Subventions et politique de concurrence

Patrick LEGROS*

Abstract *– Transfers to firms and regions are made both at the level of member states (state aids) and at the level of the European Commission (Structural Funds). State aids can take different forms: direct (transfers, tax exemptions) or indirect (e.g., the definition of the reserved area in network industries). There are significant cross-country differences both in the magnitude and the type of instruments used for state aids. The European Commission acts as a de-facto regulator by using competition law to approve state aids. We analyze the rationale of this two step process by pointing out the benefits of decentralizing redistributive decisions to the member states and the costs linked to reduced coordination (the use of structural funds, viewed as a complement to state aids, reduces some of these costs). We then point out that in a second best world objectives of redistribution are not incompatible with competition but that their relationship is less straightforward than with perfect markets; this has consequences for the rationale of having block exemptions, and for the effects of structural funds.*

Key words *– State aids, structural funds, second best, redistribution, competition law.*

L'Europe a instauré un marché intérieur. Dans ce cadre, la politique de concurrence joue un rôle important puisque c'est d'elle qu'on attend que le marché soit organisé de façon à délivrer le maximum de ses avantages allocatifs. La politique de concurrence et le contrôle des aides sont des compétences de la Commission. Les aides d'État sont en effet soumises à l'accord de la Commission, principalement parce que les aides sont supposées être une entrave à la concurrence. Ces aides nationales ne constituent cependant qu'un des deux étages du système d'aide ; l'autre se situe au niveau communautaire : les fonds structurels sont utilisés comme compléments aux aides d'État. La Commission a également d'importants pouvoirs en matière de contrôle des restructurations d'entreprises et dans l'instauration de nouvelles régulations pour les industries « de réseaux » que sont les télécommunications, postes, chemins de fer, transport de gaz et électricité, etc.

Cet article décrit d'abord les modalités de contrôle des aides et donne quelques chiffres-clés sur leur ampleur et sur leur évolution récente. La deuxième section

* Patrick LEGROS est professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles, directeur de recherches économiques à l'Institut d'Études européennes et est fellow d'ECARES et du CEPR.

entame l'analyse économique du système d'aides ainsi organisé en cherchant qui, de la Commission ou des États membres, est le « meneur » et en évaluant la pertinence économique des situations constatées. La troisième section de cet article examine les subventions sous l'angle du conflit entre efficacité et redistribution. Dans l'hypothèse d'un marché parfait, les termes du débat sont relativement clairs : toute aide d'État est inefficace et cette inefficacité est le prix à payer pour satisfaire des objectifs de redistribution. Le débat est cependant beaucoup plus complexe dans une situation « de second rang » qui est celle du monde réel. Il existe alors des situations où des impôts ou subventions peuvent créer des gains tant en termes d'efficacité que de redistribution.

1. CONCURRENCE ET SUBVENTIONS DANS LE TRAITÉ EUROPÉEN

Les articles 87 (ex-92) et 88 (ex-93) du Traité établissant l'Union européenne définissent certaines limites aux aides que les États membres peuvent fournir au secteur industriel ou à d'autres secteurs d'activités.

L'article 87 stipule que « *Sauf dérogations prévues par le présent traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.* ». Les paragraphes 2 et 3 de l'article prévoient des exceptions. L'article 88 décrit les modalités de notification des aides d'État à la Commission[1]. L'article 89 donne au Conseil un pouvoir réglementaire pour l'application des modalités des articles 87 et 88.

Une aide d'État est définie de façon très large ; il s'agit de tout transfert de ressources publiques (y compris les fonds européens, nationaux ou régionaux) ou d'avantages donnés. Des exemples sont des aides sous la forme de prêts à taux réduits, des déductions fiscales, des subventions pour la formation de travailleurs. Des aides qui bénéficient au domaine public de façon non discriminatoire, par exemple la construction d'infrastructures de transport au niveau national, ne posent en général aucun problème à la Commission. Des aides ayant un caractère horizontal (par exemple subventions pour R&D et soutien aux PME) sont presque automatiquement autorisées parce que leur effet sur la concurrence et sur le marché commun sont supposés être négligeables. Il y a des clauses d'« exemptions en bloc » pour les supports aux petites et moyennes entreprises, la formation des travailleurs et les aides n'excédant pas un certain niveau financier. Pour les autres aides, l'accord préalable de la Commission doit être obtenu, principalement parce que les aides sont supposées avoir des effets pernicieux sur la concurrence.

Malgré l'importance donnée aux aides dans le Traité, il a fallu attendre le congrès européen de Stockholm en mars 2001 pour que la Commission européenne

1 Le texte complet des articles 87 et 88 est disponible à http://europa.eu.int/eur- lex/fr/treaties/dat/C_2002325FR.003301.html.

mette en place un système de collectes de données sur les aides d'État. Cet effort correspondait au souhait de la Commission de voir les États réduire le montant de leurs aides et réallouer les aides vers des objectifs horizontaux. Un certain nombre d'indicateurs sont réunis dans un tableau de bord disponible sur le site de la Commission européenne[2]. Quelques données clés sont reprises dans les tableaux ci-après.

