord, la définition des coûts différentiels associés à l'activité exercée sur un marché concurrentiel dépend des coûts qui sont attribués au service public. La décision concernant la société *Deutsche Post* précise que tous les coûts qui sont nécessaires pour remplir la mission de service public doivent être entièrement imputés à cette mission même s'ils contribuent aussi aux activités exercées sur le marché concurrentiel. Une affaire similaire a

²² Voir la documentation de l'OCDE d'octobre 2009 sur les entreprises publiques.

²³ Voir, par exemple, l'accord sur les principes de la concurrence conclu, en Australie, entre l'État fédéral et les États et territoires fédérés.

²⁴ L'accord susmentionné stipule aussi que chaque administration doit établir un mécanisme de réclamation. Dans le cas de l'État fédéral, c'est le Bureau des plaintes relatives à la neutralité concurrentielle de la Commission de la productivité et, dans le cas des administrations régionales, c'est, par exemple, l'autorité de la concurrence du Queensland, la Commission de la concurrence et de l'efficacité de l'État de Victoria et la Commission indépendante de la concurrence et de la réglementation (ICRC) du Territoire de la capitale australienne (ACT).

²⁵ Affaire COMP/35.141 (2001/354/CE).

concerné la société Telkom, l'ancien monopole sud-africain des télécommunications, qui a été accusée d'utiliser les profits qu'elle tirait de son monopole pour les services vocaux réglementés pour financer ses services Internet à large bande, ce qui se traduisait par des prix d'éviction pour cette catégorie de services. Le Pérou mentionne des affaires du même ordre dans sa communication: « *on dénombre jusqu'à présent six affaires (...) dans lesquelles les plaignants ont argué qu'un hôpital public fournissait aux patients des services médicaux qui seraient autrement offerts dans des hôpitaux privés.* »

44. L'application du critère fixé dans l'affaire *Deutsche Post* s'avère parfois complexe. Par exemple, dans le cadre d'une affaire récente portant sur le transport maritime entre une île française et le continent, dans laquelle un bateau coûteux (et fortement subventionné) était utilisé pour fournir un service public réglementé et subventionné (en hiver) et un service assuré dans des conditions concurrentielles (en été), le test visant à établir l'existence d'une pratique de prix prédateurs reposait sur la question suivante: le coût du bateau devait-il être intégralement imputé à la mission de service public ou devait-il être en partie inclus dans le coût différentiel de la prestation du service dans des conditions concurrentielles (en été) du fait qu'un bateau de plus petite taille aurait pu être utilisé pour assurer le service en hiver?²⁶ Ces exemples montrent que même pour l'application d'un concept « traditionnel » du droit de la concurrence, comme celui de la tarification prédatrice, les autorités de la concurrence peuvent être amenées à évaluer le coût de la fourniture d'un service public réglementé – ce qui n'est guère différent de ce que fait la Commission européenne lorsqu'elle cherche à déterminer si la rémunération, par les pouvoirs publics, de services d'intérêt économique général constitue une subvention.

45. Une deuxième différence entre les entreprises publiques et privées dans le cas des plaintes concernant des prix d'éviction ou des plaintes de nature plus générale portant sur des pratiques d'exclusion est que les entreprises publiques n'ont souvent pas comme objectif de maximiser leurs profits, mais plutôt de maximiser à la fois leurs profits et leur taille.²⁷ Cela implique que même dans des situations où des pratiques d'exclusion sont incompatibles avec la maximisation du flux escompté de profits à l'avenir (du fait, par exemple, qu'une récupération des pertes est peu probable après l'élimination d'un concurrent en l'absence de barrières à l'entrée), les entreprises publiques peuvent être tentées malgré tout de recourir à ces pratiques, alors que ce ne serait pas le cas pour des entreprises privées dans la même situation. Cette observation a poussé certains auteurs à soutenir que les abus visant à exclure la concurrence devraient être sanctionnés plus sévèrement lorsqu'ils sont le fait d'entreprises publiques et que l'application du critère de la « récupération » des pertes, auquel il est procédé dans le cadre de l'évaluation des plaintes portant sur des prix d'éviction aux États-Unis, conduirait à une sanction trop clémente.²⁸

46. Un autre domaine dans lequel on observe un lien moins direct entre les subventions et la politique de la concurrence est celui des fusions. Les gouvernements désireux de décourager des fusions entre entreprises privées pour des raisons de « politique industrielle » ou de nationalisme économique peuvent, dans certains cas, menacer de réduire les subventions, ou d'une manière plus générale, de durcir les conditions des opérations commerciales effectuées avec les pouvoirs publics (dans le cas d'entreprises vendant à des entités publiques ou à des prix administrés, ou achetant des moyens de production à des entités publiques). Par exemple, il est parfois avancé que lorsque l'entreprise pharmaceutique suisse Novartis et l'entreprise pharmaceutique française Sanofi ont été en concurrence pour l'achat d'Aventis, le gouvernement français a fait peser son influence sur les négociations des prix des médicaments pour

²⁶ Autorité française de la concurrence, décision #04-D-79; arrêt du 17 juin 2008 de la Cour de cassation.

²⁷ Voir, par exemple, W. Niskanen, 1971, *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine Transaction; William Niskanen, 1975, *Bureaucrats and Politicians*, *Journal of Law and Economics*, vol. 18.

²⁸ D. Sappington et G. Sidak, 2003, « Competition Law for State-Owned Enterprises ». *Antitrust Law Journal*, vol. 71 (2), 479-523 ; 2000, « Are Public Enterprises the Only Credible Predators? », *University of Chicago Law Review*, vol. 67 (1), pp. 271-292.

favoriser la fusion de deux entreprises françaises. Cela est dans le droit fil de l'observation empirique indiquant que les pays qui comptent un fort pourcentage d'entreprises étrangères ont aussi tendance à taxer assez fortement les entreprises.²⁹

47. En dépit des interactions précédemment mentionnées entre le droit de la concurrence et les subventions, on constate dans l'ensemble que les aides publiques sont relativement peu contrôlées en dehors de l'Union européenne du fait que les règles de l'OMC ne couvrent que certaines catégories d'aide (à savoir celles qui peuvent porter préjudice aux autres pays et donner lieu à des plaintes soumises à l'organe de règlement des différends). Cela incite à examiner l'effet des aides publiques. Nous allons donc procéder maintenant à un examen des effets négatifs possibles de ces aides et des circonstances dans lesquelles leur utilisation peut se justifier.

2. L'effet négatif possible des aides publiques

2.1 Une donnée de base: le coût des fonds publics

48. Avant de considérer l'utilité éventuelle des aides publiques et des subventions, il est important de rappeler que la collecte des fonds publics entraîne des coûts directs (coûts administratifs) et indirects (en raison de l'effet de distorsion de l'imposition) et que l'octroi d'une aide se fait au détriment d'autres dépenses publiques qui auraient pu être très productives.

49. D'après des estimations empiriques, la collecte de 100 dollars pour l'administration centrale implique une perte sèche de 18 à 24 dollars: quand l'administration centrale collecte 100 dollars, d'autres agents économiques perdent non pas 100 dollars, mais entre 118 et 124 dollars.³⁰ Ces chiffres concernent les États-Unis, et on peut supposer que le coût des fonds publics est plus élevé dans les pays en développement.

50. Du côté des dépenses, Les subventions constituent une dépense si importante dans certains pays en développement que s'ils les réduisaient les gouvernements pourraient accroître considérablement les sommes qu'ils consacrent à la santé ou à l'éducation. Par exemple, en réorientant vers l'éducation de base les subventions d'exploitation qu'elles accordent aux entreprises publiques (qui ne représentent qu'une partie de l'ensemble des subventions qu'elles leur octroient), les administrations centrales du Mexique, de la Tanzanie, de la Tunisie et de l'Inde pourraient augmenter les dépenses qu'elles consacrent à l'éducation de 50, 74, 160 et 550 %, respectivement. De même, en réorientant vers les soins de santé les subventions accordées aux entreprises publiques, l'État sénégalais pourrait plus que doubler ses dépenses nationales de santé et les administrations centrales de la Turquie, du Mexique, de la Tunisie et de l'Inde pourraient, respectivement, tripler, quadrupler et quintupler leurs dépenses de santé.³¹

51. Ces chiffres sont importants parce qu'ils impliquent que le coût d'opportunité des aides publiques est très élevé. D'après les estimations existantes, le rendement social de l'investissement public dans

²⁹ H. Huizinga et G. Nicodème, 2006, « Foreign ownership and corporate income taxation: An empirical evaluation ». *European Economic Review*, pp.1223-1244.

³⁰ C. Ballard, J. Shoven et J. Whalley, 1985, « General Equilibrium Computations of the Marginal Welfare Costs of Taxes in the United States », *American Economic Review*, vol. 75 (1), p. 128-138; D. Jorgenson et K. Yun, 1990, « Tax Reform and US Economic Growth », *Journal of Political Economy*, vol. 98 (5) ; D. Jorgenson et K. Yun, 1991, « The Excess Burden of Taxation in the United States », *Journal of Accounting and Finance*, vol. 6 (4), p. 487.

³¹ D.A.C. Smith et M.J. Trebilcock, 2001, « State-owned Enterprises in Less Developed Countries: Privatization and Alternative Reform Strategies », *European Journal of Law and Economics* vol. 12 (3), pp. 217-252.

l'éducation est d'environ 8,5% dans les pays de l'OCDE, mais de plus de 20% dans les pays en développement.³² Ces chiffres impliquent que les aides publiques devraient être évaluées par rapport à un critère solide. Les aides qui ne sont en fait que des transferts globaux représentent un énorme gaspillage de ressources (sauf si ces transferts contribuent à la réalisation d'un objectif distributif légitime et bien défini) du fait qu'elles utilisent des fonds publics qui sont coûteux à réunir et qui auraient pu être utilisés de façon plus productive s'ils avaient été alloués à la santé ou à l'éducation.

2.2 *L'ampleur et le coût économique des courses aux subventions*

52. On peut se demander pourquoi les gouvernements octroient des subventions quand ils pourraient utiliser plus efficacement les deniers de l'État.

53. Cela tient souvent à l'existence d'externalités négatives entre les juridictions, c'est-à-dire entre les pays ou entre les régions d'un pays. En bref, l'octroi d'une aide peut sembler judicieux du point de vue limité d'une administration locale ou nationale, mais lorsqu'il a pour effet de transférer l'activité économique d'une région vers une autre (ou d'un pays vers un autre), il est somme toute presque inutile et représente un gaspillage de ressources publiques.

54. Les pertes sèches liées à la fiscalité et le coût d'opportunité des fonds publics étant élevés, les aides publiques risquent d'être accordées en pure perte même lorsqu'elles ne sont pas directement à l'origine de distorsions (l'observation du fait que ces aides créent en outre souvent de graves distorsions qui sont préjudiciables à l'efficacité économique et à l'environnement est examinée plus loin).

55. Le mécanisme qui joue derrière l'externalité est le suivant. La décision d'une entreprise d'établir, développer ou maintenir une usine dans un pays a souvent des effets positifs non négligeables pour ce pays ou la région concernée sous la forme des recettes fiscales perçues (directement auprès de l'entreprise ou indirectement par l'intermédiaire des salaires de ses employés), d'une baisse éventuelle du chômage et des coûts qui lui sont liés, de l'augmentation de la demande pour la production des entreprises locales, etc. Elle peut aussi se solder par un transfert de compétences au profit de la main-d'œuvre locale qui peut ensuite bénéficier plus largement à l'économie en cas de changement d'employeur. Toute administration nationale ou locale peut donc avoir intérêt à accorder des aides pour attirer des entreprises sur son territoire. La concurrence entre les administrations nationales ou locales désireuses d'attirer ou de retenir les mêmes entreprises risque de se traduire par l'octroi de gros volumes d'aide ayant pour effet de déplacer les activités des entreprises plutôt que d'en créer de nouvelles.

56. En théorie, les courses aux subventions pourraient avoir un effet positif, plutôt que négatif, sur le bien-être général. Ce pourrait être le cas si deux conditions étaient réunies: (i) un faible niveau des pertes sèches liées à la fiscalité et du coût d'opportunité des fonds publics, et (ii) une forte variation d'un endroit à l'autre des retombées positives de la présence d'une entreprise. Dans ce cas, les pays ou les régions dans lequel(le)s la présence d'une entreprise aurait les plus fortes retombées favorables seraient disposé(e)s à « offrir » des montants plus importants que ceux ou celles dans lequel(le)s ces retombées seraient moindres. Tout comme la concurrence par les prix, la concurrence internationale dans ce domaine révélerait où les effets positifs externes sont les plus importants et cela inciterait les entreprises à s'implanter là où leur présence est le plus utile, ce qui serait souhaitable.³³

³² G. Psacharopoulos et H.A. Patrinos, 2004, « Returns to investment in education: a further update », *Education Economics*, vol. 12 (2), pp. 111-134.

³³ W. Tiebout, 1956, « A pure theory of local expenditures », *Journal of Political Economy*, vol. 64 (5), p. 416; T. Besley et P. Seabright, 1999, « The Effects and Policy Implications of state aids to Industry: an Economic Analysis », *Economic Policy*, pp. 15-53.

57. Si, comme c'est généralement le cas (comme on l'a vu plus haut), les pertes sèches liées à la fiscalité et le coût d'opportunité des fonds publics sont importants et si les courses aux subventions n'orientent pas les investissements directs vers les régions dans lesquelles ils ont le plus fort effet positif externe, les courses aux subventions risquent d'être stériles.

