

Les aides publiques à l'industrie dans les pays développés

*Pierre-André BUIGUES **

Au sens le plus large, les interventions publiques sous forme d'aides recouvrent une réalité économique bien plus large que la politique industrielle, puisqu'elles comprennent, par exemple, les politiques agricoles ou les politiques d'aide au développement. De plus, il n'existe pas de définition claire et acceptée par tous de la politique industrielle. Celle qu'en donne la Commission européenne est une politique visant à la création d'un cadre économique adéquat pour le développement des entreprises et de l'innovation permettant ainsi à un pays de devenir attractif pour les investissements industriels et pour la création d'emplois (COM(2005) 474). Mais dans certains pays, des modèles de politique industrielle plus offensifs ont été développés.

Le débat sur la politique industrielle est depuis longtemps particulièrement sensible au niveau politique et au niveau économique. En France pendant longtemps, les champions nationaux où l'Etat jouait le rôle d'actionnaire et de régulateur étaient au cœur de la politique industrielle française. Les grands programmes du gouvernement en matière d'investissement dans les infrastructures et dans l'énergie (train à grande vitesse, énergie nucléaire, téléphonie) étaient portés par ces champions nationaux, des opérateurs puissants comme EDF, France Telecom, SNCF, Areva). Ce modèle français de type colbertiste a pris fin entre le milieu des années 1980 et le début des années 1990. Au Japon, l'intervention publique a aussi joué un rôle fondamental dans le développement industriel, mais comme en France, au début des années 1990, on a assisté à un recul du rôle joué par la puissance publique. Les aides publiques à l'industrie continuent cependant partout de

* Professeur à Toulouse Business School, ancien conseiller économique à la Commission européenne.

jouer un rôle important et la crise économique actuelle a d'ailleurs renforcé considérablement l'importance des aides publiques, en particulier dans le secteur financier ou dans le secteur automobile.

Du point de vue théorique, les aides publiques trouvent une justification dans l'existence de défaillances du marché, (externalités positives ou négatives, information imparfaite ou asymétrique, pouvoir de marché) ; mais on constate aussi des défaillances de la part des pouvoirs publics dans leurs interventions (information imparfaite, influence et capture par des intérêts privés, corruption). Il y a des économistes qui mettent en avant l'existence des défaillances du marché ou d'un effet domino possible en cas de crise systémique pour justifier l'intervention des pouvoirs publics. A l'opposé, certains économistes sont très sceptiques sur les interventions des pouvoirs publics et ils mettent en avant les échecs de la politique industrielle, là où elle a été mise en œuvre.

Il n'est pas facile de juger les aides publiques à l'industrie du point de vue de leur efficacité, car on dispose d'un nombre très limité d'études d'évaluation sur les interventions publiques en matière d'aides d'Etat. De plus, il n'y a pas de consensus sur la définition des aides et les données sont limitées ou partielles. Il apparaît cependant une certaine convergence sur les objectifs de la politique industrielle (dépenses en « Recherche et Développement », croissance des PME, développement régional, protection de l'environnement), mais l'utilisation des aides visant des objectifs de type équité et justice sociale continue de différencier fortement les pays.

Cet article couvre les aides publiques à l'industrie et présente une synthèse d'une étude plus large conduite pour la Commission européenne sur la politique industrielle dans les pays développés (Buigues, Sekkat, 2009). Cinq pays sont couverts : les Etats-Unis, le Japon, l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni. Dans une première partie, nous présenterons les justifications économiques avancées en faveur des aides publiques à l'industrie, avant de montrer dans une seconde partie quelles sont les difficultés rencontrées dans le cadre des comparaisons internationales. Les parties suivantes seront consacrées aux principales conclusions que l'on peut tirer des sources statistiques disponibles : l'existence de différences importantes entre les niveaux d'aides publiques de chaque pays, mais des objectifs horizontaux convergents. L'article examinera ensuite la question des objectifs socio-économiques (efficacité et équité) et des modèles d'intervention.

I. Les justifications avancées en faveur des politiques industrielles

On distingue généralement plusieurs types de politique industrielle (Caves, 1987 ; Gual, 1995 ; Valila, 2006) : la politique industrielle de type

horizontal, de type vertical et le soutien aux changements structurels. Les politiques industrielles de type horizontal ne visent pas une industrie spécifique ou une activité économique particulière. C'est par exemple le cas du soutien à la recherche et au développement (R&D) ou aux petites et moyennes entreprises (PME). Les politiques industrielles de type vertical visent au contraire une industrie ou un secteur particulier. C'est par exemple le cas du soutien à l'industrie informatique ou à l'industrie aéronautique. Les politiques industrielles de soutien aux changements structurels visent généralement à soutenir des industries en démarrage ou au contraire des industries en déclin. Généralement, les économistes sont très critiques par rapport aux politiques de soutien visant à maintenir des activités dans une industrie en déclin. Dans le cas des politiques de soutien à des industries en phase de démarrage, la littérature économique présente un certain nombre d'arguments qui peuvent justifier une intervention publique.

Sur le plan théorique, il existe un certain nombre d'arguments solides en faveur de l'intervention publique visant à soutenir le développement industriel. Le débat central autour de la politique industrielle voit s'affronter les économistes qui mettent en avant les défaillances du marché face à ceux qui soulignent les défaillances de l'intervention publique. Dans quels cas le marché seul peut-il produire des résultats plus efficaces que l'intervention publique et dans quels cas, au contraire, une intervention publique se révèle-t-elle nécessaire pour atteindre un objectif donné (Williamson, 1975) ?