Tableau 1

Aides d'État en % du PNB

	Aides en % du PIB		Pourcentage des aides (b) pour des objectifs horizontaux 2001	Idem, Variation 1997-2001
	Globales (a)	Hors agriculture, pisciculture et transport (b)		
UE	0,99	0,38	71	9,8
Grèce	1,02	0,36	99	2
Belgique	1,34	0,31	99	0,6
Danemark	1,36	0,68	97	-2,1
Finlande	1,58	0,29	97	3,3
Italie	1,01	0,35	96	6,9
Autriche	0,99	0,26	94	2,9
Grande-Bretagne	0,66	0,17	91	15,6
Pays-Bas	0,98	0,15	90	-1,6
Luxembourg	1,30	0,16	87	-5,7
Suède	0,71	0,19	78	-1,9
Irlande	1,20	0,65	78	0,1
Allemagne	1,14	0,58	63	11,2
Espagne	0,74	0,42	55	10,7
France	1,10	0,42	53	11,9
Portugal	1,04	0,77	41	12,3

Source : Commission européenne – voir note 2.

Globalement et pour l'ensemble de l'Union européenne, les aides représentent 1 % du PIB, et 0,38 % du PIB hors aides aux secteurs agriculture, pisciculture et transport. Le tableau 1 illustre les importantes variations à la fois dans la proportion des aides dans le PIB que dans la part des aides correspondant à des objectifs horizontaux. De plus, il n'y a pas de relation évidente entre niveau des aides et contribution à des objectifs horizontaux. Par exemple, la Finlande a le taux le plus élevé (1,58 %) mais 97 % des aides sont de type horizontal ; par contraste, l'Espagne a un des taux les plus faibles (0,74 %) mais seulement 55 % des aides ont des objectifs horizontaux. Il y a toutefois une augmentation relativement uniforme du pourcentage des aides pour des objectifs horizontaux.

Les données des tableaux 2 et 3 démontrent que les aides dans le secteur manufacturier ont régulièrement diminué entre 1997 et 2001, que ce soit en mesurant les aides par rapport à la valeur ajoutée ou les aides par travailleur. Ceci correspond à « l'objectif Stockholm » de diminution des aides dans les États membres.

2 Voir http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboad. Les données sont disponibles avec un délai de deux années.

Tableau 2

Aides au secteur manufacturier en % de la valeur ajoutée

	1997	1998	1999	2000	2001	Moyenne annuelle 1997-1999	Moyenne annuelle 1999-2001
EU	2,3	1,9	1,7	1,6	1,4	2,0	1,5
Grande-Bretagne	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5
Suède	0,8	0,9	0,9	0,8	0,7	0,9	0,8
Pays-Bas	1,0	1,0	1,2	1,1	1,0	1,1	1,1
Espagne	1,9	1,9	1,1	1,2	1,1	1,6	1,1
Autriche	1,5	1,3	1,2	1,0	1,2	1,3	1,1
Portugal	1,3	1,1	1,5	1,2	1,1	1,3	1,3
Finlande	1,9	1,7	1,6	1,4	1,1	1,7	1,4
Luxembourg	2,4	2,4	1,8	1,6	1,2	2,2	1,5
Belgique	1,5	1,7	1,7	1,3	1,4	1,7	1,5
France	2,5	1,9	1,9	1,6	1,3	2,1	1,6
Irlande	0,6	2,4	1,9	1,7	1,5	1,7	1,7
Italie	3,9	2,7	1,7	1,8	1,7	2,8	1,7
Allemagne	2,9	2,6	2,4	2,2	1,8	2,6	2,1
Danemark	3,2	2,8	2,8	4,1	2,3	2,9	3,1
Grèce	6,5	4,2	3,4	4,8	3,7	4,7	4,0

Source : Commission européenne – voir note 2.

Tableau 3

Aides au secteur manufacturier par employé, en €

	1997	1998	1999	2000	2001
EU	1123	950	818	811	710
Portugal	233	193	273	232	212
Grande-Bretagne	417	336	307	325	319
Espagne	717	663	391	392	351
Suède	469	560	571	514	496
Pays-Bas	543	536	663	590	590
Finlande	1067	982	939	926	733
Autriche	781	711	681	604	743
Italie	1656	1146	703	773	758
Grèce	1266	829	661	998	771
France	1461	1146	1170	1064	864
Luxembourg	1611	1596	1170	1157	870
Belgique	983	1085	1120	893	924
Allemagne	1416	1293	1179	1120	934
Danemark	1688	1486	1515	2385	1397
Irlande	518	2200	1809	1670	1480

Source : Commission européenne – voir note 2.