58. Les publications disponibles sur les États-Unis, où les aides ne sont pas interdites, montrent que la concurrence que se font les États pour attirer les entreprises peut être coûteuse. Les États semblent se livrer une concurrence acharnée pour attirer sur leur territoire les activités établies chez leurs voisins, souvent sans que cela se traduise par la création de nouvelles activités.³⁴ Le simple déplacement d'une entreprise (par opposition à l'encouragement de la création d'une nouvelle activité) a peu de chances d'avoir des effets positifs nets sauf si le bilan coûts/avantages varie notablement entre les régions du pays concerné. Cette concurrence entre les États semble aussi s'être intensifiée récemment,³⁵ ce qui a incité certains auteurs américains à préconiser l'instauration d'un contrôle fédéral des aides publiques.³⁶

59. Même dans l'Union européenne, où le contrôle des aides d'État est censé limiter le déclenchement de guerres des subventions stériles et où on pourrait s'attendre à ce que la concurrence par les subventions n'ait que des effets « vertueux » en réorientant les investissements vers les endroits où ils généreront les plus fortes externalités positives, l'évaluation des aides existantes dans les publications n'est pas très positive. D'après une étude récente, si la politique régionale visant à attirer les entreprises vers les endroits défavorisés ou périphériques semble avoir atteint son objectif, son coût a été très élevé car la distorsion des choix d'emplacement des entreprises s'est traduite par un manque notable d'efficacité.³⁷ Les arguments en faveur de l'utilisation des aides publiques pour réduire les inégalités régionales ne sont donc peut-être pas très convaincants et d'autres mesures, comme des transferts directs de revenu, pourraient s'avérer plus efficaces dans de nombreux cas.³⁸

60. La situation est la même dans le monde en développement où les exemples de guerres des subventions, tout à fait stériles, abondent, les administrations régionales de grands pays fédéraux se livrant souvent, entre elles, à une surenchère pour attirer l'investissement.

61. Un exemple récent est celui de la concurrence qui a opposé plusieurs États indiens pour obtenir l'implantation sur leur territoire de l'usine que l'entreprise Tata Motors souhaitait construire pour la fabrication d'une nouvelle voiture à bas prix, destinée principalement au marché indien. Il a finalement été décidé d'établir cette usine dans l'État du Bengale occidental après que celui-ci eut offert un ensemble très intéressant de mesures d'incitation incluant l'octroi de prêts au taux préférentiel de 1%, des prix subventionnés pour l'électricité (se traduisant par une remise de plus de 25%) et les terrains, et des exonérations fiscales.

62. Cet exemple illustre surtout l'intensité de la concurrence entre les États indiens. Plus précisément, pendant la « guerre des enchères » qui les a opposés, le Bengale occidental s'est engagé à

³⁴ R. Tannenwald, 2002, « Are State and Local Revenue Systems becoming Obsolete? », *National Tax Journal*, vol. 55 (2), p. 467.

³⁵ K. Chi et D. Leatherby, 1997, *State Business Incentives: Trends and Options for the Future*, Lexington, Kentucky: Council of State Governments.

³⁶ P. Enrich, 1996, « Saving the States from Themselves: Commerce Clause Constraints on State Tax Incentives for Business », *Harvard Law Review*, vol. 110 (2), p. 377.

³⁷ K.-H. Midelfart-Knarvik et H.-G. Overman, 2002, « Delocation and European Integration: Is structural spending justified? », *Economic Policy*, vol. 35, pp. 322-359.

³⁸ K.-H. Ulltveit-Moe, 2007, « Regional policy design: An analysis of relocation, efficiency and equity », *European Economic Review*, vol. 51, p. 1443-1467.

s'aligner sur les mesures d'incitation offertes par les deux autres États (Uttarakhand et Himachal Pradesh). Si, comme c'est probablement le cas, l'enjeu était le lieu d'implantation de l'usine plutôt que le principe de son existence en Inde, cette course aux subventions a sans doute été stérile sauf si le bilan coûts/avantages varie considérablement à l'intérieur du pays.

63. Cet exemple est loin d'être unique dans les pays en développement. Par exemple, à la fin des années 90, une intense guerre de subventions a opposé les États brésiliens qui tentaient d'attirer des usines de construction automobile.³⁹ En effet, en 1995 et 1996, l'État du Paraná et la municipalité de Sao Jose ont offert à Renault un ensemble de mesures avantageuses comprenant une contribution financière d'environ 300 millions USD et des tarifs d'électricité subventionnés, lançant ainsi ce que l'on a appelé la « guerre fiscale » entre les États brésiliens.

64. Des guerres de subventions similaires ont aussi eu lieu en Asie de l'Est. En 1996, la Thaïlande et les Philippines se sont livrées une bataille acharnée pour attirer sur leur territoire une usine automobile de General Motors. C'est finalement la Thaïlande qui l'a emporté en s'alignant sur l'offre des Philippines et en proposant, en outre, de rembourser intégralement les matières premières entrant dans les exportations d'automobiles et de verser une subvention de 15 millions USD pour la création d'un institut de formation General Motors. Il est intéressant de noter que, là encore, General Motors avait fait connaître son intention de construire une usine de construction automobile de 500 millions USD en Asie, quelles que soient les subventions accordées. Selon toute probabilité, les subventions consenties n'ont donc pas contribué à créer de nouvelles activités économiques et n'ont influé que sur le lieu d'implantation d'une usine qui aurait de toute façon été construite.

65. Ces guerres de subventions ne sont nullement limitées à l'industrie automobile. Depuis le milieu des années 90, plusieurs pays d'Asie de l'Est ont lancé divers dispositifs d'incitation incluant de très généreuses exonérations fiscales pour les investissements dans le secteur de la haute technologie.

66. On peut s'interroger sur la rationalité économique de ces courses aux subventions tant au niveau des pays ou des régions qui accordent ces subventions, qu'à un niveau plus général.

67. Au niveau des pays ou des régions, l'enjeu des courses aux subventions étant surtout d'attirer l'investissement étranger (mais pas uniquement, comme le montre l'exemple de Tata Motors), la question qu'il convient de se poser est celle de savoir si l'investissement étranger génère suffisamment d'externalités pour justifier l'octroi de subventions. On a des raisons de penser que l'investissement direct étranger a des effets positifs pour les autres entreprises du même secteur ou les entreprises qui lui sont liées verticalement (en amont ou en aval). Ces raisons sont, pour l'instant, plus nombreuses dans le cas des pays développés. Dans le cas de pays en développement ou en transition, on dispose aussi d'un ensemble d'observations (encore limité, certes) qui montre que la présence de sociétés affiliées à des entreprises étrangères a tendance à améliorer la productivité de leurs fournisseurs locaux, mais il a aussi été constaté que ces effets varient beaucoup d'un cas à l'autre.⁴⁰

68. Ces observations impliquent que l'octroi d'importantes subventions par un pays ou une région pour attirer l'investissement étranger peut être rationnel. Il risque, toutefois, de ne pas l'être collectivement du fait qu'on est alors en présence d'un « dilemme du prisonnier ». En fin de compte, la plupart des

³⁹ Cet exemple et ceux qui suivent sont tirés de l'étude d'Andrew Charlton diffusée en 2003 sous le titre: « Incentive Bidding for Mobile Investment : Economic Consequences and Potential Responses », Centre de développement de l'OCDE, document de travail n° 203.

⁴⁰ B. Javorcik, 2004, « Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms? In Search of Spillovers Through Backward Linkages », *American Economic Review*, 2004, vol. 94(3).

investissements bénéficiant de subventions auraient de toute façon été effectués de sorte que les courses aux subventions ont principalement pour effet de gaspiller les deniers publics.

2.3 *Les subventions stratégiques dans des secteurs oligopolistiques: surcapacités et introduction de concurrence*

69. Sur un marché oligopolistique, une aide d'État peut aussi générer des externalités internationales en influant sur les décisions d'investissement des concurrents de celui à qui elle bénéficie. Le mécanisme sous-jacent à l'œuvre, qui a été étudié dans les modèles économiques de politiques commerciales stratégiques,⁴¹ peut être résumé comme suit. Dans un oligopole, dans lequel les entreprises peuvent tirer des rentes de leur pouvoir de marché, le profit d'une entreprise augmente si ses concurrents réduisent leur investissement (compris au sens large, c'est-à-dire incluant la R-D, la publicité, les coûts d'installation dans un nouveau pays, etc.). Le gouvernement d'un pays peut donc avoir intérêt à inciter les concurrents étrangers de l'un de ses champions nationaux à revoir en baisse leurs investissements.⁴² L'aide publique peut permettre d'obtenir ce résultat dans certains cas. Par exemple, si le pays A accorde une aide à l'investissement à une entreprise, ses concurrents dans le pays B peuvent s'attendre à une expansion du bénéficiaire de l'aide et donc à une réduction de la demande résiduelle à laquelle ils font face. Ils peuvent, de ce fait, être incités à réduire leur investissement. Tout cela se solde par le transfert d'une partie des rentes de l'oligopole vers le bénéficiaire de l'aide au détriment de ses concurrents.⁴³

70. L'octroi de l'aide peut donc permettre à son bénéficiaire d'accaparer une partie de la demande qui, sans cette aide, aurait été satisfaite par des concurrents étrangers. Ce mécanisme implique une externalité négative entre les pays du fait que quand un pays accorde une aide, il ne tient pas compte du préjudice qu'il cause aux concurrents étrangers.

71. Cette logique opère probablement dans des secteurs comme celui de l'automobile. Comme on l'a rappelé plus haut, les gouvernements de tous les pays, qu'ils soient développés ou en développement, ont accordé des subventions massives à leur industrie automobile, le total de leurs engagements étant évalué à 48 milliards USD en 2008. Beaucoup de gouvernements justifient l'octroi d'une aide par la nécessité de rétablir l'équilibre concurrentiel et de compenser les subventions consenties par les gouvernements étrangers.

72. Théoriquement, l'effet que ces subventions ont sur le bien-être social est ambigu puisqu'elles peuvent générer une externalité positive entre les pays: si le bénéficiaire de l'aide accroît sa production ou ses investissements, cela peut être bénéfique pour les consommateurs non seulement du pays qui a octroyé l'aide, mais aussi des pays étrangers. Un gouvernement qui se préoccuperait uniquement du bien-être des agents économiques nationaux ne tiendrait pas compte de cet effet. Si cette externalité positive était plus importante que l'externalité négative mentionnée plus haut (celle affectant les producteurs étrangers), il se pourrait que, même en l'absence de contrôle des aides publiques, l'aide accordée par les gouvernements soit insuffisante plutôt qu'excessive!⁴⁴

⁴¹ J. Brander et B. Spencer, 1985, « Export Subsidies and International Market Share Rivalry », *Journal of International Economics*, vol. 18, p. 83.

⁴² Voir Forum mondial sur la concurrence 2009, Table ronde sur la politique de la concurrence, la politique industrielle et les champions nationaux (voir plus haut la note 6 de bas de page).

⁴³ Dans certaines circonstances, le lien de cause à effet peut être inversé. Par exemple, une entreprise devant faire face à une diminution de sa demande résiduelle peut être davantage incitée à investir dans la R-D pour améliorer sa position sur le marché.

⁴⁴ D. Collie, 1998, « State aid in the European Union: The prohibition of subsidies in an integrated market », *International Journal of Industrial Organization*, vol.18, pp. 867-884; D. Collie, 2002, « Prohibiting State

73. Abstraction faite de toute considération théorique, il est évident que ce type de subventions stratégiques est très coûteux pour l'économie mondiale, au moins dans le secteur automobile, du fait qu'il compromet l'équilibre tout à fait nécessaire entre les capacités de production et la demande globale.

74. Ce résultat n'est toutefois pas universel. Dans certains cas, surtout quand la subvention sert à instaurer un nouveau concurrent sur un marché où la concurrence fait défaut, elle peut améliorer le bien-être. L'externalité positive en jeu est l'effet sur le degré de concurrence. Par exemple, la création d'Airbus a eu des effets positifs non seulement sous la forme des bénéfices tirés de la vente des appareils, mais aussi de la baisse des prix (compte tenu de la qualité) des appareils de Boeing qui a transféré aux compagnies aériennes du monde entier (et à leurs clients) les rentes de monopole dont jouissaient les actionnaires américains. Il en va de même chose pour la création d'Embraer, le constructeur aéronautique brésilien. La principale conclusion à laquelle aboutissent les travaux de recherche empirique est que l'effet des subventions destinées à instaurer la concurrence est très complexe et pluridimensionnel. Il a, par exemple, été estimé que du fait de l'intensification de la concurrence dans le secteur aéronautique que la création d'Airbus a favorisée, les subventions correspondantes ont notablement amélioré le bien-être en Europe, mais diminué l'excédent économique mondial (une fois prises en compte les pertes subies par les constructeurs aéronautiques en place).⁴⁵

2.4 *Les distorsions provoquées par les subventions*

75. La principale raison pour laquelle les subventions sont une source d'inefficience, en dehors du gaspillage qu'elles peuvent constituer (auquel cas l'inefficience découle du coût d'opportunité des fonds publics), est qu'elles altèrent les signaux du marché. Cela peut se traduire par deux types d'inefficience. *Les inefficiences allocatives* qui se produisent quand les quantités relatives produites et consommées de divers biens ne sont pas optimales et les *inefficiences techniques* que l'on observe quand, pour un niveau donné de production, les intrants nécessaires ne sont pas utilisés d'une façon permettant de réduire les coûts au minimum (y compris ceux pour l'environnement).