Les défaillances du marché sont liées à l'existence d'externalités positives ou négatives, d'un pouvoir de marché, ou d'une information imparfaite. Par exemple, l'information imparfaite peut être un obstacle à l'innovation dans les entreprises, si le système financier reste sceptique sur la rentabilité future des investissements dans l'innovation à cause d'une connaissance limitée sur leurs chances de succès. Les externalités positives, dans le domaine de la R&D notamment, ou bien les externalités négatives, dans le domaine de l'environnement par exemple, sont souvent citées comme des défaillances de marché justifiant une intervention publique. En effet, si les externalités pour la société dans son ensemble ne sont pas prises en compte par les agents économiques dans leurs décisions, le résultat ne sera pas optimal du point de vue du bien-être collectif. Cela pourrait impliquer une dégradation de l'environnement résultant d'une pollution anarchique (externalités négatives), ou bien un ralentissement du progrès technologique (externalités positives). Le pouvoir de marché exercé par les entreprises peut aussi constituer une défaillance de marché, dans la mesure où les entreprises seraient à même d'abuser de leur position dominante pour capter une rente à leur seul avantage et le faire payer au consommateur par un prix excessif.

Du point de vue économique, le moyen le plus efficace de corriger les externalités est d'intérioriser les coûts ou les bénéfices liés à ces externalités. Cela implique des aides publiques à la R&D pour tenir compte des externalités positives ou une taxation de la pollution pour tenir compte des externalités négatives. Toutefois, dans certains cas la taxation environnementale peut poser des problèmes de mise en œuvre et les autorités publiques utilisent alors les aides pour favoriser le développement de technologies efficaces en énergie ou moins polluantes.

Les justifications des interventions publiques dans le secteur industriel ne sont pas seulement centrées sur des considérations liées à l'existence de défaillances du marché. Parmi les priorités gouvernementales, il existe aussi des objectifs de justice sociale ou d'équité. C'est le cas par exemple des politiques de cohésion sociale ou des politiques régionales ayant un impact industriel. Les politiques régionales visent généralement une convergence des niveaux de vie entre régions. Il arrive que les objectifs des politiques industrielles correspondent aussi à des objectifs de politiques régionales, en particulier lorsque certaines régions sont confrontées à des difficultés industrielles liées à une présence importante d'industries en déclin, industrie textile ou industrie minière. C'est aussi le cas lorsqu'il existe des effets d'économies d'échelle ou d'agglomération qui conduisent les autorités à favoriser la concentration de l'aéronautique dans une seule région, externalités géographiques (Krugman, 1993).

Deux autres politiques d'intervention publique peuvent interagir avec la politique industrielle. Il s'agit de la politique de concurrence et de la politique de commerce extérieur (Buigues, Jacquemin, Sapir, 1995). Ces deux politiques publiques peuvent, selon les situations, être en conflit ou en complémentarité avec la politique industrielle. La politique de concurrence est concernée par les problèmes posés par les cartels, les fusions-acquisitions, les monopoles et les autres pratiques anticoncurrentielles. La politique de commerce extérieur fixe le cadre des relations commerciales avec l'ensemble des pays, par exemple dans le cadre d'un objectif de libre-échange. Le principal problème est qu'il n'est pas toujours facile de trouver entre ces trois politiques un dénominateur commun clair et cohérent. Les conflits ne sont pas rares, par exemple entre la politique de concurrence et la politique industrielle. Dans le traitement des aides d'Etat par la Commission européenne, les tenants d'une politique industrielle présenteront des arguments en faveur d'une intervention publique, alors que les autorités chargées de la politique de concurrence mettront en avant les distorsions de concurrence que pourraient introduire des aides d'Etat en faveur d'une entreprise spécifique. Bien entendu, il est possible en théorie de trouver un point d'équilibre en tenant compte d'une part des aspects positifs d'une aide d'Etat qui vise à répondre à des défaillances de marché et d'autre part

des distorsions de concurrence que pourrait créer cette aide. Cependant, en pratique cet équilibre entre les aspects positifs et les aspects négatifs d'une aide publique n'est pas facile à trouver. Dans le cas de la politique commerciale, il est possible aussi de trouver des secteurs où coexistent une utilisation d'instruments de politique industrielle comme les aides d'Etat et d'instruments de politique commerciale comme l'*antidumping*. La question de la cohérence et de la complémentarité entre ces deux instruments peut se poser. Là aussi, en pratique il n'est pas toujours facile d'assurer la cohérence de la politique industrielle et de la politique commerciale et de trouver, du point de vue économique, la solution optimale.

En principe, l'intervention publique devait être seulement justifiée dans le cas où les autorités publiques sont mieux informées que les agents privés, qu'elles ne sont pas sensibles au lobbying de certains groupes privés, et qu'elles choisissent des instruments d'intervention adaptés aux problèmes. Cependant, il existe aussi une littérature économique qui montre que les politiciens vont rechercher les mesures qui peuvent assurer leur chance de réélection à court terme ou même des moyens d'enrichissement personnel (Aydin, 2007 ; Hellman *et al.*, 2000). En tenant compte des seuls effets à court terme de leur politique sans prendre en compte les nouveaux équilibres économiques que l'intervention peut créer à long terme, les pouvoirs publics peuvent choisir des modes d'intervention qui ne conduisent pas à une solution optimale du point de vue économique. Cela pourrait être le cas, par exemple, si des aides publiques à un secteur ou à une région peuvent favoriser l'élection d'un politicien, mais que cette aide publique peut avoir des effets négatifs à long terme du point de vue de la dégradation des finances publiques ou des effets d'efficacité.

