

Politique Industrielle et Politique de Concurrence

Séminaire Philippe Nasse, Avril 2012

Pierre-André Buigues

Université de Toulouse, Toulouse Business School

Ancien Chef économiste adjoint Concurrence, Commission Européenne

Politique industrielle/Politique de concurrence

- ▶ **La politique industrielle** vise à promouvoir des secteurs ou des entreprises qui, pour des raisons d'indépendance nationale, d'autonomie technologique, de faillite de l'initiative privée, de déclin d'activités traditionnelles, d'équilibre territorial ou politique méritent une intervention. J.H. Lorenzi (2000)
- ▶ **La politique de concurrence** fournit un cadre pour l'activité économique visant à assurer le libre exercice des lois du marché et la protection des consommateurs. Les autorités doivent donc surveiller les comportements des entreprises (ententes, abus de position dominante) ou des Etats qui pourraient être néfastes à la liberté économique.

Questions

1. Contrôle des aides et politique industrielle
2. Contrôle des concentrations et politique industrielle
3. Difficultés des comparaisons internationales des politiques industrielles
4. Montants, objectifs et approches des politiques industrielles

1. Contrôle des aides et politique industrielle

Le contrôle des aides contre la réindustrialisation?

- ▶ La politique européenne de concurrence a limité les subventions aux entreprises et « elle a ainsi largement contribué à la désaffectation des politiques industrielles traditionnelles »
- ▶ « Les Etats d'Europe du Sud devront inévitablement s'engager dans des interventions sectorielles. Il est de l'intérêt de l'UE de le reconnaître ... en définissant un cadre adapté d'encadrement des aides publiques »

*Jean Pisani-Ferry
Le Réveil des Démons, 2011*

En réalité, le contrôle des aides par la Commission limite fort peu les mesures de soutien aux entreprises visant à améliorer leur compétitivité.

Pourquoi un contrôle communautaire des aides d'Etat?

1. Un contrôle supranational peut limiter les externalités transfrontalières négatives entre Etats membres
2. Des aides d'Etat non contrôlées pourraient mettre en danger les objectifs du marché intérieur
3. Un contrôle supranational des aides d'Etat peut aider les gouvernements à respecter des règles communes et à limiter les dépenses publiques inefficaces.

Source : Frederiszich, Röller, Verouden, 2006.

1. Le contrôle communautaire des aides limité par la définition même d'une « aide d'Etat »

Article 107 du Traité

1. L'aide doit constituer un avantage économique pour le bénéficiaire.
2. L'aide doit être sélective, accordée à certaines entreprises, certains secteurs. Accorder la même aide à toutes les entreprises est une mesure économique générale et ne constitue pas une aide.
3. L'aide doit fausser la concurrence et le commerce entre les Etats Membres. Compte tenu du fort degré d'intégration économique dans l'UE, la plupart des aides nationales sont réputées affecter les échanges
4. La forme de l'aide n'a aucune importance dans la mesure où elle affecte les finances publiques: aides directes, fiscalité, participation au capital, etc.