76. Cette interférence avec les signaux du marché peut revêtir deux principales formes. Lorsque les aides publiques représentent une subvention générale couvrant tous les intrants, l'inefficience résulte de l'écart entre les prix perçus par les agents économiques, qui sont affectés par la subvention, et les « vrais » prix, reposant sur les coûts.

77. Lorsque les aides publiques ciblent des entreprises particulières, elles modifient le mécanisme « darwinien » par lequel le capital est alloué aux entreprises les plus efficaces et qui a tendance à réduire au minimum les coûts totaux de production. Cet effet peut jouer à la fois au niveau intrasectoriel et au niveau intersectoriel. Dans le premier cas, les aides publiques peuvent diriger le capital et le travail vers des entreprises moins efficaces et générer ainsi des inefficiences productives. Dans le second, elles peuvent affecter la taille relative des divers secteurs et entraîner une surproduction dans les secteurs subventionnés et une sous-production dans d'autres.

78. Ces divers mécanismes sont mis en évidence ci-après à l'aide de quelques exemples. À des fins d'illustration, nous nous focalisons sur des exemples tirés de pays en développement et sur des distorsions ayant un impact sur l'environnement. Nous considérons aussi quelques exemples fournis par la crise financière récente et le renflouement des banques.

aid in an Integrated Market', *Journal of Industry, Competition and Trade*, vol. 2 (3), p. 215; D. Collie, 2005, « State aid to Investment and R&D », *European Economy, Economic Papers*, vol. 231, p. 1.

⁴⁵ D. Neven et P. Seabright, 1995, « European Industrial Policy: the Airbus Case », *Economic Policy*, vol. 21, pp. 313-358.

Distorsion des prix

79. L'exemple le plus frappant de distorsions coûteuses pour l'économie et l'environnement, créées par des subventions, nous est fourni par les subventions à l'énergie.

80. Ces subventions sont quantitativement importantes tant du côté de la consommation que de celui de la production, dans les pays en développement comme dans les pays développés. Les subventions de l'Iran aux combustibles s'élèvent à environ 55 milliards USD par an. Celles de l'Inde ont été estimées à un montant annuel d'au moins 15 milliards USD qui bénéficie à l'agriculture à hauteur de 90%. Il est assez intéressant de noter que ce sont les gros producteurs et exportateurs de combustibles fossiles qui ont le plus tendance à subventionner fortement la consommation d'énergie: en dehors du cas extrême de l'Iran, l'Arabie saoudite et le Venezuela, deux des plus gros producteurs mondiaux de pétrole, figurent aussi parmi les pays qui subventionnent le plus la consommation intérieure d'énergie (à hauteur de 26 et 17 milliards USD par an, respectivement)⁴⁶. La raison en est probablement que les gouvernements concernés considèrent comme presque négligeable le coût de ces subventions. Celles-ci sont coûteuses quand le prix du marché du pétrole est élevé qui est aussi le moment où ces gouvernements tirent des recettes importantes des exportations pétrolières.

81. Même dans l'Union européenne, malgré l'existence de stricts mécanismes de contrôle des aides publiques, certains combustibles fossiles bénéficient de très importantes subventions à la production. Au cours de la décennie 1994-2005 des aides d'État en faveur de l'industrie charbonnière ont été approuvées pour un montant de plus de 80 milliards EUR. En Allemagne, les subventions d'exploitation équivalaient, en 2004, à plus de 86 EUR la tonne, ce qui laisse supposer que le coût de production du charbon y était plus de deux fois supérieur au prix du marché mondial. Du côté de la consommation, la persistance, en France, d'un dispositif complexe de réglementation des prix ayant pour effet de maintenir le prix de l'électricité en dessous du coût marginal réel de sa production, offre un autre exemple de brouillage des signaux que donnent les prix.⁴⁷

82. Ce type de subvention crée des distorsions considérables. Du côté de la consommation, l'élasticité à long terme de la demande d'essence a été estimée à environ -0,7, c'est-à-dire qu'une baisse de 1% du prix de l'essence entraîne, à long terme, une augmentation de la demande de 0,7%.⁴⁸ Ce chiffre relativement élevé (en valeur absolue) implique que les subventions susmentionnées ont une incidence non négligeable sur la consommation de pétrole. D'un point de vue purement économique, elles ont tendance à décourager les efforts de conservation et à inciter les agents économiques à agir sans tenir compte des coûts marginaux réels de production des combustibles fossiles. Elles sont aussi préjudiciables à l'environnement du fait qu'elles contrecarrent les efforts de limitation des émissions.

83. Le cas des subventions énergétiques accordées aux agriculteurs indiens est particulièrement intéressant. La fourniture, depuis les années 70, d'énergie électrique à bas prix aux agriculteurs (qui constituaient, et constituent encore, la majorité de la population et sont extrêmement pauvres) était destinée à leur venir en aide et à les encourager à acheter et à utiliser des pompes pour irriguer leurs cultures. Du fait de cette subvention, les décisions prises en matière de production, même si elles étaient individuellement rationnelles, ont souvent été en fait destructrices de valeur sur la base des coûts réels de la production d'électricité. Cette politique a aussi été préjudiciable à l'environnement. Le coût du pompage

⁴⁶ Agence internationale de l'énergie, 2008.

⁴⁷ D. Spector, 2007, *Electricité: Faut-il désespérer du marché ?*, Editions Rue d'Ulm.

⁴⁸ J. Hamilton, 2008, « Understanding Crude Oil Prices », NBER Working Paper #14492.

de l'eau étant artificiellement réduit, beaucoup d'agriculteurs ont cultivé des plantes consommant beaucoup d'eau, ce qui a eu pour effet d'épuiser les ressources en eau et d'aggraver la salinisation.⁴⁹

84. Le cas des subventions européennes au charbon illustre les divers biais par lesquels les subventions peuvent être génératrices de distorsions. En principe, le niveau de ces subventions était calculé de manière à ne pas modifier l'« ordre de mérite » des différents types de combustibles, c'est-à-dire à ne pas rendre artificiellement les centrales au charbon plus économiques, disons que celles à gaz. C'est notamment en raison de cette restriction que la Commission européenne a accepté le programme de subventions. Toutefois, même sans elle, ce programme était voué à générer des distorsions du fait qu'il revenait à augmenter l'offre mondiale de charbon, c'est-à-dire à mettre sur le marché mondial une quantité artificiellement gonflée de charbon européen, provoquant ainsi une diminution du prix d'équilibre du marché et par là même, le remplacement d'autres sources d'énergie par le charbon.

85. L'eau est probablement après l'énergie, le produit de base qui est le plus subventionné dans le monde. On estime à environ 45 milliards USD par an les subventions dont elle bénéficie uniquement dans les pays en développement, ce qui se solde par une surconsommation et des investissements insuffisants dans les réseaux d'acheminement (pour réduire les fuites).

Inefficiences provoquées au niveau de la production et de l'environnement par une mauvaise affectation du capital

86. Une autre source importante d'inefficiences se trouve dans l'octroi sélectif de subventions à certaines entreprises et en particulier à des entreprises publiques. Ces subventions sont une source d'inefficiences parce que si elles sont destinées à des entreprises qui manquent d'efficacité, elles déplacent la production vers les unités moins efficaces et augmentent ainsi les coûts totaux de production. Cela peut aussi entraîner des coûts importants pour l'environnement du fait que les entreprises inefficaces ont tendance à utiliser plus d'intrants par unité de production et sont, de ce fait, plus polluantes.

87. L'ordre de grandeur des subventions accordées aux entreprises publiques est considérable. Le fait que, dans certains pays, la quasi-totalité des subventions bénéficiait à des entreprises non rentables corrobore l'idée que ces aides n'étaient souvent pas octroyées sur la base d'un calcul coûts/avantages ou du fait de l'existence de déficiences du marché qui devaient être corrigées, mais uniquement pour maintenir à flot des unités de production inefficaces.

88. En dehors des aides gouvernementales directes, les entreprises publiques bénéficient aussi souvent d'un accès préférentiel au crédit accordé par des banques publiques.⁵⁰ Ces subventions directes et indirectes orientent les ressources vers des unités de production inefficaces, ce qui implique une perte sèche qui peut représenter un pourcentage non négligeable de la production industrielle.⁵¹ L'estimation donnée dans l'étude précédemment citée est frappante parce qu'elle correspond à une moyenne calculée pour l'ensemble des entreprises publiques, dont certaines sont très efficaces, surtout après les réformes dont elles ont fait l'objet de la part des autorités chinoises qui les ont soumises à des règles de gouvernance comparables à celles appliquées dans le secteur privé.

⁴⁹ R. Tongia, 2007, « The Political Economy of Power Sector Reform in India », in *The Political Economy and Institutions of Power Sector Reform in the Developing World*, Victor, D. et Heller, T. (dir. pub.), Cambridge University Press, Cambridge.

⁵⁰ L. Brandt et Z. Zhu, 2000, « Redistribution in a Decentralized Economy: Growth and Inflation in China Under Reform », *Journal of Political Economy*, vol. 108, pp.422–439.

⁵¹ S. Claro, 2005, « How Uncompetitive is the State-Owned Industrial Sector in China », Documento de Trabajo n° 305, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía.

89. Outre cette perte sèche de nature purement économique, l'octroi de subventions à des entreprises publiques qui ne sont pas efficaces entraîne des coûts non négligeables pour l'environnement. Toute une série de nouveaux travaux empiriques aboutit à la conclusion que les entreprises publiques respectent en général moins l'environnement que les entreprises privées. Certaines études⁵² constatent que les premières peuvent émettre jusqu'à dix fois plus de polluants que les secondes, toutes choses égales par ailleurs. Cela semble tenir notamment au fait que les entreprises publiques sont moins surveillées que les entreprises privées pour le respect de l'environnement⁵³. Mais cela s'explique aussi probablement par le fait que les subventions permettent de maintenir en activité des unités de production inefficaces qui utilisent en général davantage d'intrants pour un niveau donné de production et sont, en conséquence, également plus polluantes.

90. L'aide accordée récemment aux institutions financières par beaucoup de gouvernements dans le monde peut aussi avoir d'autres effets moins qu'optimaux. Ce soutien public a surtout bénéficié aux grandes banques, jugées essentielles pour assurer la stabilité du système. Celles-ci ont, de ce fait, eu plus facilement accès au crédit que les plus petits établissements, les créanciers estimant qu'elles bénéficiaient d'une garantie implicite des gouvernements. D'après une estimation récente, les banques dont les avoirs excèdent 100 milliards USD empruntent à des taux inférieurs de 0,34 point à ceux appliqués aux autres banques. Cela peut provoquer une contraction du secteur et renforcer encore la position des grandes banques au détriment de leurs concurrentes de plus petite taille. Il en résulte un manque d'efficacité et c'est la taille même des plus grands établissements et l'idée qu'ils étaient « trop importants pour qu'on les laisse faire faillite » qui ont contribué au déclenchement de la crise financière.⁵⁴

91. Dans les pays développés, le soutien des entreprises non rentables est moins répandu, mais il peut parfois être non négligeable lorsque les gouvernements viennent en aide aux « champions nationaux ». Par exemple, dans leur communication à la table ronde 2009 du Comité de la concurrence de l'OCDE sur les marchés financiers⁵⁵, les autorités antitrust des États-Unis citent les garanties d'emprunt accordées par le gouvernement à la Chrysler Corporation en 1980 comme un autre exemple de vaine tentative de sauvetage qui a peut-être eu des conséquences négatives pour la concurrence. D'après ce document américain, si Chrysler avait fait faillite, ses éléments d'actif auraient pu être transférés à un concurrent plus efficace, ce qui aurait pu améliorer la situation concurrentielle du secteur.⁵⁶ De même, d'après William Kovacic, commissaire de la Federal Trade Commission (FTC), la fourniture d'une assistance financière au constructeur aéronautique Lockheed, lorsqu'il était en difficulté au début des années 70, a généré d'importantes inefficacités au niveau de la production. Si on avait laissé Lockheed tomber en faillite, ses

⁵² Voir, par exemple H. Wang et Y. Jin, 2002, « Industrial Ownership and Environmental Performance: Evidence from China », document de synthèse 2936, document de travail de la Banque mondiale consacré à la recherche sur les politiques; S. Pargal et D. Wheeler, 1996, « Informal Regulation of Industrial Pollution in Developing Countries: Evidence from Indonesia », *Journal of Political Economy*, vol. 104, pp.1314–1327.

⁵³ S. Gupta et S. Saksena, 2002, « Enforcement of Pollution Control Laws and Firm Level Compliance: A Study of Punjab, India », document présenté au deuxième congrès mondial des économistes de l'environnement et des ressources naturelles, Monterey, Californie; H. Wang, N. Mamingi, B. Laplante, et S. Dasgupta, 2002, « Incomplete Enforcement of Pollution Regulation: Bargaining Power of Chinese Factories », document de travail de la Banque mondiale.

⁵⁴ D. Cho, « Banks 'Too Big to Fail' Have Grown Even Bigger », *Washington Post*, 28 août 2009.