Le tableau 4 a trait au financement des aides. Les moyens les plus utilisés sont des transferts directs et les exemptions d'impôts : d'autres instruments non indiqués tels que la participation au capital sont mineurs.

Tableau 4

Pourcentage de différents types d'aide dans le secteur manufacturier

	Bourses	Exemptions d'impôts	Crédits spéciaux	Garanties
EU	63,3	26,1	6,6	3,1
Irlande	18,9	76,8	-	0,0
France	47,1	38,7	10,4	3,5
Allemagne	49,9	35,8	7,2	6,1
Suède	73,8	14,2	10,8	0,2
Italie	77,9	17,5	4,1	0,3
Pays-Bas	78,1	8,7	5,8	2,5
Portugal	78,3	11,0	8,5	1,4
Belgique	78,7	14,9	5,5	0,4
Grèce	81,2	18,7	0,0	0,1
Autriche	82,2	-	12,3	5,4
Danemark	86,7	10,0	2,5	0,9
Espagne	88,1	-	11,1	0,1
Finlande	93,8	1,5	4,6	0,1
Luxembourg	94,3	-	5,7	-
Grande-Bretagne	96,2	2,6	0,1	-

Source : Commission européenne – voir note 2.

Les taux d'imposition sur le capital en 1999 (données OCDE) varient de 28 % pour l'Irlande à 52,3 % pour l'Allemagne[3]. On s'attend à une relation positive entre taux d'imposition et part des exemptions fiscales dans les aides totales. Ceci est confirmé pour l'Allemagne et la France qui ont à la fois des taux d'imposition élevés et utilisent le plus les exemptions d'impôts. L'Irlande est une exception puisqu'elle a le taux d'imposition le plus bas mais utilise également le plus l'instrument fiscal.

Ce qui manque évidemment dans le tableau de bord est l'effet des aides d'État sur la situation concurrentielle dans chaque pays concerné et au niveau européen. Bien que certains travaux théoriques suggèrent que les aides pourraient servir de barrières à l'entrée ou de promotion à l'entrée sur un marché[4], les travaux économétriques semblent encore manquer[5]. Une des difficultés à surmonter est la prise en compte des externalités entre pays, comme par exemple les conséquences de la politique assez agressive de l'Irlande en termes d'exemption d'impôts sur la localisation des entreprises en Europe.

Le contexte européen apporte des complications significatives à l'analyse des aides.

– Il y a (du moins supposons le) consensus sur les objectifs de base à atteindre dans l'Union européenne : compétitivité, croissance soutenue et cohésion sociale.

3 Il s'agit ici des taux statutaires ; voir Devereux et Griffith (2003) pour la nécessité de distinguer entre ces taux et des taux effectifs, ainsi que l'article de MEUNIER et MIGNOLET dans ce même numéro.

4 Voir DIXIT et KYLE 1985 pour un des premiers papiers traitant ce sujet.

5 Une bibliographie relativement complète est disponible sur le site de l'EIPA à http://www.eipa.nl/Topics/StateAid/papers.htm.

– Toutefois, les États membres sont vraisemblablement en désaccord sur la façon dont ces objectifs doivent être atteints ou sur les poids relatifs à mettre sur ces objectifs. Ces divergences ne sont pas surprenantes dans la mesure où les États membres ont des économies, des cultures et des ressources fort différentes. Une politique d'aide « optimale » pour un pays ne l'est pas pour un autre pays.
– De plus, la création d'un marché unique dans lequel les biens et services et certains facteurs de production peuvent librement circuler génère des externalités naturelles entre États. Par exemple, la réduction des coûts de transaction dans un marché ou des aides ponctuelles telles les exemptions fiscales peuvent entraîner des flux de biens ou de facteurs de production qui exacerbent certaines inégalités entre pays et iront à l'encontre de l'objectif de cohésion sociale ou d'harmonisation.

Ceci pose deux types de questions :
– la question pratique du contrôle des aides: doit-il être effectué au niveau de la Commission ou délégué aux États membres?
– La question de l'incidence des aides : y a t-il nécessairement un effet pervers sur la concurrence et sur les objectifs de cohésion ou y a t-il des relations plus complexes qui devraient être prises en compte pour l'évaluation des aides au niveau européen ?

2. LE MODE DE DÉCISION DES AIDES : QUI DE LA COMMISSION OU DES ÉTATS MEMBRES EST LE « MENEUR » ?

En raison des externalités liées à la mobilité des facteurs et des biens dans le marché commun, la question se pose de savoir si les politiques doivent être centralisées au niveau de la Commission ou décentralisées au niveau des États. Il est utile ici de distinguer entre les aides directes ou monétaires et d'autres aides plus indirectes : tandis que pour les aides directes la Commission est en situation de « suiveur », elle a en fait un rôle de « meneur » pour des aides plus indirectes telles la conservation de segments sous monopole naturel dans des industries libéralisées.