La littérature économique visant à examiner la validité empirique des arguments théoriques sur les défaillances de marché ou sur les défaillances de l'intervention publique n'est malheureusement pas très concluante. Cette situation s'explique par le fait qu'il est très difficile de valider sur le plan empirique des hypothèses sur l'impact positif des subsides publics pour corriger l'existence de défaillances de marché. En effet, dans la plupart des cas les données nécessaires pour tester ces hypothèses ne sont pas disponibles ou leur collecte est difficile et coûteuse. La littérature s'est avant tout concentrée sur la capacité des aides d'Etat à soutenir et à accélérer le progrès technologique (Guellec, Von Pottelsberghe, 2003 ; Falk, 2004). Les conclusions sont généralement qu'il existe une relation positive entre les aides d'Etat et l'effort privé en matière de R&D. Il semble aussi que les incitations fiscales sont généralement plus efficaces que les aides publiques directes. Les recherches sur les relations entre les aides d'Etat et la localisation des entreprises sont bien moins concluantes (Kokko, Gustavsson, 2004 ; Mayer, 2004 ; Devereux *et al.*, 2007). La taille du marché, la

qualité des infrastructures jouent, semble-t-il, un rôle bien plus important que les aides publiques pour renforcer l'attractivité d'une région. Les études sur l'efficacité des aides publiques aux petites et moyennes entreprises sont relativement peu nombreuses. Les conclusions ne sont pas toujours convergentes et généralement le succès ou l'échec de l'intervention publique dépend largement de sa mise en œuvre. Dans le cas des PME qui sont à la fois très nombreuses et très largement disséminées sur le territoire, la mise en œuvre de politiques de soutien est particulièrement difficile et elles peuvent prendre des formes très différentes. Certains pays favorisent le soutien aux PME en mettant en place un réseau de soutien qui s'attache avant tout à favoriser l'expertise et la mise à disposition d'informations jugées utiles pour ces entreprises. D'autres pays privilégient le soutien aux PME sous forme financière en leur permettant d'accéder à des prêts à taux préférentiel. Une comparaison sur l'efficacité de ces deux approches de soutien aux PME serait particulièrement utile.

La principale difficulté rencontrée par les autorités publiques, lorsqu'elles envisagent une intervention publique sous forme de subside, est de quantifier l'amplitude des défaillances du marché liées à l'existence d'externalités ou d'information imparfaite (Buigues, 2001). Comment calibrer l'importance des subsides en fonction de l'ampleur de la défaillance du marché ? Une autre question tout aussi décisive concerne le choix de l'instrument d'intervention le mieux adapté (Bloom *et al.*, 2002). Est-ce que l'aide directe doit être privilégiée ou doit-on faire appel à l'instrument fiscal ou à des prêts à taux d'intérêt réduit ? Il n'est donc pas étonnant que les études coûts-bénéfices des programmes de soutien à l'industrie soient rares, voire même inexistantes (Röllner *et al.*, 2003). Ces évaluations sur l'efficacité des programmes de soutien sont cependant fondamentales, mais malheureusement elles ne constituent pas, dans la plupart des pays industrialisés, une priorité.

II. Les difficultés rencontrées dans les comparaisons internationales

Tous les gouvernements mènent un grand nombre de programmes d'aide publique et chacun de ces programmes vise généralement un objectif de nature différente. Il n'est pas rare que les pays industrialisés mettent en place des centaines de mesures gouvernementales en faveur du secteur industriel. Il n'est donc pas étonnant que les comparaisons internationales entre les programmes d'aide publique à l'industrie soient particulièrement difficiles. La collecte de l'information de base elle-même est déjà particulièrement complexe. Chaque programme spécifique se caractérise par des modalités différentes.

Si l'on se limite aux seules interventions publiques qui impliquent une aide ou un subside, on se trouve confronté rapidement à l'absence d'information fiable et précise sur le montant des aides impliquées. Le principal problème est qu'il n'existe pas de définition commune de ce qu'est une aide au niveau international (Schwartz, Clements, 1999).

On peut distinguer un très grand nombre de catégories d'aides aux entreprises : des aides directes aux producteurs, des aides en matière de crédit (taux d'intérêt réduit, garanties sur les prêts), des aides fiscales, des aides en capital et des aides de nature indirecte, par exemple sous forme de réglementation favorable ou de marché public.

La question des subsides dans un contexte international est une source de conflits permanents (Messerlin, 1999). L'OMC (Organisation mondiale du commerce) a posé la question de la discipline multilatérale qui devrait réglementer les subsides dans le secteur des produits manufacturés. L'accord SCM (*Agreement on Subsidies and Countervailing Measure*) dans sa partie 1 définit le terme de subside et le terme de spécificité. Seuls les subsides spécifiques sont sujets à la discipline et à une réglementation internationale. La définition donnée par l'OMC comporte trois éléments pour définir un subside :

1. la contribution doit être financière ;
2. un gouvernement ou un organisme public doit être impliqué ;
3. la contribution financière doit conférer un bénéfice à celui qui perçoit le subside.

Pendant l'existence d'un bénéfice n'est pas toujours claire, en particulier dans le cas d'un prêt bénéficiant de conditions particulières. Par ailleurs, seuls les subsides spécifiques sont sujets à l'accord de l'OMC, c'est-à-dire les subsides qui sont spécifiques à une entreprise ou à un secteur industriel. Mais les mesures générales pour toutes les entreprises, comme le traitement fiscal favorable des charges sociales pour les travailleurs non qualifiés, ne sont pas considérées comme des subsides. Or une telle mesure peut avoir des effets structurels importants sur l'industrie. En effet, les secteurs industriels qui comportent un grand nombre de travailleurs non qualifiés sont alors favorisés et cela aux dépens des secteurs à haute technologie qui emploient au contraire principalement des ingénieurs et des techniciens.