⁵⁵ Concurrence et marchés financiers, OCDE 2009: <http://www.oecd.org/dataoecd/51/14/43139348.pdf>

⁵⁶ Note des États-Unis, Table ronde du Comité de la concurrence de l'OCDE sur la concurrence et les marchés financiers, DAF/COMP(2009)11ADD1, disponible en anglais aux pages 225 à 229, consultables en utilisant le lien suivant: <http://www.oecd.org/dataoecd/45/16/43046091.pdf>. Ce document cite aussi l'aide fédérale accordée à Penn Central comme un autre exemple d'échec de l'aide publique (p. 228, note 10).

éléments d'actif seraient allés à McDonnell Douglas, constructeur alors plus efficace, qui a produit le MD10. Le paysage d'aujourd'hui aurait pu s'en trouver considérablement modifié, d'après le Commissaire Kovacic, le marché comptant dans ce cas au moins trois grands constructeurs efficaces d'appareils long-courriers: Boeing, Airbus et McDonnell Douglas.⁵⁷

2.5 *Les autres coûts des subventions: la faible contrainte budgétaire et le coût de la recherche de rente*

92. Les aides publiques peuvent aussi avoir des effets négatifs sur l'efficacité économique par le biais de deux autres mécanismes. Le premier est celui dit de la « faible contrainte budgétaire ». La particularité frappante de ce mécanisme est que la source de l'inefficacité n'est pas l'octroi de subventions lui-même, mais plutôt l'attente d'un renflouement possible des entreprises défaillantes et des subventions qui pourraient leur être accordées. S'il semble probable que les pouvoirs publics viendront au secours de celles qui défailtront, les entreprises peuvent être encouragées à procéder à des investissements risqués ou à manquer de rigueur dans leur gestion. D'une manière plus générale, une entreprise sera moins incitée à devenir plus efficace pour réduire ses coûts, améliorer la qualité de sa production ou innover si elle s'attend à ce que l'avantage concurrentiel ainsi obtenu soit neutralisé par l'octroi d'une aide à ses concurrents plus négligents. Cette idée a été formulée par l'économiste Janos Kornai lorsqu'il a analysé les tentatives de libéralisation économique partielle des autorités hongroises: « *Les entreprises publiques avaient certes un intérêt moral et financier à maximiser leurs profits, mais on ne laissait jamais tomber en faillite celles qui étaient chroniquement déficitaires. Elles étaient toujours renflouées par des aides financières ou d'autres moyens. Les entreprises étaient assurées de survivre même après des pertes chroniques et cette attente a laissé une marque sur leur comportement* ».⁵⁸

93. Ce type de mécanisme est difficile à mesurer parce qu'il n'implique pas un lien direct de cause à effet entre une aide donnée et un manque d'efficacité mesurable. Une étude récente des performances des entreprises publiques coréennes corrobore toutefois l'idée que la faible contrainte budgétaire, c'est-à-dire l'attente d'un renflouement par les pouvoirs publics en cas de défaillance, a une forte incidence sur l'efficacité de l'exploitation des entreprises. Cette étude⁵⁹ constate que les entreprises publiques coréennes ont amélioré l'efficacité de leur exploitation et leur rentabilité entre 1998 et 2002, à un moment où elles étaient confrontées à la perspective d'une privatisation du fait d'un engagement pris à cet effet par le gouvernement. Si leur efficacité s'est améliorée ce n'est donc pas en raison de la privatisation (qui n'a, en fait, pas eu lieu pour la plupart des entreprises considérées), mais simplement parce qu'elles ne pouvaient plus espérer être renflouées en cas de défaillance.

94. Le débat récent sur le renflouement d'Air India offre un autre exemple de ce mécanisme de faible contrainte budgétaire. Le gouvernement a fait savoir que c'était « la première et la dernière fois » qu'il renflouerait la compagnie aérienne. Comme dans n'importe quelle situation de ce type, rendre cet engagement crédible constituait un aspect important de la stratégie d'ensemble visant à obliger les gérants de la compagnie à prendre des décisions difficiles, mais nécessaires, comme celle de réduire les effectifs.

⁵⁷ W. Kovacic, participant à l' « Industrial Policy and Competition Law and Policy Roundtable » (« Industrial Policy Roundtable »), 2006 Fordham Comp. L. Inst. 239-40 (B. Hawk dir. pub. 2007).

⁵⁸ J. Kornai, E. Maskin et G. Roland, 2003, « Understanding the Soft Budget Constraint », *Journal of Economic Literature*, vol. 41 (4), p. 1095. Voir aussi J. Kornai, 1986, « The Soft Budget Constraint », *Kyklos*, vol. 39 (1), p. 3.

⁵⁹ J. Kim et H. Chung, 2008, « Empirical Study on the Performance of State-owned –enterprises and the Privatizing Pressure : The Case of Korea », document présenté à la conférence d'Utrecht sur la « ré-réglementation » à la suite du néolibéralisme. Les conséquences de trois décennies de privatisation et de libéralisation des marchés, consultable à l'aide du lien: <http://regulation.upf.edu/utrecht-08-papers/jkim.pdf>.

Les observateurs extérieurs n'ont toutefois pas jugé cet engagement crédible du fait notamment que la compagnie Air India constituait, comme la plupart des transporteurs nationaux, un symbole trop important pour qu'on la laisse faire faillite, mais surtout parce que c'était une entreprise publique.⁶⁰ On peut trouver des exemples du même ordre dans de nombreux pays, y compris en Europe.

95. Dans un certain sens, la crise financière de 2008 constitue un exemple extrême du dommage causé par l'existence d'une faible contrainte budgétaire. Un facteur qui a contribué à une prise de risque excessive par les banques a été la garantie implicite des pouvoirs publics dont elles pensaient jouir (et dont elles jouissaient effectivement comme l'ont montré les coûteux plans de sauvetage adoptés en leur faveur). Là encore, le dommage causé par la prise de risque excessive n'a pas tenu à l'octroi de l'aide, mais à l'attente de cet octroi en cas de besoin. Cette remarque ne doit pas être interprétée comme signifiant que les plans de sauvetage des banques étaient inopportuns; même si on peut en contester certains détails, peu d'économistes nient le besoin d'une intervention gouvernementale. Cette observation met cependant en évidence les coûts économiques, peut-être importants, de l'attente d'une aide publique.

96. Il est frappant de constater que tous ces effets négatifs ont en commun de ne pas être provoqués par les subventions elles-mêmes, mais plutôt par l'attente de leur octroi possible à l'avenir. Ils ne peuvent donc pas être expliqués individuellement lorsqu'on évalue les avantages et les inconvénients d'une subvention donnée.

2.6 *Les mécanismes politiques à l'œuvre derrière les subventions inefficaces*

97. Les mécanismes précédemment décrits qui peuvent conduire à l'octroi de subventions inefficaces se répartissent entre deux grandes catégories: les externalités négatives entre juridictions et la propension intrinsèque des administrations à prendre des décisions inefficaces. Si les courses stériles aux subventions et la concurrence pour l'obtention de rentes sur des marchés oligopolistiques qui conduisent à un excès de capacités de production au niveau mondial peuvent s'expliquer par la présence d'externalités négatives entre des administrations (locales, régionales ou nationales) rationnelles cherchant à maximiser le bien-être, beaucoup d'autres mécanismes sont à l'œuvre qui expliquent pourquoi les administrations ont tendance à accorder des subventions qui n'ont guère de justification économique même de leur point de vue limité.

98. On peut trouver de nombreux exemples de subventions dont l'octroi ne se justifiait pas à l'évidence du point de vue de l'intérêt collectif, mais s'explique davantage par la recherche de rentes ou des motivations politiques: un cas extrême est celui de l'aide accordée, dans les années 90, par l'État du Michigan à diverses entreprises en vue de créer des emplois pour un coût de plus de 2 millions USD par emploi.⁶¹ D'une manière plus générale, la capacité des groupes d'intérêt privés d'influencer la politique économique en leur faveur au détriment d'autres a fait l'objet de nombreuses publications,⁶² tout comme l'incidence des liens politiques sur les résultats des entreprises, tant dans les pays développés que dans les pays en développement.⁶³ Par exemple, d'après des études existantes, le degré de protection douanière dont

⁶¹ Voir R. Tannenwald, 2002, « Are State and Local Revenue Systems becoming Obsolete? », *National Tax Journal*, vol. 55 (2), septembre, p. 467.

⁶² T. Persson et G. Tabellini, 2000, *Political Economics: Explaining Economic Policy*, MIT Press.

⁶³ B. Roberts, 1990, « A Dead Senator Tells No Lies: Seniority and the Distribution of Federal Benefits », *American Journal of Political Science*, vol. 34 (1), pp. 31–58 ; R. Fisman, 2001, « Estimating the Value of Political Connections », *American Economic Review*.

bénéficient diverses industries aux États-Unis est directement lié au niveau des dons aux partis politiques.⁶⁴ Il est aussi manifeste que la politique publique visant un secteur ou une entreprise en particulier (comme la politique commerciale) favorise en général des activités en déclin. C'est une situation que l'on constate très fréquemment. On peut l'observer aussi bien dans la politique commerciale des États-Unis⁶⁵ que dans la politique européenne en matière d'aides publiques: par exemple, de nombreux pays européens ont dépensé des milliards d'euros pour essayer de maintenir à flot leurs mines de charbon inefficaces avec pour seul résultat de retarder leur fermeture de quelques années.

99. Une étude économétrique des aides publiques en Europe⁶⁶ conclut que plus le système politique d'un pays rend politiquement rentables les aides ciblées (par exemple, pays où les circonscriptions électorales sont peu étendues, l'écart idéologique entre les partis est faible et l'unité au sein de chacun d'eux est limitée), plus la part de ces aides aux entreprises (aides « sectorielles » dans la terminologie de l'UE) est élevée par rapport aux aides « horizontales ». Cela laisse supposer que l'octroi d'une aide à des secteurs spécifiques repose, jusqu'à un certain point, sur des considérations électorales, malgré le contrôle strict exercé par la Commission européenne.

100. Ces constatations impliquent deux choses. Premièrement, la recherche de rentes et les décisions à motivation politique peuvent affecter la nature et la destination des subventions, ce qui se solde souvent par une utilisation inefficace des fonds publics et par des inefficacités au niveau de la production et de l'affectation des ressources. En outre, plus l'octroi des subventions se prête à une captation par des intérêts privés, plus les entreprises risquent d'investir dans des activités de recherche de rentes, ce qui représente un gaspillage de ressources, le coût de ces activités étant très élevé d'après plusieurs estimations.⁶⁷

101. La façon dont la crise financière récente a été gérée illustre bien notre propos. Certains observateurs estiment que le plan de renflouement adopté par les États-Unis était plus favorable aux actionnaires des banques qu'un plan potentiellement plus efficace qui aurait impliqué la nationalisation de banques insolvables.⁶⁸ De même, une analyse du vote, en octobre 2008, par les membres du Congrès des États-Unis, de la loi de stabilisation économique d'urgence (« EESA ») qui, d'après les auteurs de l'analyse, « effectue un transfert de richesse des contribuables vers le secteur des services financiers »

⁶⁴ P. Goldberg et G. Maggi, 1999, « Protection for Sale: An Empirical Investigation », *American Economic Review*, vol. 89 (5), p. 1135.

⁶⁵ G. Hufbauer et H. Rosen, 1986, « Trade Policy for Troubled Industries », *Policy Analyses in International Economics* 15, Institute for International Economics, Washington, D.C.; G. Hufbauer, Gary, D. Berliner et K. Elliot, 1986, « Trade Protection in the United States: 31 Case Studies », Institute for International Economics, Washington, D.C.; E. Ray, 1991, « Protection of manufactures in the US », in D. Green, *Global Protectionism: Is the US playing on a level field?* Macmillan, Londres.

⁶⁶ U. Aydin, 2007, « Politics of state aid in the European Union: Subsidies as Distributive Politics », Université de Washington, Département des sciences politiques, document non publié.

⁶⁷ Aux États-Unis, le total des dépenses consacrées aux activités de transfert a été estimé à 25% du PIB (D. Laband et J. Sophocleus, 1992, « An Estimate of Expenditures on Transfer Activity in the United States », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 107(3), pp. 959-983). D'autres estimations, reposant sur des régressions du produit national brut par rapport au 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 productrices) font apparaître un coût similaire, voire plus élevé, pour les activités de recherche de rentes (S. Magee, W. Brock et L. Young, 1989, *Black Hole Tariffs and Endogenous Policy Theory: Political Economy in General Equilibrium*, Cambridge University Press; K. Murphy, A. Shleifer et R. Vishny, 1991, « The Allocation of Talent: Implications for Growth », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106(2), pp.503-530.)

⁶⁸ M. Richardson et N. Roubini, « Nationalize the Banks! We're all Swedes Now », *Washington Post*, 15 février 2009.

révèle que « la probabilité d'un vote en faveur de l'EESA augmente avec l'importance des contributions du secteur des services financiers aux campagnes électorales ».⁶⁹

102. Les subventions créent parfois de nouveaux intérêts qui se livrent à des activités de recherche de rentes en s'efforçant, par exemple, d'obtenir la perpétuation de mesures de politique industrielle auxquelles il faudrait en fait mettre fin parce que les circonstances se sont modifiées. Le projet Concorde, financé par le Royaume-Uni et la France, illustre ce point.⁷⁰ Le lancement d'un avion supersonique se justifiait dans les années 60 lorsque le pétrole était bon marché, mais il n'avait plus de justification économique après le choc pétrolier de 1973. Le projet se trouvant toutefois déjà à un stade avancé, le groupe constitué par les nombreux fonctionnaires et hommes d'affaires qui étaient parties prenantes, avait tout intérêt à ce qu'il ne soit pas abandonné. Ce groupe l'a finalement emporté sur les signaux du marché et le projet a été poursuivi pour un coût considérable pour les deux pays.