2.1 Aides directes : les États mènent le jeu sous contrôle de la Commission

Nous avons en fait les deux systèmes. Tout d'abord, les articles 87 et 88 autorisent les États membres à définir leur politique d'aide tout en donnant un droit de veto, motivé par la politique de concurrence, à la Commission européenne.

Parallèlement, la Commission peut utiliser une partie du budget de l'Union pour poursuivre certaines initiatives. Les fonds structurels sont contrôlés et alloués directement par la Commission et contribuent aux objectifs de cohésion et de

développement de l'Union. Les fonds structurels doivent principalement compléter les aides individuelles des États membres – en particulier les États doivent maintenir une certaine dépense de biens publics sur les objectifs financés par les fonds structurels (principe d'additionnalité).

Le budget alloué aux fonds structurels est de 195 milliards € pour la période 2000-2006 ; les 32 milliards alloués en 2002 représentent à peu près 34 % des dépenses de l'Union européenne en 2002, ou 0,5 % du PIB de l'Union. Ceci est à comparer aux aides d'États membres qui étaient de 86 milliards en 2001 (dont 33 milliards € en 2001 pour le secteur manufacturier). Le nombre d'initiatives poursuivies par les fonds structurels a décru de façon significative entre les deux périodes budgétaires 1994-1999 et 2000-2006 ; elles sont passées de 13 à 4. Le budget alloué aux fonds structurels devrait être similaire en 2007-2013, mais serait principalement utilisé pour les pays qui auront joint l'Union lors de l'élargissement de mai 2004[6].

En 2000-2006, trois objectifs sont poursuivis : (1) aide au développement des infrastructures des Régions, (2) reconversion des Régions en déclin, (3) développement du capital humain. En plus, certaines initiatives spécifiques telles que le développement des villes et du monde rural, discrimination dans le monde du travail et coopération entre régions et pays sont maintenant financées par les fonds structurels. La gestion du financement de chaque objectif et initiative est déléguée à des agences relevant de l'autorité de la commission (FEDER, FSE, FFOGA, IFOP) ; FEDER permet à la Commission de poursuivre certaines actions innovatrices telles que le développement de « l'e-Europe ».

Le risque d'un système décentralisé est un manque de coordination au niveau européen et une concurrence potentiellement néfaste entre États membres – par exemple, l'utilisation des exemptions d'impôts pour attirer des entreprises. La combinaison d'un système décentralisé (les aides faites par les États membres) sous contrôle de la Commission et d'un système centralisé (les fonds structurels) qui est pensé comme un complément (principe d'additionalité) au système décentralisé fournit certains gardes fous[7].

Le bénéfice d'un système décentralisé est lié en particulier à la meilleure information des décideurs locaux ; ceci combiné au droit de regard de la Commission crée une situation de principal – agent. La théorie moderne de la délégation montre en effet que ce type de délégation contrôlée peut être bénéfique en situation d'asymétrie d'information[8]. Les fonds structurels forment le complément des aides individuelles et peuvent corriger certaines inégalités inter-régionales. D'un point de vue théorique, les fonds structurels intervenant après les aides individuelles, la Commission est en position de « suiveur » et les États membres en situation de « meneurs ». De nouveau, l'avantage informationnel des États membres laisse sug-

6 Les dispositions générales sont disponibles à http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/l60014.htm.

7 En 1997, le conseil (Ecofin) a adopté un code de conduite pour la taxation des entreprises, code dont le but est d'éviter les effets néfastes de la compétition entre pays sur cette dimension (OJ C 2, 6.1.1998, p. 2). En 1998, la Commission a sorti une note (OJ C 384, 10.12.1998, p. 3.) sur le même sujet et a souligné le parallèle entre les problèmes identifiés dans le code et ceux liés aux aides d'État.

8 Voir par exemple Holmström (1984), Aghion et Tirole (1997).

gérer que cette séquence pourrait dominer la séquence dans laquelle la Commission alloue tout d'abord les aides puis les États sont libres de compléter ces aides[9]. Toutefois, à ma connaissance, une réflexion de ce type n'a pas vraiment eu lieu au sein de l'Union.

2.2 Aides indirectes : la Commission mène le jeu

Un des changements les plus importants dans les dernières quinze années a été la restructuration d'industries qui avaient été jusqu'alors des monopoles naturels et étaient contrôlées de façon stricte, que ce soit en termes de politique de prix ou de possibilité d'entrée : télécommunications, transport de gaz, électricité, chemins de fer, postes.