Les aides publiques aux entreprises

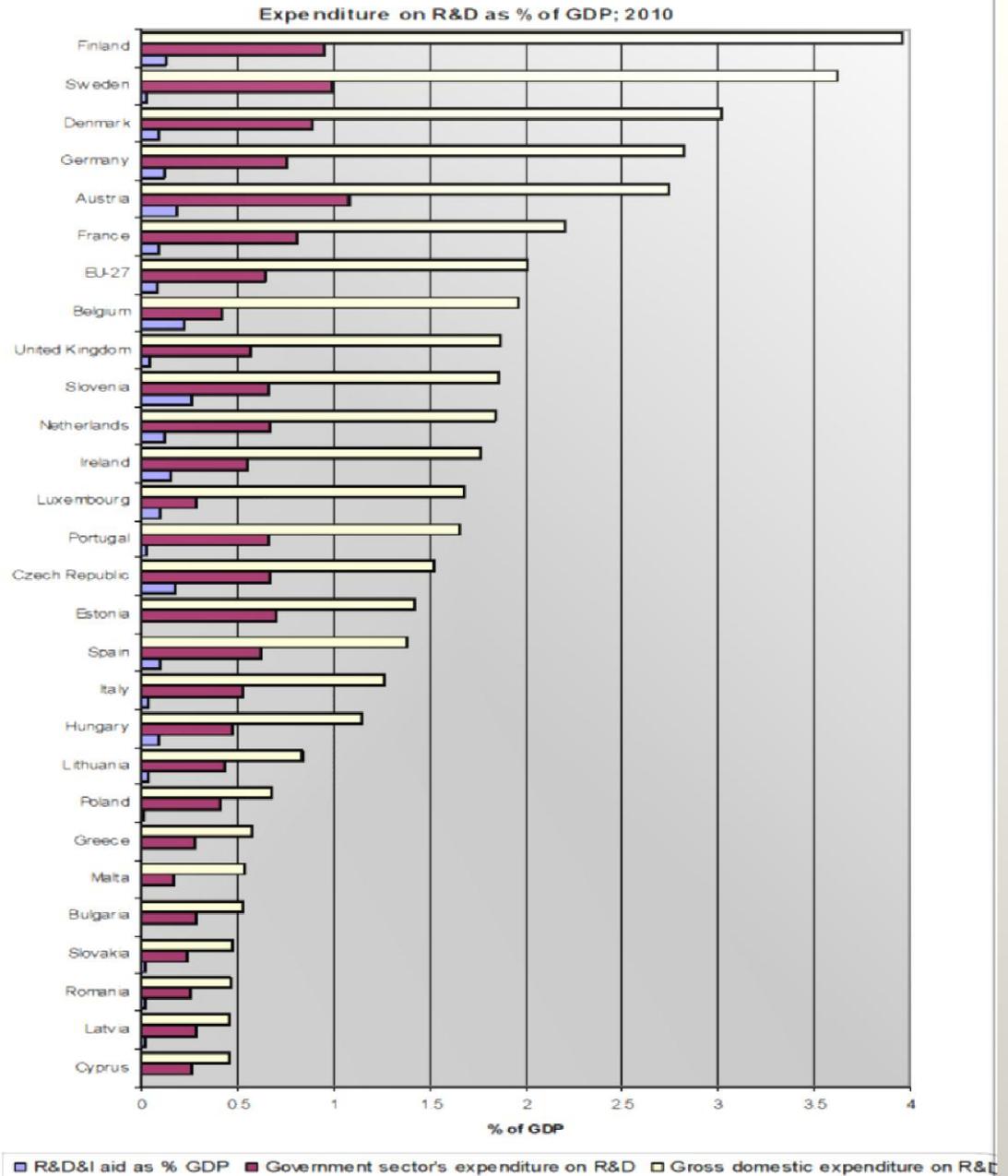
Différences évaluation nationale/évaluation Commission

- ▶ Le « Rapport sur les aides publiques aux entreprises » (inspection générale des finances, janvier 2007) estime à près de 65 Mrds € l'ensemble des aides publiques aux entreprises.
- ▶ La même année, le montant des aides d'Etat établi par la Commission est environ de 10Mrds €, plus de 6 fois moins.

Des mesures générales non considérées comme des aides par la Commission

- ▶ Les allègements de charges (réduction des cotisations patronales, près de 17 Mrds €)
- ▶ Les aides à certaines entreprises publiques au titre des charges de retraite et de désendettement (6.4 Mrds d'€)
- ▶ Le taux réduit de TVA à 5.5% pour certains travaux (4.2 Mrds d'€)

Dépenses en R&D, innovations en % du PIB



2. Des décisions négatives rares (Commission Prodi/Barroso)

	1/11/1999– 1/11/2004	1/11/2004– 1/03/2010	Evolution
Nombre de notifications	2851	3106	+9%
Ouverture d'une investigation détaillée	352 (12%)	286 (9%)	-25%
Décisions négatives ⁽¹⁾ ou retrait	235 (8%)	160 (5%)	-38%

Source : T. Kleiner, Commission

⁽¹⁾ Une décision négative peut conduire la Commission à récupérer une aide qui aurait déjà été attribuée

3. Les défaillances du marché mieux prises en compte par la Commission

Défaillances du marché citées par la Commission dans les lignes directrices et justifiant les aides d'Etat:

- ▶ *Information imparfaite*: obstacle au développement des PME (asymétrie d'information Banques/PME, capacité limitée des PME à disposer d'une information suffisante sur innovations.
- ▶ *Externalités positives*: obstacles au développement optimal de la R&D / innovations et à la formation.
- ▶ *Externalités négatives*: non prise en compte des dommages causés à l'environnement. Difficulté d'appliquer le principe pollueur payeur.