En théorie, les Etats membres de l'OMC doivent tous notifier les mécanismes d'aide qu'ils ont mis en place au niveau national. Par exemple, la notification du Japon sur ses subsides comprend 92 mesures et une fiche pour chacune de ces mesures. Chacune de ces fiches présente le titre du programme d'aide, la période couverte par cette aide, l'objectif politique poursuivi, l'autorité publique en charge, la forme du subside qui est

accordé, le montant du subside par unité produite. La base d'informations sur les subsides semble donc particulièrement détaillée, mais en pratique l'information demandée est rarement disponible en totalité. En particulier les données quantitatives ne sont pas fournies de façon systématique. De plus, de nombreux membres de l'OMC ne fournissent pas d'informations sur l'ensemble de leurs programmes de façon exhaustive.

Au niveau européen, des articles du traité (article 87) donnent une définition des aides d'Etat qui correspond en partie à la définition adoptée au niveau de l'OMC, mais en partie seulement. Les aides d'Etat sont définies au niveau européen. Pour être qualifiées d'aides d'Etat, les mesures publiques de soutien à l'industrie doivent remplir plusieurs conditions :

1. elles doivent impliquer une dépense de ressources publiques au niveau national ou régional, sachant que le coût pour les ressources publiques peut prendre des formes différentes, plus larges que celles adoptées par l'OMC (garanties sur les prêts, injection au capital d'une entreprise, taux d'intérêt réduit) ;
2. elles doivent impliquer un avantage économique pour ceux qui reçoivent l'aide ;
3. elles doivent impliquer une sélectivité et donc favoriser des entreprises ou des régions spécifiques. Des mesures économiques générales qui s'appliquent sans distinguer les entreprises ou les régions ne sont pas des aides ;
4. elles doivent avoir un effet sur la concurrence et sur le commerce.

Les comptes nationaux utilisent quant à eux une définition différente des subsides, en tant que paiements non obligatoires que le gouvernement fait aux entreprises sur base de leur production, de leurs ventes, ou de leur commerce. Avec cette définition, les subsides doivent impliquer des flux financiers directs du gouvernement vers les entreprises, mais les subsides indirects, comme les taux d'intérêt réduits ou les garanties sur les prêts, ne sont pas considérés comme des subsides dans ce cadre. Par contre, des mesures horizontales impliquant des flux financiers directs vers les entreprises sont considérées comme des subsides. Cela serait le cas pour des aides au travail non qualifié, la baisse des charges sociales, par exemple.

Les statistiques des comptes nationaux sur les subsides présentent un avantage considérable par rapport aux autres sources disponibles. En effet, les comparaisons internationales s'appuient sur une définition commune, claire et précise, contrairement aux subsides disponibles dans la banque de données de l'OMC qui ne sont pas exhaustives, contrairement au tableau de bord sur les aides d'Etat couvrant les seuls pays de l'Union européenne. Les statistiques des comptes nationaux sont disponibles pour l'ensemble des pays avec une garantie de qualité.

Au niveau macro-économique, une comparaison du montant des aides à l'industrie à partir de banques de données différentes montre clairement à quel point cette question de la comparabilité pose aujourd'hui de nombreux problèmes. Le tableau 1 confronte pour la même période le montant annuel moyen des aides à partir des statistiques de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), des statistiques provenant des comptes nationaux et des statistiques de la Commission européenne à partir de son tableau de bord sur les aides.

Tableau 1. Le montant des aides publiques à l'industrie selon la source utilisée (valeur annuelle moyenne entre 1998-2002, en milliards de dollars US)

| | UE | Etats-Unis | Japon |
|--------------------------------------|-------|------------|-------|
| OMC | 96,3 | 16,3 | 4,2 |
| Comptes Nationaux | 109,0 | 43,5 | 34,3 |
| UE Tableaux de bord des aides d'Etat | 80,3 | - | - |

Source : Auteur, à partir des données du rapport de l'OMC (WTO Trade Report, 2006).

Les différences observées sur le montant des aides attribuées par l'Union européenne sur la période 1998-2002 sont particulièrement préoccupantes : 96 milliards de dollars pour l'OMC, 109 milliards de dollars selon les comptes nationaux, 80 milliards de dollars selon la commission européenne. Pour l'Union européenne, la valeur annuelle moyenne tirée des comptes nationaux est ainsi de 36 % plus élevée que celle tirée du tableau de bord de la Commission européenne, et celle de l'OMC est de 20 % plus élevée que celle du tableau de bord ! Cependant les différentes sources convergent sur le fait que le montant des aides versées par les pouvoirs publics est plus élevé dans l'Union européenne qu'aux Etats-Unis et au Japon.

Les raisons expliquant les différences pour une même zone géographique du montant moyen des aides selon la source statistique utilisée sont nombreuses :

- les mesures économiques générales, comme par exemple la baisse des charges sociales sur les bas salaires et les aides aux services publics, sont considérées comme des aides dans les comptes nationaux, mais pas nécessairement par la Commission européenne ;
- les aides fiscales ou les aides en capital sont couvertes par la Commission européenne et par l'OMC, mais non dans le cadre des comptes nationaux ;
- la couverture sectorielle est différente selon la source statistique, les services ne sont pas couverts par l'OMC, mais ils sont couverts par les comptes nationaux et par la Commission européenne ;
- les données statistiques provenant de l'OMC sont basées sur les notifications fournies par les Etats membres de l'OMC et elles ne sont ni exhaustives, ni fiables.