Un point commun de ces différentes industries est la présence d'effets de réseaux, principalement l'existence de rendements croissants, que ce soit dans la production du service (par exemple un coût fixe élevé et un coût marginal faible) ou du point de vue du consommateur (le bénéfice retiré par les consommateurs s'élève par le fait d'avoir d'autres consommateurs liés au même fournisseur de service). Il y a trois stades principaux pour fournir le service : la production, le transport et la distribution. L'aspect « réseau » se traduit par des économies d'échelle plus ou moins importantes à chacun de ces trois niveaux.

L'ouverture au marché de ces industries est sujette à la contrainte de conserver autant que possible le principe de service universel pour les services « de base ». Par exemple, dans les postes, le service de base serait l'envoi de courrier personnel (lettres et petits colis), alors que d'autres types de services tels que le courrier express, le courrier d'entreprises n'ont pas cette dimension de service public. Il est donc possible de partitionner la provision de service de deux façons.

– Tout d'abord une partition en segments horizontaux (pour la poste : petit courrier versus courrier express ; pour les télécommunications : local versus longue distance ; pour l'électricité : particuliers versus entreprises) qui caractérisent le type de produit ou service fourni.
– Ensuite une partition en segments verticaux qui caractérisent la façon dont le service est produit (pour la poste : collecte et distribution de courrier versus infrastructure pour le tri ; pour l'électricité : réseau de distribution physique versus génération d'électricité ; pour les télécommunications : réseau local versus lignes longue distance).

Les restructurations récentes ont eu des objectifs multiples :

– promouvoir la concurrence dans les segments horizontaux de ces industries ; par exemple, avoir des entreprises de courrier express se faisant concurrence, donner aux consommateurs le choix entre plusieurs fournisseurs d'accès longue distance pour la téléphonie, autoriser la concurrence entre entreprises produisant l'électricité (générateurs) ;

9 La littérature sur la délégation montre que même si l'agent a un avantage informationnel, la délégation peut être dominée par la prise de décision centralisée si les conflits d'intérêt entre le principal et l'agent sont importants.

– réduire le champ des activités organisées en tant que monopole naturel ; par exemple, limiter ce champ au courrier pour les lettres de moins de 15gr pour la poste ;
– introduire de nouveaux systèmes de régulation pour les autres anciens segments du monopole naturel afin de fournir de meilleurs incitants pour des réductions de coûts et un système de prix efficace.

Un instrument clé pour la restructuration a été la séparation verticale de segments potentiellement concurrentiels des segments ayant un caractère de monopole naturel (séparation structurelle). Ainsi, pour les télécommunications, la séparation entre le segment « local » et le segment « longue distance », pour l'électricité, la séparation entre le segment « génération » et le segment « transport ». Le défi pour ces nouveaux modèles de gouvernance est de garder les coûts de la structure verticale à un niveau raisonnable tout en obtenant les bénéfices de la concurrence. Ces défis sont d'autant plus importants que la performance des segments concurrentiels (par ex., générateurs) dépend des détails contractuels avec les segments qui sont restés dans le giron « monopole naturel » (par exemple, transmission).

Bien que l'ouverture au marché soit régie par une Directive européenne, les États membres ont conservé quelques degrés de liberté dans la définition des modalités d'application de ces Directives. En particulier, la définition des segments sous monopole naturel (où les entreprises sont soumises à une règle de service universel) varie entre pays. Ceci peut être défini comme une aide aux entreprises qui étaient historiquement les seuls fournisseurs du service et qui continuent à être protégées de la concurrence par l'imposition de service universel.

La définition des segments est importante parce qu'elle influence les possibilités d'accès des entreprises présentes sur le segment concurrentiel au segment ayant gardé sa nature de monopole naturel. Par exemple, un opérateur « longue distance » doit pouvoir accéder au réseau local et une entreprise produisant de l'électricité doit pouvoir transporter cette électricité à son client. La réglementation de l'accès est une question épineuse surtout si l'entreprise présente sur le segment « monopole naturel » est également présente sur le segment concurrentiel. Dans ce cas, il y a le risque que l'entreprise définisse une politique d'accès qui va décourager l'entrée sur le segment concurrentiel. Une recommandation classique dans ce cas est de créer une séparation légale entre les deux activités de l'entreprise. Il est intéressant de noter que bien que basées sur des principes de concurrence, les directives donnent en fait à la Commission un pouvoir de régulateur du marché.

3. LE DÉBAT DOIT-IL ÊTRE POSÉ EN TERMES DE CONFLIT ENTRE EFFICACITÉ ET DISTRIBUTION ?

3.1 Un argument simple : aides = distorsions de la concurrence

La question de la relation entre aides d'État et politique de concurrence n'est-elle pas somme toute assez triviale d'un point de vue théorique? La réponse n'est-elle pas que les aides permettent de satisfaire certains besoins de redistribution ou de cohésion sociale mais ont un coût en termes de concurrence puisqu'elles déforment de façon inefficace le jeu de marché?