103. Ce type de lien de causalité préjudiciable peut être observé dans diverses situations. Contrastant avec l'exemple du projet de haute technologie qu'a constitué le projet Concorde, la politique suivie par de nombreux États indiens qui ont subventionné l'électricité pour les agriculteurs afin de favoriser le pompage de l'eau et l'irrigation a eu un effet de verrouillage. L'électricité leur étant fournie à bas prix, de nombreux agriculteurs ont acheté des pompes et investi leur savoir-faire dans la culture de plantes ayant besoin de beaucoup d'eau. Cet investissement financier et humain a renforcé la demande d'électricité bon marché: l'idée est essentiellement que si l'on subventionne un bien (dans ce cas, l'électricité), celui à qui cela bénéficie est incité à investir dans un bien complémentaire (dans ce cas, les pompes électriques et le savoir-faire pour la culture de plantes consommant beaucoup d'eau), ce qui augmente la demande pour la subvention initiale. En fin de compte, la pression politique exercée pour que l'électricité continue d'être subventionnée est devenue la principale raison pour laquelle la mesure a été maintenue, bien après que les politiciens eurent pris conscience de son caractère pernicieux.

104. Les importantes subventions dont bénéficie l'agriculture dans beaucoup de pays nous offrent d'autres exemples à cet égard. Prenons celui de la politique agricole commune établie par l'Union européenne, au départ, pour favoriser l'efficacité au moins de deux façons. Premièrement, elle devait encourager les agriculteurs européens à adopter des technologies plus efficaces, ce qui impliquait, dans certains cas, de procéder à des ajustements très difficiles, comme l'échange de parcelles de terrain entre agriculteurs pour que la configuration des exploitations se prête à l'utilisation des nouvelles techniques. Deuxièmement, elle devait permettre à l'Europe de couvrir ses besoins alimentaires, ce qui, dans les années 60, constituait un objectif valable puisque dans le contexte de la guerre froide, la notion de « sécurité alimentaire » avait un sens. Dans les années 90, toutefois, toutes ces justifications n'avaient pratiquement plus de raison d'être. On aurait pu penser qu'il serait facile de réduire le montant des subventions à l'agriculture, mais cela n'a pas été le cas parce que leurs bénéficiaires s'étaient mués en un groupe politique puissant. De même, les subventions visant à augmenter la production d'éthanol aux États-Unis, qui devaient permettre au départ de développer un produit susceptible de remplacer les combustibles fossiles, ont perdu leur justification économique quand, en 2007 et 2008, le prix du blé et de la canne à sucre (utilisés dans la production d'éthanol) a commencé à augmenter. De fortes pressions ont alors été exercées en faveur du maintien du statu quo du fait notamment que les subventions à l'éthanol avaient été capitalisées dans les prix des terrains, ce qui rendait difficile un changement de politique.

105. Une étude récente des décisions d'investissement prises par des fonds souverains confirme que plus les politiciens interviennent dans ces décisions, plus ces fonds servent à subventionner des entreprises

⁶⁹ A. Mian, A. Sufi et F. Trebbi, 2009, « The Political Economy of the U.S. Mortgage Default Crisis », NBER Working Paper # 14468.

⁷⁰ D. Myddleton, 2007, *They Meant Well: Government Project Disasters*, Institute of Economic Affairs Monographs, Hobart Paper n°160.

nationales.⁷¹ Cette étude constate, en effet, que les fonds qui sont davantage gérés par des politiciens ont tendance à investir plus dans les entreprises nationales (ce qui corrobore l'idée que ces fonds servent à récompenser des amis plutôt qu'à diversifier les avoirs nationaux) et, qui plus est, dans des entreprises à coefficients de capitalisation des résultats élevés qui, en moyenne, valent moins après l'investissement. Cette dernière observation suggère que les fonds souverains dans la gestion desquels les politiciens interviennent davantage ont tendance à subventionner les entreprises dans lesquels ils investissent en leur fournissant des capitaux à des conditions plus favorables que celles permettant d'obtenir des taux de rendement normaux.

106. La vague récente de renflouements d'entreprises en difficulté à laquelle on a assisté à la suite de la crise financière illustre le fait que les fonds publics ont tendance à être distribués sur la base de critères économiques quelque peu obscurs. Par exemple, en Russie, la banque publique de développement Vneshekonombnak (VEB) a fait connaître, en 2009, son intention de prêter quelque 50 milliards USD à des entreprises en difficulté avec la possibilité de convertir ces prêts en participation de l'État si ces entreprises se révélaient incapables de les rembourser. De nombreux observateurs, y compris en Russie, ont toutefois critiqué le fait que ni le choix des bénéficiaires, ni la nature de l'aide fournie (celle-ci étant notamment accordée sans condition) ne reposait sur des critères objectifs à tel point que certains ont pu affirmer qu'« en Russie, des mesures de renflouement d'un montant de 50 milliards USD bénéficient à ceux qui sont riches et bien introduits »⁷². Par exemple, le constructeur automobile Avtovaz a bénéficié, en 2009, d'un prêt sans intérêt de 730 millions USD, d'un prêt de 230 millions USD accordé à un taux favorable par des banques d'État et d'un engagement de banques publiques de l'aider à lever, en outre, 2,6 milliards USD auprès du système bancaire. Aucun engagement ne lui a été demandé, en contrepartie, au niveau de sa gestion qui est généralement considérée comme loin d'être efficace. L'Union russe des industriels et des entrepreneurs a, en conséquence, demandé que des normes publiques transparentes soient établies pour l'octroi des aides financières, en mettant en garde contre les dangers du favoritisme. Le conseiller financier à l'origine de cette stratégie de renflouement a même critiqué « le gaspillage que constituait l'attribution des fonds à des entreprises inefficaces, bien introduites dans les milieux politiques ».⁷³

107. Un autre mécanisme conduisant à des subventions inefficaces joue dans les pays qui tirent une large part des recettes publiques de l'exportation de matières premières comme le pétrole. L'opinion publique sachant que l'État engrange des recettes exceptionnelles lorsque les cours mondiaux s'envolent, elle exerce des pressions pour que celles-ci soient redistribuées et les gouvernements estiment souvent que la façon la moins risquée de le faire est de subventionner la matière première à l'origine de ces recettes. La raison en est que ce type de redistribution comporte un « stabilisateur budgétaire » automatique puisque son coût est directement proportionnel aux recettes exceptionnelles. C'est toutefois un mécanisme de redistribution très inefficace du fait qu'il fausse les signaux de prix, comme on l'a expliqué plus haut. Une solution envisageable est de créer des fonds de placement extraterritoriaux, comme ceux établis par la Norvège, le Koweït ou l'Azerbaïdjan, qui permettent aux gouvernements de « se lier les mains ».

108. D'après Rodrik (1995)⁷⁴, les subventions accordées aux industries naissantes dans les pays d'Asie de l'Est au cours des dernières décennies ont été relativement à l'abri de comportements de recherche de

⁷¹ S. Bernstein, J. Lerner, A. Schoar, 2009, « The Investment Strategies of Sovereign Wealth Funds », Harvard Business School Working Paper 09-112.

⁷² *New York Times*, 31 octobre 2008.

⁷³ A. Kramer, « Russian Auto Bailout Protects Jobs, Not Efficiency », 7 avril 2009; l'ISCIP Analyst, « An Analytical Review », vol. XV (4), 6 novembre 2008, et P. Pan, « Russian élite look to Kremlin for aid as wealth évaporates », *Washington Post*, 17 octobre 2008.

⁷⁴ D. Rodrik, 1995, « Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich », *Economic Policy*, vol. 10(20).

rentes à la différence de ce qui a été observé dans la plupart des pays en développement et dans de nombreux pays développés. Comme Rodrik (2004)⁷⁵ le précise, l'observation de tels comportements ne permet pas à elle seule de se prononcer contre les subventions ciblées et les politiques industrielles de même que l'existence de ce type de comportement dans le secteur de l'éducation ne justifie pas de renoncer au service public de l'éducation. Ces constatations ne plaident toutefois pas en faveur des politiques qui dotent les gouvernements d'outils leur permettant de favoriser certaines entreprises de façon arbitraire. Des instruments de portée plus générale ou la fourniture, sur une base temporaire, d'une aide ciblée aux nouvelles entreprises et aux nouvelles activités, limiteraient probablement les possibilités de comportements de recherche de rentes.

109. Les gouvernements ont de bonnes raisons d'accorder des subventions aux entreprises dans certaines circonstances. Ces raisons (qui entrent souvent, mais pas exclusivement, dans le champ de la « politique industrielle ») ne justifient cependant pas la signature d'un chèque en blanc pour les subventions. Comme le montrent les exemples cités plus haut, la dynamique politique peut impliquer qu'une subvention économiquement pertinente au départ crée des intérêts établis qui rendent sa suppression très difficile même lorsqu'elle ne se justifie plus. De plus, comme on le verra ci-après, l'existence de justifications théoriques pour les subventions n'implique pas nécessairement que les gouvernements, même s'ils sont bienveillants et ne cèdent pas aux pressions d'intérêts spéciaux, peuvent facilement déterminer quelles subventions sont « appropriées » et quelles subventions seraient dépensées en pure perte.

3. Les justifications possibles des aides d'État et leurs limites

3.1 *Rapide présentation des justifications les plus fréquemment invoquées pour les aides publiques et les subventions*

110. La justification la plus fréquemment invoquée pour les aides publiques est qu'elles permettent aux gouvernements de remédier à diverses défaillances des marchés.

111. Par exemple, les marchés peuvent ne pas réussir à assurer une répartition des revenus jugée équitable ou politiquement souhaitable. En principe, l'outil approprié dans ce type de cas est la politique budgétaire plutôt que l'octroi de subventions. Cependant, dans certaines circonstances, surtout quand les autorités visent à soutenir le revenu d'une catégorie de la population qui est définie par son activité économique (agriculture, par exemple) plutôt que par ses revenus monétaires, elles décident de subventionner directement l'activité économique concernée.

112. Une autre justification souvent avancée pour l'octroi de subventions à des entreprises privées est la préservation de l'emploi quand les entreprises risquent la faillite ou sont « menacées » d'une prise de contrôle par des intérêts étrangers, jugée susceptible de mettre des emplois en péril.

113. Toutefois, la justification la plus fréquente des aides publiques et des subventions est la présence d'externalités positives créées par certaines activités, c'est-à-dire l'idée que la valeur sociale de certaines activités excède leur valeur privée. Si l'écart entre ces deux valeurs n'est pas comblé par des subventions, les agents privés ne sont pas suffisamment incités à se lancer dans une activité socialement utile. C'est sur cette idée que reposent les subventions incluses dans une « politique industrielle ».

114. Nous allons maintenant examiner les divers mécanismes qui peuvent justifier l'octroi de subventions en faisant ressortir les limites et les risques qui lui sont associés, même en présence de

⁷⁵ D. Rodrik, 2004, « Industrial Policy for the twenty-first century », Harvard Kennedy School Working Paper 04-047.

justifications objectives, puis nous montrerons comment la nouvelle approche économique mise en œuvre par la Commission européenne évalue les diverses justifications possibles des aides publiques.

3.2 *Les subventions et le soutien des revenus*

115. L'imposition et les transferts aux particuliers sont les deux moyens les plus naturels de redistribuer les revenus. Dans certains cas, toutefois, l'action politique de groupes d'intérêts pousse les gouvernements à redistribuer les revenus non pas sur la base de critères monétaires, mais pour d'autres raisons, comme venir en aide aux membres de certaines professions. Le soutien apporté au secteur agricole en est une parfaite illustration. Par exemple, le revenu moyen transféré à un agriculteur moyen en France, par le biais de la politique agricole commune, s'élevait à 17 000 EUR en 1999,⁷⁶ bien que les agriculteurs ne soient, dans l'ensemble, pas plus pauvres que la population moyenne.

116. Les subventions constituent, dans l'ensemble, une façon inefficace de redistribuer les revenus parce qu'elles génèrent des distorsions de prix. Par exemple, la perte de bien-être provoquée par la politique agricole commune avant sa réforme (lancée en 2004) a été estimée à 0,9% du PIB européen, ce qui est beaucoup étant donné que l'agriculture ne contribue qu'à 2% de ce PIB.⁷⁷

117. Cet exemple montre que les subventions ne constituent pas une façon efficace de redistribuer les revenus. Elles créent des intérêts établis qui rendent difficile de les supprimer, voire simplement de les ajuster, et elles entraînent des coûts économiques non négligeables.