III. Des différences importantes entre pays européens

Si l'on se limite aux seuls pays européens et si l'on utilise les deux seules sources de données fiables que sont les comptes nationaux et le tableau de bord sur les aides d'Etat de la Commission européenne, on constate qu'il existe des différences importantes en matière d'aides d'Etat entre pays européens (tableau 2). Plus généralement, même le classement des pays selon le niveau du montant des aides varie selon la source statistique utilisée :

- si l'on utilise la définition des comptes nationaux, le poids des aides est compris entre 0,2 % et 3 % du PIB, ce qui fait un rapport de 1 à 15 !

- en revanche, si on utilise la définition du tableau de bord sur les aides d'Etat de la Commission européenne, il oscille entre 0,2 % et 1,5 % du PIB, ce qui fait un rapport de 1 à 7,5 !

Comme nous l'avons noté précédemment, les différences de définition sur ce qu'est une aide impliquent que les comparaisons internationales

Tableau 2. Classement des pays selon le montant des aides publiques et selon l'approche des comptes nationaux (CN) et de la Commission Européenne (UE) (Valeur moyenne en % du PIB entre 1998-2002)

| Classement CN | | % PIB CN | % PIB UE | Classement UE | |
|---------------|-------------|----------|----------|---------------|-------------|
| 1 | Autriche | 3,0 | 1,5 | 1 | Finlande |
| 2 | Danemark | 2,2 | 1,1 | 2 | Irlande |
| 3 | Suède | 1,8 | 1,1 | 3 | Portugal |
| 4 | Allemagne | 1,7 | 1,0 | 4 | Allemagne |
| 5 | Hongrie | 1,7 | 0,9 | 5 | Danemark |
| 6 | Finlande | 1,5 | 0,8 | 6 | Espagne |
| 7 | Belgique | 1,5 | 0,7 | 7 | Autriche |
| 8 | Pays-Bas | 1,5 | 0,7 | 8 | France |
| 9 | Portugal | 1,4 | 0,6 | 9 | Grèce |
| 10 | France | 1,3 | 0,6 | 10 | Hongrie |
| 11 | Italie | 1,2 | 0,6 | 11 | Italie |
| 12 | Espagne | 1,1 | 0,5 | 12 | Belgique |
| 13 | Irlande | 0,8 | 0,5 | 13 | Pays-Bas |
| 14 | Royaume-Uni | 0,5 | 0,4 | 14 | Suède |
| 15 | Grèce | 0,2 | 0,2 | 15 | Royaume-Uni |

Source : Auteur, Comptes nationaux et tableaux de bord de la Commission européenne.

posent de sérieux problèmes. Il n'est donc pas étonnant que le classement des pays diffère très largement pour certains selon l'indicateur retenu en matière d'aide (tableau 2).

Les mesures économiques générales sont considérées comme des aides dans le cas des comptes nationaux, mais pas dans le cadre du tableau de bord sur les aides d'Etat de la Commission européenne. Ainsi dans le cas de la France, les aides publiques aux entreprises, visant en particulier à réduire le coût de la main-d'œuvre non qualifiée (diminution des charges sociales), sont des mesures économiques générales qui s'adressent à toutes les entreprises quels que soient leurs secteurs ou leurs zones géographiques d'implantation. D'après le rapport sur *Les aides publiques aux entreprises* (2007), ces aides à l'emploi pour la main-d'œuvre non qualifiée représentent 34 % du total des aides dans le cas de la France. Ces mesures économiques générales sont des aides au sens des comptes nationaux, mais elles ne sont pas des aides au sens du rapport sur les aides d'Etat de la Commission européenne. Cette différence dans la définition contribue mécaniquement à augmenter le montant des aides d'Etat pour un pays qui adopte des mesures économiques générales selon la définition des aides des comptes nationaux, par rapport à une approche s'appuyant sur la définition des aides de la Commission européenne.

A l'opposé, les garanties publiques sur les prêts, les aides au capital propre des entreprises, ainsi que les aides fiscales sont considérées comme des aides par la Commission européenne dans ses rapports sur les aides d'Etat, mais elles ne sont pas considérées comme des aides dans le cadre des comptes nationaux. Cette différence de définition va accroître le montant des aides d'Etat dans le tableau de bord de la Commission européenne par rapport aux données des aides d'Etat, dans le cadre des comptes nationaux. Or les aides fiscales et les autres instruments, tels que les prises de participation publique au capital ou les garanties sur les prêts, peuvent représenter jusqu'à 50 % du montant total des aides, selon le rapport sur les aides de la Commission européenne (COM (2006) 761). Cette différence dans la définition contribue ici mécaniquement à augmenter le montant des aides d'Etat pour un pays qui adopte des aides fiscales avec la définition des aides de la Commission européenne par rapport à une approche s'appuyant sur la définition des aides des comptes nationaux.

La Suède est considérée comme un pays à fort montant d'aides publiques si l'on retient le classement des comptes nationaux, et un pays à faible montant d'aides publiques si l'on retient le classement de la Commission européenne. Par contre certains pays comme l'Allemagne ou le Danemark sont plutôt placés dans le haut du tableau quelle que soit la source statistique retenue. La France et l'Italie se situent au milieu du classement, alors

que le Royaume-Uni est clairement un pays où le niveau des aides d'Etat est très limité quelle que soit la source retenue.

Le tableau de bord sur les aides d'Etat de la Commission européenne présente des données pour le total des aides, moins les aides à l'agriculture, à la pêche et aux transports. L'Allemagne fournit le montant des aides d'Etat le plus élevé en 2005 (15,2 milliards d'euros), suivie par la France (6,5 milliards d'euros) puis l'Italie (5,3 milliards d'euros) et enfin le Royaume-Uni (3,5 milliards d'euros). Pour l'Union européenne dans son ensemble, le montant total des aides d'Etat, moins les aides à l'agriculture, à la pêche et aux transports représente environ 0,5 % du PIB en 2005.