En effet, la théorie de l'équilibre enseigne que lorsqu'une économie de marché fonctionne de façon parfaite toute intervention de l'État entraîne des inefficacités allocatives ou de production. L'exception est la redistribution des richesses initiales ou des droits de propriété; il n'y a alors pas de conflit entre redistribution des ressources initiales et efficacité de l'équilibre. Toutefois en général les instruments utilisés pour la redistribution modifient le jeu normal du marché, par exemple un système de taxes ou de subsides augmente ou diminue les coûts de production perçus par les entreprises.

Dans ce cadre d'analyse, toute aide d'État est donc inefficace puisque l'équilibre de marché ne reflète pas les coûts et les bénéfices sociaux. Cette inefficacité est toutefois le prix à payer pour satisfaire certains objectifs de redistribution. Voici quelques exemples de cet arbitrage entre efficacité et redistribution.

– Le financement des biens publics par un système d'imposition progressif impose aux agents à hauts revenus de financer la consommation de ces biens publics par les agents à bas revenus. Le fait que des taux d'imposition élevés puissent avoir des effets néfastes sur les investissements des agents à hauts revenus est un coût à payer pour cette redistribution.
– L'obligation de service universel pour les biens tels que l'électricité, le gaz, les services postaux impose des coûts sur les entreprises et entraîne des subventions croisées entre régions, les régions plus riches (ou plus denses en termes de population) payeront un prix supérieur au « prix de Ramsey » afin de financer la consommation des agents dans les régions moins riches. Ceci crée des opportunités d'entrée dans les régions riches pour les entreprises qui ne sont pas sujettes à la clause de service universel (Laffont et Tirole 2000). L'entreprise devra donc être protégée contre ce risque soit par une aide monétaire de l'État, soit par une réglementation qui limite l'entrée dans les régions riches. Les inefficacités résultant des ces subventions croisées sont le prix à payer pour atteindre un objectif de service universel.
– Les subventions de l'État aux entreprises dans des industries ou des régions en déclin permettent de conserver des emplois aux travailleurs de ces entreprises. Le coût d'opportunité des subventions est le prix à payer pour la « paix sociale ».

Mais le débat sur les aides doit-il être posé en termes de conflit entre efficacité et distribution ?

3.2 La relation entre aides et concurrence est complexe en situation de second rang

Une hypothèse clé du modèle précédent n'est pas vérifiée : nos économies ne sont pas parfaites.

- De nombreuses industries sont caractérisées par l'existence de barrières à l'entrée et le pouvoir de marché des entreprises crée des distorsions, principalement des inefficacités allocatives puisque le pouvoir de marché entraîne un prix supérieur au coût marginal.
- Le marché du crédit fonctionne de façon imparfaite et ne traite pas tous les entrepreneurs de façon similaire : des entrepreneurs innovants mais pauvres auront du mal à créer leur entreprise; des entrepreneurs peu innovants mais riches pourront créer leur entreprise[10].
- Les créateurs et innovateurs ne peuvent pas facilement protéger leurs droits de propriété et par conséquent capturer les gains de leurs innovations; ceci peut entraîner des sous-investissements en R&D.
- Les investisseurs ne peuvent se protéger parfaitement contre certains risques, en partie parce que le marché des assurances est sujet à des imperfections comme tout autre marché, en partie parce que de nombreuses contingences ne peuvent être prises en compte, que ce soit dans les contrats ou dans les options financières.
- La mobilité des agents est plus imparfaite que les flux de capitaux et de biens et services entre régions. Des subventions aux entreprises se localisant dans les régions pauvres peuvent donc finalement augmenter les inégalités inter régionales si l'augmentation des revenus du capital bénéficie surtout aux agents des régions riches. Il y a ici le résultat paradoxal que le désir de réduire l'inégalité amène plus d'inégalité[11].
- L'existence d'effets d'agglomération peut transformer des différences minimes entre taux d'impôts en différences importantes de développement entre régions (Devereux et Griffith 2003).

En résumé, nous sommes en situation de *second rang*. Dans ce type de situation, la théorie de l'équilibre a montré que l'introduction de contraintes additionnelles peut amener des gains d'efficacité. Ainsi, l'utilisation d'instruments tels que impôts et subsides qui modifient le comportement des agents et des entreprises peut être en fait bénéfique d'un point de vue d'efficacité. Un exemple simple est fourni dans l'encadré ci-après où nous considérons la taxation de profits dans un duopole[12]. La combinaison d'un impôt pour les grandes entreprises et d'une subvention pour les petites entreprises permet à la fois d'augmenter l'efficacité

10 Legros and Newman (1996) montrent qu'un système de taxation peut corriger des inefficacités dans la formation d'entreprises.