118. Un autre inconvénient de recourir aux subventions plutôt qu'à l'imposition directe pour redistribuer les revenus est que les subventions manquent souvent leurs objectifs du fait qu'elles peuvent finalement être accaparées par des agents auxquels elles n'étaient pas destinées. Là encore, l'aide à l'agriculture en est un bon exemple. Le facteur de production pour l'agriculture est la terre, dont l'offre est inélastique, plutôt que le travail. La théorie économique prédit, de ce fait, que les subventions ont plus de chances de se refléter dans le prix des terres agricoles que dans les revenus des ouvriers agricoles. Ce raisonnement a été confirmé par l'expérience: la Nouvelle-Zélande a réduit massivement ses subventions à l'agriculture à partir de 1983, en les divisant par 10. Les revenus des agriculteurs ont, de ce fait, fortement diminué pendant les deux années suivantes. Ils se sont ensuite, toutefois, nettement redressés quand les prix des terres ont fléchi pour finalement retrouver leur niveau initial. Cela souligne le fait que les subventions sont un outil de redistribution difficile à manier.⁷⁸

119. Pour faire face à ce problème, de nombreux pays, comme les membres de l'Union européenne et les États-Unis, ont décidé de revoir leur politique agricole en abandonnant les subventions à la production au profit d'un soutien direct des revenus sous la forme de transferts forfaitaires dont le montant est calculé en fonction du montant des subventions qui étaient antérieurement perçues dans le cadre du système qui faussait les prix. Ce type d'aide semble moins inefficace en ce sens qu'il est supposé ne pas modifier les décisions de production. C'est la raison pour laquelle les accords de l'OMC (le GATT, alors) ont tendance à considérer favorablement ces subventions (c'est-à-dire que, techniquement, elles sont considérées comme des subventions de la « catégorie verte »). En pratique, toutefois, même ces subventions semblent être à l'origine de certaines distorsions, peut-être parce qu'elles manquent de crédibilité. Les agents ont tendance

⁷⁶ P. Messerlin, 2004, « Forging a deal on Agricultural Trade Reform », document présenté à la conférence intitulée: « Breaking the Deadlock in Agricultural Trade and Development », Oxford, juin 2004.

⁷⁷ B. Borrell et L. Hubbard, 2000, « Global Economic Effects of the EU Common Agricultural Policy », *Economic Affairs: Reforming the CAP*, n° 20.

⁷⁸ Gilles Saint-Paul, 2007, « Commentaire », dans P. Chalmin et D. Bureau, « Perspectives agricoles en France et en Europe », Conseil d'analyse économique.

à penser que l'activité passée donnant le droit à un transfert forfaitaire aujourd'hui, leur activité présente pourra leur donner droit à un transfert à l'avenir. Les études existantes de l'évolution des politiques agricoles dans le monde entier ont, de ce fait, tendance à mettre en garde contre l'idée que les transferts forfaitaires sont une panacée. Ils créent certes moins de distorsions que les subventions directes à la production, mais ils peuvent en créer quand même.⁷⁹

3.3 *Les subventions et les imperfections des marchés du crédit et des capitaux*

120. Les imperfections du marché du crédit créent fréquemment un écart entre la valeur sociale et la valeur privée des activités économiques. La raison en est que les entreprises susceptibles de se lancer dans des activités productives peuvent être empêchées de le faire parce qu'elles n'ont pas suffisamment accès au crédit du fait d'asymétries au niveau de l'information entre prêteurs et emprunteurs. L'encadrement du crédit est devenu particulièrement rigoureux ces derniers temps sous l'effet de la crise financière. Étant donné que les gouvernements ne savent pas mieux que les banques quelles entreprises méritent de bénéficier d'un crédit, il n'est guère logique qu'ils subventionnent le crédit. Comme la théorie économique classique l'a montré, l'offre privée de crédit peut être inadaptée en cas d'asymétrie de l'information ce qui peut, en principe, justifier de subventionner le crédit même si les pouvoirs publics ne sont pas mieux informés que les prêteurs privés.

121. Le crédit est souvent directement ou indirectement subventionné dans de nombreux pays et en particulier dans ceux en développement. Par exemple, la législation indienne oblige les banques à consacrer au moins 40% de leurs crédits aux « secteurs prioritaires » qui incluent l'agriculture, la transformation des produits agricoles et la « petite industrie ». Un autre exemple important de crédit subventionné nous est fourni par les établissements de microfinancement des pays en développement qui accordent des prêts de faible montant avec le soutien, souvent, de subventions gouvernementales ou d'organismes d'aide.

122. Ce qui rend difficile de déterminer la pertinence du recours aux subventions pour pallier l'insuffisance du crédit est le risque que les prêts subventionnés par les pouvoirs publics évincent simplement les prêts privés au lieu d'augmenter le volume total des prêts et d'accroître la production et n'aient donc qu'un effet distributif.

123. Bien que les situations soient certainement variées, il est permis de penser que les prêts subventionnés ont, dans les pays en développement, un impact sur l'activité économique et l'aptitude des petites entreprises à investir. Une étude récente du programme de prêts orientés vers certains secteurs en Inde constate que le crédit subventionné ne se substitue pas au crédit privé, mais qu'il le complète. Il a, de fait, été observé que lorsque la modification des règles fixées augmentait l'accès de certaines entreprises au programme, le montant total de leur emprunt et le volume global de leur production augmentaient. Si cette étude n'offre pas une analyse coûts-avantages globale, elle montre que les subventions atteignent au moins l'objectif qu'elles visent d'améliorer les perspectives de production des petites entreprises.⁸⁰

⁷⁹ A. Bouet, J.C. Bureau, Y. Decreux et S. Jean, 2004, « Multilateral Trade Liberalisation: The Contrasting Fortunes of Developing Countries in the Doha Round », Discussion Paper n°60, Institute of International Integration Studies, Trinity College, Dublin; E. O'Donoghue et J. Whitaker, 2006, « How distorting are direct payments? », document présenté à la conférence de 2006 de l'American Agricultural Economics Association.

⁸⁰ A. Banerjee et E. Duflo, 2002, « Do Firms Want to Borrow More? Testing Credit Constraints Using a Directed Lending Program », MIT, Department of Economics, document de travail n° 02-25.

124. De même, une étude des établissements de microfinancement en Afrique du Sud a conclu que la bonification des taux d'intérêt avait un impact sur les taux de recours aux microcrédits des populations ciblées, à savoir les populations pauvres de pays en développement.⁸¹

125. L'encadrement du crédit n'est pas la seule forme d'imperfection que peuvent présenter les marchés de capitaux. D'une manière plus générale, ceux-ci peuvent ne pas être en mesure d'offrir des instruments qui permettent aux entreprises de redistribuer leurs risques de manière optimale. L'énergie nucléaire illustre bien l'écart entre la valeur sociale et la valeur privée de certains investissements. L'énergie nucléaire permet aux pays qui ne disposent pas de ressources en combustibles fossiles d'être moins exposés aux fluctuations des cours de ces combustibles. Le fait que le coût de l'électricité d'origine nucléaire est insensible à l'évolution de ces cours constitue, toutefois, un risque pour les entreprises privées puisque les tarifs de l'électricité dépendent principalement des prix des combustibles fossiles (étant donné qu'ils sont déterminés à tout instant par le coût marginal du moyen marginal de production qui est, presque toujours, une centrale thermique classique, même dans les pays à forte capacité de production nucléaire). La rentabilité des investissements dans une centrale nucléaire est donc sensible aux fluctuations des cours des combustibles fossiles à la différence de la rentabilité des investissements dans une centrale thermique classique. Si les marchés de capitaux étaient parfaits, les entreprises investissant dans le nucléaire pourraient émettre des obligations qui seraient indexées sur les cours des combustibles fossiles, et transférer ainsi le risque vers le marché. Des instruments financiers aussi perfectionnés n'existent cependant pas et l'écart entre la valeur sociale d'une limitation de l'exposition à l'instabilité des cours des combustibles fossiles et les incitations privées ne peut être comblé par les seuls mécanismes du marché. Ce raisonnement explique en partie pourquoi le gouvernement américain a décidé de subventionner l'investissement dans la production d'énergie nucléaire dans le cadre de sa loi sur la politique de l'énergie (« Energy Policy Act ») de 2005 en offrant des crédits d'impôt et une assurance contre les retards de construction.

3.4 Les subventions et les externalités liées aux processus de découverte et d'agglomération

126. La concentration d'entreprises actives dans le même secteur, dans une région donnée, est souvent considérée comme génératrice d'externalités locales positives. On peut distinguer trois types de mécanismes à l'œuvre sur la base des études empiriques existantes. Le premier est celui du partage des moyens de production: la concentration d'entreprises d'un même secteur dans une région donnée attire les fournisseurs des intrants nécessaires, ce qui fait baisser les coûts de l'ensemble des entreprises. Le deuxième mécanisme est celui de la création d'un gisement de main-d'œuvre: la concentration d'entreprises attire un vaste gisement de travailleurs dotés des qualifications requises pour le secteur concerné, ce qui permet de réduire les frais de recherche d'emploi pour les travailleurs et de recrutement pour les entreprises. Le troisième mécanisme qui joue est celui de la diffusion des connaissances: l'effort de R-D d'une entreprise peut bénéficier à d'autres entreprises du fait que les nouvelles connaissances qu'elle acquiert se propagent en dehors d'elle par le biais des interactions sociales et commerciales (par exemple, entre fournisseurs et clients) ou sous l'effet des mouvements de personnel entre entreprises. Une variante de cette argumentation, qui concerne plus particulièrement les pays en développement, implique les externalités informationnelles: chaque fois qu'une entreprise s'établit dans un nouveau secteur, d'autres agents observent ses performances et découvrent les possibilités qu'offre ce secteur. D'après Rodrik (2004)⁸², ce processus de découverte génère des externalités informationnelles positives et justifie donc une intervention des pouvoirs publics visant à repérer les secteurs prometteurs et à encourager les entreprises à les pénétrer.

⁸¹ D.S. Karlan et J. Zinman, 2008, « Credit Elasticities in Less-Developed Economies: Implications for Microfinance », *American Economic Review*, vol. 98(3), p. 1040–68.

⁸² D. Rodrik, 2004, « Industrial Policy for the twenty-first century », Harvard Kennedy School, Working Paper 04-047.

127. Les données empiriques mettent deux choses en lumière. D'une part, l'existence d'externalités d'agglomération positives est largement établie, ce qui rend raisonnable la justification théorique de la politique industrielle. D'autre part, les observations recueillies sur les tentatives faites par les pouvoirs publics de reproduire l'expérience de la Silicon Valley ou de faire décoller l'activité dans un nouveau secteur sont contrastées. Beaucoup de ces tentatives ont échoué et plusieurs réussites semblent devoir peu à l'intervention des pouvoirs publics. Dans certains cas, toutefois, surtout dans les pays en développement, cette intervention a joué un rôle essentiel dans le développement réussi de secteurs entièrement nouveaux, comme on le verra plus loin.

128. L'importance des effets d'agglomération et des économies d'échelle sectorielles a été établie dans une série d'études convergentes. Elle est sans doute assez considérable: par exemple, d'après une étude récente, le doublement de l'échelle régionale d'une industrie se traduit en moyenne, au Japon, par un accroissement de productivité de 4,5%⁸³. À la différence des économies d'échelle internes aux entreprises, ces économies d'échelle intrasectorielles justifient théoriquement une intervention publique pour aider les industries à atteindre une échelle suffisante importante. Les divers mécanismes sous-jacents ont également été mesurés. L'hypothèse du partage des intrants a été confirmée par les observations: plus les entreprises sont concentrées dans une région, plus le recours à la sous-traitance est important, ce qui s'explique par la plus grande offre de moyens de production à l'extérieur des entreprises.⁸⁴ Le type d'externalités locales qui a été le plus étudié est celui de la diffusion des connaissances. Par exemple, Agrawal *et al* (2006) ont montré, en étudiant les citations de brevets, que les connaissances développées par un inventeur sont appliquées de façon disproportionnée là où celui-ci résidait antérieurement, ce qui ne peut s'expliquer que par l'importance des relations personnelles⁸⁵ tandis que Audrestch et Feldman (1996) ont fait ressortir la concentration géographique des innovations.⁸⁶

129. Il est manifeste que la spécialisation d'un grand nombre de pays en développement dans certaines activités tient davantage à l'expansion de secteurs déjà présents sur leur territoire, grâce aux externalités d'information et d'agglomération qu'à un réel avantage comparatif. En effet, comme le font observer Hausman et Rodrik (2003)⁸⁷, des pays dotés de presque les mêmes ressources au départ présentent des spécialisations très différentes: la Corée exporte des fours à micro-ondes, mais pas de bicyclettes, alors que Taiwan exporte des bicyclettes, mais presque pas de fours à micro-ondes, et le Bangladesh est l'un des principaux exportateurs mondiaux de chapeaux tandis que le Pakistan n'en exporte pratiquement pas. Ces constatations suggèrent que les spécialisations tiennent en grande partie à des événements aléatoires qui se produisent pendant la phase initiale du développement, c'est-à-dire à des initiatives aléatoires d'entrepreneurs agissant isolément qui enclenchent ensuite une dynamique auto-entretenu. Si c'est bien le cas, les gouvernements seraient donc fondés à subventionner provisoirement les nouveaux secteurs.

⁸³ R. Nakamura, 2005, « Agglomeration economies in urban manufacturing industries: a case of Japanese cities », *Journal of Urban Economics*, vol.17, pp. 108-124.

⁸⁴ T.J. Holmes, 1999, « Localization of Industry and Vertical Disintegration », *Review of Economics and Statistics*, vol. 81(2), pp. 314-25.

⁸⁵ A. Agrawal, I. Cockburn et J. McHale, 2006, « Gone But Not Forgotten: Knowledge Flows, Labor Mobility, and Enduring Social Relationships », *Journal of Economic Geography*, vol. 6(5); voir aussi E. Moretti, 2004, « Workers' Education, Spillovers and Productivity: Evidence from Plant-Level Production Functions », *American Economic Review*, vol. 94(3).

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

⁸⁷ R. Hausman et D. Rodrik, 2003, « Economic Development as Self-Discovery », *Journal of Development Economics*, vol. 72.