Les différences observées entre pays européens sont importantes, même si l'on se concentre sur le secteur industriel et les services qui sont largement ouverts à la concurrence internationale. Ainsi, la Hongrie (1,1 % du PIB), l'Allemagne (0,7% du PIB) se situent à un niveau bien supérieur à celui du Royaume-Uni (0,2 % du PIB). Il existe aussi d'autres pays de l'Union européenne où les niveaux d'aide sont même inférieurs à celui observé au Royaume-Uni. Il s'agit par exemple de la Belgique, des Pays-Bas ou des trois Etats baltes.

Il existe aussi des différences considérables dans la distribution sectorielle des aides d'Etat. En 2005, 60 % de ces aides étaient consacrés à l'industrie dans l'UE à 25, 26 % allaient à l'agriculture, 5 % aux services, 6 % au charbon. Cependant, dans le tableau de bord de la Commission européenne, la politique agricole commune n'est pas comprise dans le montant des aides d'Etat à l'agriculture. Pour la France, les aides nationales à l'agriculture représentent 29 % du total des aides, contre seulement 10 % environ pour l'Italie et l'Espagne. Il en est de même pour les aides au charbon qui représentent un pourcentage important du montant total des aides pour l'Espagne et l'Allemagne. On voit bien ici que l'importance de l'agriculture ou du charbon dans l'économie nationale influence très directement l'importance des aides publiques pour certains pays.

Il est intéressant de relever aussi deux évolutions dans la politique des aides d'Etat qui ont affecté l'ensemble des pays de l'Union européenne.

En premier lieu, le montant total des aides d'Etat a sensiblement baissé depuis le milieu des années 1990. Il est intéressant de noter qu'il a surtout diminué pour les pays où il était particulièrement élevé. A l'opposé, pour les pays comme le Royaume-Uni où le montant total des aides d'Etat était déjà faible au milieu des années 1990, on observe une relative stabilité. Il y a donc eu une convergence accrue des pays vers un montant total des aides d'Etat en constante diminution entre le milieu des années 1990 et 2008. Cependant, la crise financière qui a commencé fin 2008 et qui a ensuite entraîné une crise économique grave, a conduit les pouvoirs publics

à augmenter considérablement les aides publiques au secteur bancaire et à l'industrie automobile.

En second lieu, le rapport sur les aides d'Etat de la Commission européenne fait une distinction entre les aides d'Etat de type horizontal et celles ayant une dimension sectorielle. La direction générale de la concurrence de la Commission européenne considère que certaines aides de type horizontal peuvent être justifiées par des défaillances de marché, mais que celles de type sectoriel sont particulièrement préoccupantes du point de vue de la concurrence. La part des aides d'Etat consacrée à des objectifs horizontaux représentait environ 50 % du montant total des aides au milieu des années 1990, alors que ces objectifs horizontaux représentaient environ 80 % du montant total des aides en 2005. L'importance accrue prise par les objectifs horizontaux dans les aides d'Etat a touché l'ensemble des pays de l'Union européenne, mais, là aussi, ce sont les pays où les aides sectorielles étaient particulièrement importantes qui ont convergé vers un modèle où les objectifs horizontaux dominent. Cette évolution correspondait aux engagements politiques du Conseil européen qui souhaitait à la fois une diminution du montant total des aides et que celles-ci soient clairement orientées vers des objectifs horizontaux.

IV. Des objectifs horizontaux convergents

L'OCDE a conduit une étude approfondie sur les Etats membres de l'organisation en ce qui concerne le soutien public à l'industrie (OCDE, 1998). Cette étude est maintenant assez ancienne, mais elle fournit un point de référence intéressant sur la situation au milieu des années 1990. La définition utilisée était très large puisque les injections en capital et les prêts à taux d'intérêt réduit étaient pris en compte. L'approche adoptée était ainsi clairement différente de celle des comptes nationaux. En effet, contrairement aux comptes nationaux, le projet s'appuyait sur des questionnaires portant sur dix domaines identifiés comme des priorités de la politique industrielle et que les Etats membres devaient remplir.

Les principaux résultats étaient les suivants :

1. le soutien public à l'industrie représentait environ 1 % du produit intérieur brut ;
2. environ 60 % des programmes de soutien public avaient une durée de cinq ans minimum ;
3. plus de 50 % des programmes sectoriels étaient concentrés sur trois secteurs industriels : la sidérurgie, le textile, les chantiers maritimes ;
4. le soutien public aux PME était présent dans plus d'un tiers des programmes de politique industrielle comme objectif prioritaire ou secondaire ;

5. le soutien public à l'industrie évoluait sensiblement en faveur du soutien à la R&D, aux PME et au développement régional, au détriment des subsides à des secteurs jugés prioritaires.

Si l'on analyse des données récentes sur les objectifs de la politique industrielle dans les pays de l'Union européenne où l'on dispose du tableau de bord sur les aides d'Etat, on constate que les priorités politiques n'ont pas fondamentalement changé depuis l'étude de l'OCDE. Si l'on s'attache aux objectifs poursuivis par les programmes d'aides publiques, on constate une grande convergence entre les objectifs poursuivis.

Quatre objectifs représentent à eux seuls plus de 70 % du montant total des aides attribuées à l'industrie : l'environnement et les économies d'énergie, le développement régional, la R&D, les PME. Cependant, s'il y a une certaine convergence des aides sur ces quatre objectifs généraux, il existe des différences significatives sur l'ordre des priorités :

- l'environnement et les économies d'énergie (28 % du total des aides) : cet objectif est prioritaire en Allemagne, dans les pays nordiques et aux Pays-Bas ;

- le développement régional (19 % du total des aides) : ces aides sont particulièrement importantes dans les pays où il existe des disparités régionales importantes comme l'Italie, l'Espagne ou la Grèce ;

- les PME (10 % du total des aides) : ces aides sont généralement plus développées dans les grands pays ;

- la R&D (12 % du total des aides) : ces aides ont généralement tendance à augmenter dans les pays les plus industrialisés.