11 Voir par exemple Dupont et Vincent (2003) et dans un contexte différent Legros et Newman (2001).

12 Voir également Collie (2000).

allocative tout en obtenant une distribution des profits plus équitable entre les entreprises ; et ceci sans créer de déficit budgétaire. En d'autres termes, si le but « politique » est la protection des petites entreprises, ce but n'est pas forcément incompatible avec une efficacité accrue dans l'économie, ni avec une règle d'équilibre budgétaire.

Taxes et subsides pour rééquilibrer les pouvoirs de marché

Considérons une industrie avec deux entreprises et des barrières à l'entrée importantes. Une des entreprises a un coût de production élevé c_H et l'autre entreprise a un coût de production faible c_L; et supposons que la demande totale soit $P(Q) = 1 - Q$, où $Q = q_H + q_L$ est la quantité totale fournie par les deux entreprises. Si les entreprises se font concurrence en quantité (à la Cournot) l'entreprise à coûts faibles aura la plus grande partie des parts de marché, et nous avons, $q_H^* = (1 - 2c_H + c_L)/3$, $q_L^* = (1 - 2c_L + c_H)/3$ et le prix d'équilibre est $p^* = (1 + c_L + c_H)/3$. Supposons maintenant une politique d'imposition et de subside qui prend la forme suivante : l'entreprise L doit payer un impôt de t par unité produite alors que l'entreprise H obtient une subvention de s par unité produite. Les coûts deviennent alors $\hat{c}_H = c_H - s$ et $\hat{c}_L = c_L + t$. Il s'ensuit que les nouvelles quantités d'équilibre sont $q_H^{**} = q_H^* + (2s + t)/3$ et $q_L^{**} = q_L^* - (s + 2t)/3$ et le nouveau prix d'équilibre est $p^{**} = p^* - (s - t)/3$. Par conséquent si $s > t$, le prix d'équilibre décroît, le surplus total augmente. Si $s = t$ le bénéfice net est $t(q_H^{**} - q_L^{**}) = t(c_H - c_L - 2t)$ qui est positif si $t < (c_H - c_L)/2$ il existe par conséquent t et $s > t$ pour lesquels l'État fait un bénéfice fiscal.

Cet exemple simple illustre un fait bien connu en économie industrielle : la façon dont le pouvoir de marché est distribué au sein d'un oligopole influence la performance de l'industrie. Pour des entreprises qui se font concurrence en quantité, la meilleure performance est obtenue lorsque les pouvoirs de marché sont « égaux » ; dans l'exemple, ceci est équivalent à avoir les deux entreprises avec le même coût marginal. Pour un tripole avec des coûts relativement égaux pour les deux premières entreprises et un coût bien plus élevé pour la troisième entreprise, ne pas subventionner la troisième entreprise mais subventionner la deuxième entreprise permet – à coût budgétaire constant – d'obtenir les meilleurs gains en termes de concurrence.

Ceci suggère que la problématique des aides d'État est complexe. En particulier, le lien entre objectifs de (re)distribution et objectifs d'efficacité est ambigu dans une situation de second rang.

Comme nous l'avons vu, le Traité « exempte en bloc » les crédits aux petites et moyennes entreprises. Toutefois, la raison principale de cette exemption semble être que les petites entreprises ayant peu de pouvoir de marché, l'effet néfaste des aides sur la concurrence sera marginal. L'argument est biaisé pour deux raisons :

– Tout d'abord, il y a un coût d'opportunité des ressources publiques allouées aux petites entreprises ; ce coût comprend en particulier la pression budgétaire

imposée sur les autres formes d'aides, y compris aux moyennes et grandes entreprises.

– Ensuite, même si l'aide à une petite entreprise n'aura en effet que peu d'impact sur le marché, l'aide à de nombreuses petites entreprises peut avoir un effet sur le marché[13].

Il y a clairement des raisons politiques liées au support des petites et moyennes entreprises, tout comme il y a des raisons politiques au soutien d'industries ou de régions en déclin ; ces raisons sont principalement liées aux difficultés de reconversion et de mobilité du personnel dans ces industries et des agents dans ces régions. Comme nous l'avons vu il y a également des raisons économiques et d'efficacité à ce type d'aides en situation de second rang. Pour les industries en déclin, deux possibilités d'intervention sont possibles : tout d'abord l'injection de crédits qui permettent à l'industrie de survivre et aux travailleurs de conserver leur occupation ; il y a ensuite l'investissement dans la formation et la reconversion des travailleurs. La question de savoir quand un type d'aide doit être substitué à l'autre doit être posée[14]. Le « rapport Sapir » (Sapir et al. 2003) a le courage de mettre ce type de questions sur l'agenda communautaire.