130. Fait intéressant, un certain nombre d'observations portent à croire que les retombées locales positives locales (lorsque l'on tient compte de la taille des entreprises) sont moins importantes quand c'est une grande firme plutôt qu'une petite entreprise qui s'installe dans une région.⁸⁸ Cela tient probablement au fait que les grands établissements ont moins besoin d'interagir avec l'extérieur. D'autres observations ponctuelles tendent, toutefois, à prouver le contraire en faisant ressortir l'importance de grandes firmes dans le succès de pôles d'innovation (comme Nokia en Finlande).⁸⁹

131. Alors que l'on dispose de nombreuses informations sur la nature et l'ampleur des externalités d'agglomération, l'évaluation des politiques publiques censées les favoriser donne des résultats contrastés. Les tentatives de nombreux gouvernements de reproduire le modèle de développement de la Silicon Valley n'ont pas été concluantes même aux États-Unis où l'on disposait d'informations détaillées de première main. Dans une étude exhaustive des pôles d'innovation, l'OCDE souligne la diversité des mécanismes qui expliquent le succès de certains d'entre eux et elle conclut que: (i) il est très difficile de mesurer la contribution de l'intervention des pouvoirs publics au succès de certains de ces pôles, et (ii) il n'existe pas de recette universelle. Il est révélateur que l'un des pôles technologiques les plus performants des pays en développement, celui de la région de Bangalore, soit apparemment l'aboutissement d'une série d'événements fortuits (comme le refus d'IBM de céder aux actionnaires indiens 60% du capital de sa filiale en Inde qui a conduit l'entreprise à quitter le pays et contraint les informaticiens indiens à se tourner vers des plates-formes ouvertes, ce qui leur a permis d'acquérir des compétences qui se sont révélées très précieuses plus de dix ans plus tard).⁹⁰

132. À l'inverse, Rodrik (2004)⁹¹ soutient que certaines politiques industrielles suivies en Amérique latine et en Asie de l'Est ont réussi à prendre en compte les externalités informationnelles et à favoriser le développement de secteurs entièrement nouveaux. Par exemple, au Chili, l'organisme public *Fundación Chile* a commencé à subventionner l'élevage du saumon dans les années 70. Alors que cette activité n'existait pas auparavant dans le pays, le Chili est aujourd'hui l'un des principaux exportateurs de saumon. Rodrik fait également valoir que la production d'orchidées à Taiwan par des entreprises publiques, c'est-à-dire avec l'aide de fonds publics, a été un bon moyen de mettre en évidence la rentabilité de cette activité pour stimuler l'investissement privé et le développement d'un nouveau secteur. D'après Rodrik (1995), le cas du conglomérat coréen Hyundai illustre de façon frappante l'utilité d'une politique bien conduite, axée sur un champion national. D'une part, le soutien public apporté à la diversification a permis à Hyundai d'internaliser les externalités du marché du travail puisque les cadres qui avaient acquis des compétences dans l'industrie du ciment et de la construction ont pu les utiliser dans d'autres secteurs quand Hyundai a développé de nouvelles activités, comme la construction automobile et la construction navale. D'autre part, les subventions publiques directes et indirectes (y compris sous la forme de garanties d'achat implicites pour la division de la construction navale, comme on l'a vu plus haut) ont encouragé Hyundai à rattraper les entreprises étrangères en place en termes d'efficacité.

133. Rodrik souligne cependant les limites de ces politiques. Si les subventions à l'investissement dans de nouveaux secteurs ne sont pas strictement limitées dans leur champ d'application (secteurs

⁸⁸ Rosenthal, S. S. et W. C. Strange, 2003, « Geography, Industrial Organization, and Agglomeration », *Review of Economics and Statistics*, vol. 85 (2), pp. 377-393.

⁸⁹ Voir le chapitre consacré à la Finlande dans l'étude de l'OCDE publiée en 2001 sous le titre: « Innovative Clusters ».

⁹⁰ H. Pack et K. Saggi, 2006, « Is There a Case for Industrial Policy? A Critical Survey », *The World Bank Research Observer*, Banque mondiale, vol. 21(2).

⁹¹ D. Rodrik, 2004, « Industrial Policy for the twenty-first century », Harvard Kennedy School Working Paper 04-047.

vraiment nouveaux uniquement) et leur durée (phase de découverte seulement) et si elles ne sont pas subordonnées à un indicateur quelconque de résultat se référant au marché.

134. La conclusion générale que l'on peut tirer des études empiriques sur les effets d'agglomération est que ceux-ci sont importants, mais que les moyens d'action appropriés pour les exploiter sont complexes et ne sont pas encore bien compris. En particulier, si l'utilité d'une forme ou une autre de politique industrielle ne semble guère faire de doute, il y a apparemment de bonnes raisons d'axer celle-ci sur les petites entreprises qui se trouvent à un stade précoce de développement plutôt que sur les champions existants du fait que les diverses externalités mentionnées plus haut ont des chances d'être plus prononcées dans le cas des premières.

135. La possibilité d'utiliser des fonds publics pour favoriser le développement de pôles d'innovation a été reconnue dans l'Union européenne. Il est affirmé dans l'Encadrement communautaire des aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation⁹² que « *Les aides en faveur des pôles d'innovation sont destinées à remédier à la défaillance du marché liée aux problèmes de coordination qui entravent la création de pôles d'innovation ou qui limitent les interactions et les flux d'information à l'intérieur des pôles. Les aides d'État pourraient contribuer à régler ce problème de deux façons: d'abord en soutenant les investissements dans des infrastructures ouvertes et partagées pour les pôles d'innovation, ensuite en soutenant les activités d'animation des pôles, de façon à améliorer la coopération, la mise en réseau et l'apprentissage.* »

136. Les recommandations détaillées de l'Encadrement communautaire mettent en évidence la façon dont on peut réussir à subventionner des activités qui génèrent vraiment des externalités sans gaspiller les deniers publics. La Commission reconnaît les externalités positives que les pôles génèrent souvent et elle admet qu'elles peuvent justifier l'octroi de subventions, mais elle mentionne aussi deux mesures de sauvegarde. Premièrement, l'intensité maximale de l'aide autorisée est de 15% (avec des exceptions pour certaines régions sous-développées ou certains États membres). Deuxièmement, et surtout peut-être, l'aide doit être axée sur des dépenses directement liées aux externalités, c'est-à-dire des dépenses qui contribuent au fonctionnement du pôle sans que certaines entreprises s'en approprient directement les effets positifs. Ces dépenses incluent, par exemple, « les opérations de marketing pour attirer de nouvelles sociétés dans le pôle, la gestion des installations du pôle à accès ouvert et l'organisation de programmes de formation, d'ateliers et de conférences pour faciliter le transfert de connaissances et le travail en réseau entre les membres du pôle. »

3.5 Les subventions à la recherche, au développement et à l'innovation et la diffusion des connaissances

137. D'une manière plus générale, la recherche, le développement et l'innovation (RDI) sont souvent considérés comme générateurs d'externalités. Comme il est expliqué dans un commentaire récent sur le nouvel encadrement des aides à la recherche, au développement et à l'innovation, publié par la Commission européenne, des externalités positives peuvent exister pour les raisons suivantes: « les activités de RDI génèrent de nouvelles connaissances qui sont profitables à la société du fait qu'elles peuvent être utilisées par de nombreuses entreprises pour inventer ou améliorer des produits et des services. Du point de vue d'une entreprise, toutefois, seuls comptent les avantages qu'elle peut elle-même tirer de ses investissements dans la RDI. Il est de ce fait fréquent que les entreprises privées ne se lancent pas dans des activités de RDI parce qu'elles considèrent comme trop limités les avantages qu'elles peuvent en tirer alors que leurs effets positifs pourraient être importants pour la société grâce à la diffusion des connaissances qui en résulterait. Les activités de RDI génèrent de nouvelles connaissances qui ne peuvent

⁹² Encadrement communautaire des aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:323:0001:0026:FR:PDF>).

pas toujours être protégées (à l'aide de brevets, par exemple). Des entreprises privées peuvent donc s'abstenir d'investir dans la RDI de crainte que les résultats de leurs investissements soient utilisés par leurs concurrents et qu'elles ne puissent en conséquence en tirer le moindre profit. Imperfection et asymétrie de l'information: les activités de RDI sont particulièrement risquées et incertaines. Cela signifie qu'elles sont affectées par l'imperfection et l'asymétrie de l'information. De ce fait, trop peu de ressources humaines et financières sont investies dans des projets de RDI qui seraient cependant très utiles à la société. Problèmes au niveau de la coordination et des réseaux: les activités de RDI sont souvent incertaines et complexes et il n'est pas facile pour les entreprises privées de collaborer, de trouver des partenaires appropriés et de coordonner les projets de RDI. Du fait de ces problèmes, il est parfois renoncé à des projets de RDI qui auraient pu être menés conjointement par un groupe d'entreprises et qui auraient été profitables à l'ensemble de la société. »⁹³

138. Malgré toutes les qualités dont on gratifie les aides à la RDI, certains inconvénients ne doivent pas être négligés. Certes, la RDI intègre les externalités (grâce à la diffusion des connaissances) et les asymétries informationnelles (qui peuvent conduire à un financement insuffisant), mais ces asymétries impliquent aussi que l'aide à la RDI peut donner lieu à des inefficiences.

139. L'une des principales raisons en est que la R-D subventionnée peut évincer la R-D financée par le secteur privé du fait que les entreprises peuvent exagérer le degré auquel leurs investissements dans la R-D sont sensibles à l'aide octroyée.⁹⁴ Cette difficulté est illustrée par certaines affaires récentes concernant les aides accordées par des États européens. Dans sa décision *Quaero*⁹⁵, la Commission a autorisé l'octroi de subventions à un programme de recherche conjoint des secteurs public et privé. Elle a fondé son raisonnement sur les deux aspects suivants. Premièrement, l'existence d'une externalité activée par les dépenses de R-D de l'entreprise privée, les résultats de cet effort devant être diffusés par ses partenaires (universitaires) publics au lieu que l'entreprise se les approprie. Deuxièmement, pour déterminer si l'aide était susceptible d'avoir une incidence sur l'investissement en R-D de l'entreprise privée, la Commission s'est fiée aux estimations internes que le bénéficiaire avait établies des ressources qu'il prévoyait de consacrer au projet de R-D selon le niveau d'aide accordée. Ce type d'évaluation est probablement le meilleur qui puisse être effectué. Il est, toutefois, extrêmement simple par rapport aux analyses économiques entreprises par les autorités de la concurrence lorsqu'elles examinent des fusions, par exemple, et on peut se demander s'il ne pourrait pas être facilement manipulé par des entreprises manœuvrant pour obtenir des fonds publics sans aucune justification réelle au titre de l'intérêt public.

3.6 Les subventions environnementales

140. Comme on l'a vu plus haut, de nombreuses subventions existantes ont des effets préjudiciables à l'environnement, ne serait-ce qu'en raison du transfert de production qu'elles entraînent d'entreprises efficaces vers des entreprises qui le sont moins et qui sont aussi souvent moins respectueuses de l'environnement.

141. Toutefois, beaucoup de subventions visent aussi le développement d'énergies renouvelables dans le cadre des efforts déployés au niveau mondial pour réduire les émissions de dioxyde de carbone. Dans l'Union européenne, ces « aides en faveur de l'environnement » représentent un quart de l'ensemble des aides accordées à l'industrie (environ 13 milliards USD en 2008) et la Commission a publié, en 2008, les Lignes directrices pour les aides d'État à la protection de l'environnement, qui permettent aux

⁹³ T. Kleiner et R. Replinger-Hach, 2007, « The new community framework for state aid for research and development and innovation », *Competition Policy Newsletter*, vol. 1.

⁹⁴ P. David, B. Hall et A. Toole, 2000, « Is public R&D a complement or substitute for private R&D? A review of the econometric evidence », *Research Policy*, vol. 29(4-5), pp. 497-529.

⁹⁵ Décision N 469/2007, http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2007/n469-07.pdf

gouvernements nationaux de prendre diverses mesures allant de l'octroi de crédits bonifiés pour toutes sortes d'initiatives favorables à l'environnement (comme le remplacement d'équipements industriels polluants par des équipements qui le sont moins) à des tarifs de rachat, c'est-à-dire des prix auxquels l'État s'engage à acheter l'électricité produites à partir de ressources renouvelables, comme l'énergie éolienne et l'énergie solaire.

142. En conséquence, 18 pays de l'UE appliquaient des tarifs de rachat en 2007 comme il en existe, notamment, au Canada, en Chine, en Israël et dans plusieurs États australiens. À première vue, la raison d'être de ces subventions est évidente puisque les investissements favorables à l'environnement constituent un exemple parfait d'externalité positive. Leur rationalité est, en revanche, loin d'être évidente puisque la combinaison de plusieurs subventions environnementales s'avère souvent incohérente, chaque mécanisme assignant un prix différent aux émissions de dioxyde de carbone. Par exemple, le prix de rachat actuel de l'énergie solaire en France suppose un prix implicite d'environ 1 000 EUR la tonne de dioxyde de carbone. Ce chiffre est à rapprocher du prix actuellement inférieur à 20 EUR dans le cadre du système européen d'échange de quotas d'émissions et du niveau de 17 EUR actuellement envisagé par le gouvernement français pour la « taxe carbone ».