V. Efficacité et équité dans les politiques d'aides d'Etat

Il est très difficile d'identifier les objectifs de politique industrielle à partir des comptes nationaux. Ceux-ci fournissent rarement le détail des objectifs poursuivis par les gouvernements dans le cadre des aides d'Etat. Il n'est donc pas possible d'avoir une idée claire des objectifs poursuivis en matière de politique industrielle, si l'on veut couvrir non seulement les pays de l'Union européenne, mais aussi les Etats-Unis et le Japon. L'exercice de l'OCDE est maintenant ancien et, pour des raisons politiques, cette analyse du soutien public ne fait plus partie du programme de travail de cette organisation.

Cependant, les subsides fournis dans les comptes nationaux sont classés selon les fonctions du gouvernement. Cette classification peut être utilisée pour identifier les objectifs sociaux et économiques des transactions courantes. Dans le cadre de ce travail d'analyse des aides publiques, nous avons construit trois grands objectifs sociaux et économiques poursuivis

par les pouvoirs publics en regroupant les données disponibles sur les subsides dans les comptes nationaux :

- objectifs d'efficacité : la justification des aides publiques sur la base d'objectifs d'efficacité correspond généralement à une recherche d'efficacité et d'amélioration de la compétitivité. Nous avons regroupé les aides destinées aux affaires économiques, à l'environnement, aux services publics généraux dans cette catégorie ;

- objectifs d'équité : la justification des aides publiques sur la base d'objectifs d'équité et de justice sociale correspond aux fonctions gouvernementales telles que l'éducation, la santé, la protection sociale, la culture, les loisirs, la religion, l'habitat social ;

- objectifs de défense et d'ordre public : les aides publiques qui correspondent aux fonctions régaliennes de l'Etat ont été regroupées dans cette troisième catégorie.

Il est clair qu'une information bien plus désagrégée aurait été nécessaire afin d'éviter une trop grande simplification dans l'approche proposée. En particulier, les services publics ou l'éducation peuvent couvrir à la fois des objectifs d'efficacité et de justice sociale. Cependant, avec l'information disponible au niveau des comptes nationaux, il n'a pas été possible de se livrer à une analyse plus approfondie.

Le tableau 3 présente pour les cinq pays retenus ici, la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, le Japon et les Etats-Unis, les montants d'aide publique selon les trois objectifs sociaux économiques définis ici.

Tableau 3. Classification des aides d'Etat par grandes fonctions (2004)

| | France | Allemagne | Royaume-Uni | Japon | Etats-Unis |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Objectifs d'efficacité | | | | | |
| En % du PIB | 0,34 | 0,43 | 0,08 | 0,35 | 0,24 |
| En % du total des aides | 22,40 | 32,39 | 13,64 | 45,89 | 64,30 |
| Objectifs d'équité | | | | | |
| En % du PIB | 1,15 | 0,88 | 0,49 | 0,40 | 0,14 |
| En % du total des aides | 76,60 | 67,15 | 86,36 | 52,67 | 35,96 |
| Défense - ordre public ¹ | | | | | |
| En % du PIB | 0,02 | 0,01 | 0,00 | 0,01 | 0,00 |
| En % du total des aides | 1,00 | 0,38 | 0,00 | 1,43 | 0,00 |
| Total des aides en % du PIB | 1,50 | 1,31 | 0,57 | 0,77 | 0,38 |

1. Les USA utilisent plutôt les marchés publics pour soutenir la Défense.

Source : Auteur, comptes nationaux, OCDE.

Plusieurs conclusions peuvent être formulées sur la base des résultats ainsi obtenus :

- les aides publiques correspondant à des objectifs d'équité et de justice sociale représentent un poids relatif bien plus important dans les pays européens qu'au Japon et surtout qu'aux Etats-Unis. Etant donné que la plupart des programmes d'aide publique correspondant à ces objectifs visent l'emploi et la protection sociale de la population la plus fragile et la plus pauvre, les différences observées entre les pays européens et les Etats-Unis ne sont pas étonnantes ;

- les aides publiques correspondant à des objectifs d'efficacité représentent des montants différents selon les pays, mais les différences observées sont bien inférieures à celles constatées pour les aides publiques correspondant à des objectifs d'équité et de justice sociale. On peut constater toutefois la part relative élevée des aides publiques correspondant à des objectifs d'efficacité en France, au Japon et en Allemagne, par rapport au poids de ces aides aux Etats-Unis et au Royaume-Uni. Là aussi, le résultat est cohérent avec la perception que les pays anglo-saxons sont généralement moins interventionnistes que les autres.

VI. Des modèles d'intervention très différents

Nous avons vu qu'il existe des différences importantes entre les pays analysés ici, que ce soit au niveau des montants de l'aide publique consacrée au soutien de l'industrie ou dans les objectifs sociaux et économiques poursuivis. Au-delà de ces différences quantitatives, il apparaît aussi que les modèles d'intervention sont différents en termes de centralisation *versus* de décentralisation, comme en termes de l'importance accordée aux aides financières ou à l'expertise technique.

Si l'on analyse les politiques nationales de soutien à l'industrie dans leurs différentes modalités, il apparaît qu'il existe au moins deux modèles de politique publique de soutien à l'industrie.