CONCLUSIONS

Notre article a mis en évidence, du point de vue de l'analyse économique du système d'aide en Europe, les éléments suivants.

Le système d'aides « à deux étages », avec les États membres jouant le rôle de « meneur », semble logique dans la mesure où les États membres ont un avantage informationnel et sont donc mieux à même d'allouer les aides en conformité avec les objectifs poursuivis. Toutefois, même s'il y a accord entre les États quant à la nature des objectifs à poursuivre, il peut y avoir – en raison de différences structurelles – désaccord sur l'intensité avec laquelle chaque objectif doit être poursuivi. Ceci crée un conflit potentiel entre les États et la Commission sur les aides. Ce conflit peut contrecarrer le bénéfice de la délégation lié à l'avantage informationnel des États membres.

Bien que l'accent soit mis sur les aides directes, sous les formes de transferts monétaires, d'autres types d'aides peuvent avoir des effets importants sur la concurrence, notamment le mode d'ouverture au marché des industries de réseau et le champ laissé aux activités de « monopole naturel ». Ici les directives de la Commission européenne – basées toujours sur des critères de politique de concurrence – donnent un rôle de régulateur de marché à la Commission européenne.

---

13 Généraliser l'exemple dans l'encadré à un tripole montre qu'il peut être optimal de ne pas donner d'aide à l'entreprise ayant les coûts les plus élevés – typiquement les petites entreprises – mais donner de l'aide à l'entreprise ayant des coûts intermédiaires et taxer l'entreprise ayant des coûts faibles peut augmenter l'efficacité.

14 Un article récent (Castanheira et Siotis 2003) montre que lorsque les travailleurs qualifiés ne sont pas parfaitement mobiles entre secteurs, au-delà d'un certain différentiel de productivité entre régions une politique de formation et de reconversion de la main-d'œuvre domine une politique de subvention.

La thèse selon laquelle toute aide constitue une entrave à la concurrence et est donc inefficace repose sur une vision d'économie de marchés parfaits. La question des aides se réduit alors à un choix entre distribution et efficacité (ou atteinte d'objectifs de « cohésion » et d'efficacité économique). Toutefois, en situation de second rang, des systèmes d'impôts et de subventions peuvent corriger des inefficacités liées à la nature imparfaite des marchés ; en d'autres termes, il n'y a plus forcément d'incompatibilité entre distribution et efficacité. Ceci a des conséquences pour les exemptions en bloc et le choix d'instruments.

BIBLIOGRAPHIE

AGHION P. et J. TIROLE (1997), « Formal and Real Authority in Organizations, » *Journal of Political Economy*, 105(1), pp. 1-29.

CASTANHEIRA M. et G. SIOTIS (2003), *Regions in Europe : Sisyphus or Phoenix* ? mimeo, ECARES.

COLLIE D. R. (2000), « State aid in the European Union: The prohibition of subsidies in an integrated market, » *International Journal of Industrial Organization*, 18, pp. 867-884.

DEVEREUX M. P. et R. GRIFFITH (2003), « Evaluating Tax Policy for Location Decisions, » *International Tax and Public Finance*, 10(2), pp. 107-26.

DIXIT A. K. et A. S. KYLE (1985), « The use of protection and subsidies for entry promotion and deterrence, » *The American Economic Review*, 75(1), pp. 139-152.

DUPONT V. et P. MARTIN (2003), *Subsidies to poor regions and inequalities : some unpleasant arithmetic*, CEPR Discussion Paper No. 4107.

HOLMSTRÖM B. (1984), « On the theory of delegation, » dans BOYER M., ed. KIHLSTROM R. E., ed., *Bayesian Models in Economic Theory*. *Studies in Bayesian Econometrics*, vol. 5. New York ; Amsterdam and Oxford: North-Holland, pp. 115-41.

LAFFONT J.-J. et J. TIROLE (2000), *Competition in telecommunications*, Munich Lectures in Economics. Cambridge et Londres : MIT Press.

LEGROS P. et A. NEWMAN (1996), « Wealth Effects, Distribution, and the Theory of Organization, » *Journal of Economic Theory*, 70(2), pp. 312-341.

LEGROS P. et A. NEWMAN (2001), « Segregation, Efficiency and Equity », dans *The Strategic analysis of universities: microeconomic and management perspectives*, eds. M. DEWATRIPONT, F. THYS-CLEMENT. L. WILKIN, Bruxelles, Éditions de l'Université libre de Bruxelles, 2001.

SAPIR A., P. AGHION, G. BERTOAL, M. HELLWIG, J.-P. PISANI-FERRY, D. ROSATI, J. VIÑALS, H. WALLACE (2003), *An agenda for a growing Europe, Report of an independent high-level study group established on the initiative of the President of the European Commission*, rapporteurs Marco Buti, Mario Nava et Peter M. Smith.