143. Comme l'a fait ressortir le rapport Stern⁹⁶, la façon la moins coûteuse de réduire les émissions est de donner un signal de prix uniforme (à l'aide d'une taxe ou d'un système de permis fondé sur le principe du plafonnement et de l'échange) incitant tous les agents économiques à prendre des décisions pour réduire les émissions, dont le coût ne doit pas dépasser un certain seuil, sans décider de façon arbitraire comment les émissions devraient être réduites. Subventionner directement certaines façons de réduire les émissions risque, au bout du compte, d'augmenter le coût de l'effort de réduction des émissions et de rendre cet effort moins efficace. On peut, toutefois, nuancer ce point de vue en faisant valoir que certaines technologies renouvelables, encore balbutiantes, méritent d'être spécifiquement soutenues, en raison même du type d'externalité informationnelle examiné plus haut dans le contexte de l'aide aux nouveaux secteurs.

4. Comment les aides publiques et les subventions devraient-elles être contrôlées?

4.1 Les limites de l'analyse économique: les problèmes de mesure

144. Dans un monde idéal, il serait attendu de gouvernements bienveillants qu'ils évaluent chaque subvention potentielle en fonction de ses qualités particulières en essayant d'établir l'existence d'une externalité positive et de la chiffrer éventuellement, en estimant l'effet incitatif de l'aide et en procédant à une analyse coûts-avantages globale.

145. Mais, ce type d'évaluation, qui reposerait sur une hypothèse neutre et considérerait chaque mesure d'aide quant au fond uniquement n'est pas réaliste car nombre des conséquences positives et négatives des aides publiques, mentionnées plus haut, ne peuvent être mesurées.

146. L'évaluation des effets d'une aide présente des points communs avec celle des effets de fusions sur la concurrence. Dans les deux cas, l'objectif est de déterminer comment le marché sera affecté par un changement donné. Dans le cas des aides publiques, toutefois, cet exercice est beaucoup plus complexe que dans celui des fusions.

147. L'évaluation des effets unilatéraux, qui est au cœur du contrôle des fusions horizontales offre une comparaison utile. Son objectif, comparé à l'étendue des questions soulevées par l'analyse du contrôle des aides publiques, est relativement limité: elle ne s'intéresse qu'aux effets à court terme et considère la structure du marché comme une donnée (sauf pour les parties qui fusionnent, bien sûr). Elle se prête à la technique économétrique de la simulation de fusions qui permet d'obtenir des prédictions chiffrées

⁹⁶ N. Stern, 2007, « The Economics of Climate Change: the Stern Review », Cambridge University Press.

reposant sur des demandes d'information limitées. Mais même dans ce cadre bien délimité, le contrôle des fusions est loin d'être totalement prévisible, surtout en ce qui concerne l'évaluation des efficacies.⁹⁷

148. Les questions qu'il faut considérer pour évaluer une mesure d'aide publique sont à la fois plus nombreuses et souvent moins chiffrables que des effets unilatéraux.

149. Prenons l'exemple de l'aide à la R-D. L'une des principales raisons qui justifient l'octroi d'une aide à la R-D est l'existence d'une externalité positive due à la diffusion des connaissances. Mais comment peut-on prouver, dans un cas particulier, la probabilité de cette diffusion? Les recherches empiriques entreprises sur cette question n'ont presque jamais été effectuées en établissant l'existence d'une diffusion des connaissances dans des cas particuliers, mais plutôt en étudiant de grands ensembles de données et en déterminant à l'aide de techniques statistiques élaborées qu'en moyenne il y avait eu diffusion de connaissances. En outre, même cette approche n'aboutit pas à des résultats certains, les conclusions des diverses études variant considérablement. Dans le cas des fusions, l'étude de celles qui ont été effectuées dans le passé sur le même marché peut souvent permettre de prédire ce qui peut se produire à l'avenir. Mais dans le cas de la R-D, ce type de démarche est moins prometteur du fait qu'il est difficile de trouver des précédents pertinents, surtout quand le but est d'évaluer une innovation qui n'existe pas encore et dont la nature est, par définition, incertaine. Cette difficulté rappelle celle à laquelle sont confrontées les entreprises qui soutiennent que des gains d'efficacité résulteront de la fusion qu'elles défendent. Ces affirmations sont souvent rejetées parce qu'elles ne sont pas vérifiables à l'aune des critères rigoureux des autorités de la concurrence. Le problème peut, toutefois, être même plus aigu pour le contrôle des aides publiques du fait que les innovations qui sont censées être encouragées sont plus radicales et donc plus incertaines et moins vérifiables que les améliorations progressives qui représentent la majorité des gains d'efficacité allégués dans le cadre du contrôle des fusions. Si et quand la probabilité d'une diffusion de connaissances peut être démontré, il faut aussi déterminer si la quantité de R-D est sensible au volume de l'aide. Il faut, pour cela, connaître non seulement le coût des fonds dont dispose l'entreprise et les contraintes de crédit auxquelles elle peut devoir faire face, mais aussi les autres possibilités d'investissement existantes pour le bénéficiaire de l'aide, l'effet de l'effort de R-D sur les coûts de production de l'entreprise à l'avenir ainsi que le niveau estimé de la demande du marché et des coûts marginaux des concurrents pour calculer comment une réduction donnée des coûts éventuellement réalisée grâce à la R-D, affectera les profits. La question est souvent encore plus complexe parce que la R-D vise souvent à créer de nouveaux produits plutôt qu'à réduire le coût de production des produits existants. Pour calculer si l'aide a des chances d'influer sur le comportement de l'entreprise, il faut formuler des hypothèses sur la fonction de demande dans le monde après la R-D, c'est-à-dire, par exemple, sur l'élasticité de substitution entre les produits des concurrents et le nouveau produit hypothétique que la R-D subventionnée pourrait éventuellement faire naître.

150. Cette difficulté n'est aucunement limitée à la R-D comme on peut le constater en passant à la question des inefficacités dynamiques, qui est souvent, et probablement à juste titre, mentionnée pour justifier le contrôle des aides publiques. Il n'y a pas de façon simple de chiffrer en toute certitude dans quelle mesure l'octroi d'une aide modifiera à long terme les attentes des agents économiques et donc leur comportement en matière d'investissement et d'innovation. Pour répondre à cette question, il faudrait évaluer l'effet de toute aide sur les attentes des autres entreprises quant à leurs chances de bénéficier d'une aide publique à l'avenir dans différents types de circonstances et mesurer l'effet de la modification de ces attentes sur le comportement futur des entreprises (prise de risque excessive ou « inefficacité X » résultant du renforcement de la contrainte budgétaire, détournement des ressources de l'activité productive au profit de la recherche de rentes, etc.).

⁹⁷

D. Gifford et R. Kudrle, 2005, « Rhetoric and Reality in the Merger Standards of the United States, Canada and the European Union », *Antitrust Law Journal*, vol. 72, p. 423.

151. Enfin, pour évaluer quantitativement l'effet sur le bien-être d'une aide publique, il faut commencer par formuler une hypothèse quant au coût des fonds publics du fait que la perte subie par le contribuable entre généralement pour une large part dans le calcul de l'effet global d'une aide sur le bien-être. En fait, dans tous les modèles simples d'aides publiques génératrices de distorsions ainsi que dans les modèles simples de courses aux subventions, aucun effet préjudiciable n'est constaté sauf si cette perte sèche liée à la fiscalité est assez importante.

152. Ces observations semblent indiquer qu'il n'est peut-être pas justifié de supposer que les aides publiques ont un effet neutre sur la concurrence. Les données disponibles suggérant que la plupart des subventions ont un effet négatif sur elle, cela devrait conforter l'idée qu'il revient aux gouvernements qui octroient une aide de prouver que ses retombées bénéfiques l'emporteront sur ses effets négatifs sur la concurrence. Ce type d'approche mettrait en évidence les inquiétudes suscitées par une politique systématique d'octroi d'aides publiques tout en laissant la flexibilité nécessaire à une évaluation au cas par cas.

153. Si le recours à l'analyse économique ne devrait pas être considéré comme une panacée justifiant l'hypothèse a priori d'un effet neutre, il peut néanmoins être très utile pour déterminer si une mesure d'aide donnée a des chances d'avoir un effet positif sur le bien-être social. L'analyse économique peut notamment jouer un rôle crucial en permettant d'établir l'existence de défaillances du marché et de déterminer si une subvention envisagée a des chances d'y remédier sans créer de graves distorsions, en contrepartie.

4.2 Comment faire en sorte que « les aides d'État soient moins nombreuses et mieux ciblées »

154. Les considérations qui précèdent mettent globalement en évidence les dangers que présentent les aides publiques et les subventions. D'une part, même des autorités locales, régionales ou nationales bienveillantes peuvent, rationnellement, se lancer dans une course destructrice aux subventions pour un coût considérable pour les deniers publics. D'autre part, les aides publiques échappent très difficilement aux pressions d'intérêts particuliers et elles contribuent elles-mêmes à la création de groupes d'intérêts qui exercent des pressions pour qu'elles soient maintenues même après qu'elles ont perdu leur raison d'être initiale. Même au sein de l'Union européenne où elles sont strictement contrôlées, on constate que les aides ne sont souvent pas vraiment justifiées et ne témoignent pas d'une utilisation très efficace des deniers publics.

155. Étant donné qu'il ne faut pas surestimer l'aptitude d'une administration ou d'un organisme spécialisé à évaluer une subvention éventuelle en fonction de ses qualités, il est logique d'envisager que les pays adoptent des règles qui rendent difficile l'octroi de subventions en général tout en laissant une certaine marge de manœuvre (une aide se justifiant parfois).

156. Beaucoup de pays ne disposent actuellement pas de règles permettant de contrôler strictement les aides publiques et là où des contrôles existent, ils n'empêchent pas l'octroi d'une aide importante.

157. Tout bien considéré, les mesures suivantes pourraient être prises par les gouvernements pour limiter l'octroi de vaines subventions et encourager les aides qui auront des effets économiques positifs à long terme.

158. Dans le cas des grands pays fédéraux, on pourrait envisager un contrôle fédéral sur les ensembles de mesures d'incitation qui peuvent être offerts aux entreprises au niveau infrafédéral.

159. Les lois sur les faillites devraient moins inciter les pouvoirs publics à renflouer des entreprises uniquement pour sauver des emplois. En d'autres termes, elles devraient permettre que le coût de la faillite d'une entreprise soit minimal pour l'emploi et l'activité.

160. Le développement de fonds extraterritoriaux devrait aider les gouvernements à résister à la tentation de subventionner les matières premières que leur pays exporte. De même, des améliorations du système fiscal et de la possibilité pour les pouvoirs publics de redistribuer directement les revenus peuvent réduire les pressions politiques s'exerçant en faveur de l'utilisation de subventions génératrices de distorsions à des fins redistributives.

161. Les autorités de la concurrence devraient appliquer les mêmes critères aux entreprises et aux organismes publics qu'aux entreprises privées pour lutter contre les comportements anticoncurrentiels. En particulier, l'improbabilité d'une compensation des pertes ne devrait pas être considérée comme une justification acceptable dans les cas de fixation de prix d'éviction et dans les cas impliquant d'autres types de comportement d'exclusion. On pourrait ajouter à cela les « règles de neutralité concurrentielle du secteur public » qui existent déjà dans beaucoup de pays.

162. Les pays ou les groupements régionaux qui n'ont pas encore adopté de règles concernant la concurrence pour les aides publiques et les subventions devraient envisager de le faire. Même en l'absence de telles règles, les autorités de la concurrence devraient utiliser les outils dont elles disposent (surtout en ce qui concerne la répression des comportements anticoncurrentiels unilatéraux) pour remédier le plus possible aux effets de distorsion de la concurrence des aides publiques. Les gouvernements pouvant accorder de nombreuses façons une aide sous le couvert de mesures de politique générale non ciblée, une action de sensibilisation de la part des autorités de la concurrence s'impose aussi dans le cadre des efforts déployés pour limiter l'octroi stérile de subventions.

163. Les autorités de la concurrence devraient donc être consultées avant la prise de décisions sur les aides publiques susceptibles d'avoir des effets notables sur les marchés d'un secteur donné. Enfin, une coopération entre les autorités de la concurrence et les ministères concernés ne peut que favoriser une meilleure évaluation des avantages et des inconvénients de subventions précises.

164. D'une manière plus générale, des critères inspirés de la récente révision de la politique européenne de contrôle des aides d'État pourraient probablement être adaptés aux lois nationales de la concurrence à condition de tenir compte des contextes institutionnels et culturels. Il faudrait notamment: (i) exiger que chaque subvention fasse l'objet d'une analyse économique précisant quelle défaillance du marché doit être corrigée et les chances qu'elle a de l'être par la mesure d'aide; (ii) imposer qu'une subvention ne soit accordée que s'il peut être prouvé que le même objectif ne peut être atteint par une mesure plus transparente et moins discriminatoire (adjudication publique, par exemple) ou moins coûteuse pour les deniers publics (octroi d'un prêt à long terme ou achat d'actions par l'État, par exemple); (iii) limiter réglementairement l'importance et la durée des aides et la possibilité que celles-ci soient accordées régulièrement aux mêmes bénéficiaires, et (iv) adopter une disposition impliquant que lorsque de grandes entreprises en difficulté reçoivent des subventions, elles doivent faire des concessions en contrepartie, comme renoncer à certaines activités ou s'engager à ne pas utiliser l'aide pour se livrer à des pratiques d'exclusion.

165. La transparence et l'existence de mécanismes d'évaluation a posteriori devraient aussi permettre de limiter la possibilité, pour des intérêts particuliers, d'obtenir des subventions dénuées de toute justification économique.