Le premier modèle se caractérise par un niveau d'aide publique relativement faible. Le soutien public consiste principalement dans le conseil aux entreprises, l'encouragement des coopérations entre les parties prenantes privées et publiques, la dissémination des meilleures pratiques. La gestion politique des programmes d'aide est dans ce cas très largement décentralisée au niveau régional ou même au niveau local, et les programmes de soutien public sont fournis par des agences indépendantes qui peuvent être totalement ou partiellement financées par les pouvoirs publics. Les entreprises peuvent faire appel à des experts payés sur fonds publics et qui peuvent les aider dans leur stratégie d'exportation en leur fournissant des informations sur les marchés étrangers, ou dans leur stratégie en matière

d'innovation en leur fournissant des informations sur les brevets et sur les technologies disponibles sur le marché.

Le second modèle est plus interventionniste. L'intervention publique se caractérise par un montant d'aide élevé, dont la gestion est généralement centralisée. Dans certains cas, le gouvernement est un actionnaire majoritaire ou minoritaire dans un grand nombre d'entreprises, dont certaines sont considérées comme des entreprises stratégiques. Quand des fusions et des acquisitions ont lieu, l'intervention des pouvoirs publics peut être significative en favorisant certains regroupements d'entreprises destinés à l'émergence de champions nationaux. Ce modèle implique que le gouvernement prenne une responsabilité claire dans la définition des priorités stratégiques et la compétitivité reste un sujet très sensible dans le débat public.

La question reste posée de savoir dans quelle mesure ces deux modèles pourront progressivement converger. La baisse du montant total des aides destinées à l'industrie correspond en partie à l'effacement progressif du modèle interventionniste. La privatisation des entreprises publiques diminue aussi la possibilité pour les pouvoirs publics d'orienter les choix stratégiques des entreprises. Il n'en demeure pas moins que des différences sensibles existent encore parmi les modèles de politique industrielle entre pays développés.

Cependant, les crises économiques majeures comme celle que viennent de connaître les pays développés avec la crise financière de 2008, montrent clairement que, dans des situations exceptionnelles comme celle-ci, les pouvoirs publics dans les pays développés interviennent de façon très directe dans l'économie avec des montants d'aide publique considérables. Il existe ainsi aujourd'hui une grande similarité dans les stratégies adoptées par les gouvernements de ces différents pays (France, Allemagne, Royaume-Uni, Etats-Unis et Japon) pour affronter la crise financière. Face à une crise systémique et à des effets domino possibles, les différences entre pays s'estompent, tandis que la coopération internationale et la recherche de solutions communes prédominent.

Références bibliographiques

- Aydin U. (2007), « Promoting Industries in the Global Economy: Subsidies in OECD Countries, 1989 to 1995 », *Journal of European Public Policy*, vol. 14, n° 1, p. 115-131.
- Bloom N., Griffith R., Van Reenen J. (2002), « Do R&D Tax Credits Work? Evidence from a Panel of Countries 1979-1997 », *Journal of Public Economics*, vol. 85, p. 1-31.
- Buigues P.-A. (2001), « State Aid and Market Failures: The Quantification Issue », in Ehlerman C., Everson M. (eds), « European Competition Law, Selected Issues in the Field of State Aids », Oxford, UK, Hart Publishing.
- Buigues P.-A., Jacquemin A., Sapir A. (1995), *European Policies on Competition, Trade and Industry: Conflicts and Complementarities*, Edward Edgar, London.
- Buigues P.-A., Sekkat K. (2009), *Industrial Policies in Europe, Japan and the USA*, McMillan Palgrave, London.
- Caves R.E. (1987), « Industrial Policy and Trade Policy: The Connections », in Kierzkowski H., (ed.), *Protection and Competition in International Trade. Essay in Honour of W.M. Corden*, Basil Blackwell, Oxford, UK.
- Devereux M., Griffith R., Simpson H. (2007), « Firm Location Decisions, Regional Grants and Agglomeration Externalities », *Journal of Public Economics*, vol. 91, p. 413-435.
- Falk M. (2004), « What Drives Business R&D Intensity across OECD Countries? », WIFO, Working Paper, n° 236.
- Gual J. (1995), « The Coherence of EU Policies on Trade, Competition and Industry », CEPR, Discussion Paper, n° 1105.
- Guellec D., Van Pottelsberghe B. (2003), « The Impact of Public R&D Expenditure on Business R&D », *Economics of Innovation and New Technology*, vol. 12, n° 3, p. 225-243.
- Hellman J., Jones G., Kaufmann D. (2000), « Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition », World Bank, Policy Research, Working Paper, n° 2402 (Washington, D.C.).
- Kokko A., Gustavsson P. (2004), « Regional Integration, FDI, and Regional Development », EIB Papers, vol. 9, n° 1.
- Krugman P. (1993), « The Current Case for Industrial Policy », in Salvatore D. (ed.), *Protectionism and World Welfare*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Mayer T. (2004), « Where Do Foreign Firms Locate in France and Why? », EIB Papers, vol. 9, n° 2.
- Messerlin P. (1999), « External Aspects of State Aids », in *European Economy*, « State Aid and the Single Market », n° 3.
- OCDE (1998), *Spotlight on Public Support to Industry*, OCDE, Paris.
- Röller L.R., Friederiszick H.W., Neven D.J. (2003), « Evaluation of the Effectiveness of State Aid as a Policy Instrument », report to DG ECOFIN, European Commission.

Schwartz G., Clements B. (1999), « Government Subsidies », *Journal of Economic Surveys*, vol. 13, n° 2, p. 119-147.

Valila T. (2006), « No Policy Is an Island – On the Interaction Between Industrial and Other Policies », *EIB Papers*, vol. 11, n° 2.

Williamson O. (1975), *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, New York, Free Press.

WTO Trade Report (2006), « Subsidies, Trade and the W.T.O. », July.