L'approche communautaire aux aides d'Etat

Quatre grandes catégories d'aides

	Définition	Impact sur la concurrence	Exemples
Aides Horizontales	Mesures de soutien non sélectives.	<i>limité</i>	R&D, PME, formation, environnement
Aides à la restructuration et au sauvetage	Soutien à des entreprises individuelles en difficulté	<i>Peuvent être importantes</i>	Alstom, Crédit Lyonnais, Air France
Aides Sectorielles	Assurer à long-terme l'ajustement structurel de secteurs sensibles	<i>Peut être élevé</i>	1. Agriculture, pêche 2. Textile, sidérurgie, charbon 3. Banques, aérien
Aides Régionales	Régions caractérisées par un faible niveau de vie et un niveau de chômage élevé	<i>Significatif</i>	DOM-TOM, Mezzogiorno

La politique de concurrence contre le sauvetage des entreprises en difficulté?

La Commission sous-estimerait les conséquences de la disparition d'une entreprise (perte d'emploi et structure de concurrence altérée). Sans sauvetage d'Alstom, Siemens l'aurait racheté (rente de monopole sur les clients communs)

- ▶ Les aides aux entreprises en difficulté autorisées « exceptionnellement, par l'intérêt qu'il y a à maintenir une structure de marché concurrentielle lorsque la disparition d'entreprises pourrait aboutir à une situation de monopole ou « d'oligopole » étroit » JOCE, 2004
- ▶ La disparition d'entreprises non compétitives en difficulté fait partie de la concurrence sur les marchés.
- ▶ La Commission peut accepter les aides au sauvetage mais elle exige des contreparties, des mesures de réduction des coûts, de revente de certains actifs

Cas peu nombreux d'aides au sauvetage

- ▶ Entre 1995 et 2003, 86 décisions « aides au sauvetage et restructuration ».
- ▶ 50% des entreprises dans le secteur manufacturier et une majorité d'entreprises où l'Etat est un actionnaire.
- ▶ Un tiers des entreprises sont finalement tombées en faillite malgré l'aide accordée

Etude d'Oxera « Should aid be granted to firms in difficulty?
DG COMP Dec 2009

Difficulté d'analyse des cas d'aide au sauvetage

- ▶ Complexité de l'analyse ex-ante de situations économiques différentes 1) aide accordée 2) aide refusée
- ▶ C'est à l'Etat membre de présenter des arguments convaincants sur l'impact de la faillite si pas d'aide

2. Contrôle des concentrations et politique industrielle

Politique de concurrence contre les « champions nationaux »?

« Contrôle étriqué et fort peu économique de la concurrence et des concentrations qui protègent avant tout les leaders américains et japonais de l'émergence de challengers européens crédibles »

N. Baverez « La France qui tombe », 2003.

En France, une politique industrielle incarnée par des champions nationaux

1. **Des programmes industriels pour de grandes entreprises publiques** : télécommunications, spatial, électricité
2. **L'encouragement de l'Etat pour la constitution de grands groupes privés** : Suez-Gaz de France, Aventis-Sanofi.

« Ce n'est pas utile de parler de « champion national », c'est une notion dépassée. Ce dont nous avons besoin, c'est d'un climat favorable aux affaires pour tous ceux qui veulent investir »

N. Kroes, Les Echos, 2005.

Le contrôle des concentrations empêche la création de champions nationaux?

1. Le contrôle n'a pas empêché l'apparition de champions nationaux ou européens comme Total-Fina-Elf, Air France-KLM et la Commission se plaint du manque de F&A transfrontalières dans le secteur bancaire!
2. La taille des champions nationaux ou européens ne garantit en rien le succès. Les start-ups nées autour de la Silicon Valley en sont l'illustration.
3. Le nombre des interdictions résultant de l'application du règlement concentration reste très faible.
4. Le règlement concentration admet que les gains d'efficacité liés à la taille puissent contrebalancer les effets négatifs des concentrations.

Statistiques (1990/2012) contrôle concentrations communautaires

Examen en phase 1

Cas déclarés compatibles 4295

Cas compatibles avec engagements 210

Examen en phase 2

Cas déclarés compatibles 51

Cas compatibles avec engagements 94

Interdictions 22

Seulement 7% de cas avec engagements par rapport aux cas déclarés compatibles

Prise en compte des gains d'efficacité dans le contrôle des concentrations

- ▶ *Des gains d'efficacité au bénéfice des consommateurs* : sur le seul marché produit/géographique concerné par la concentration
- ▶ *Des gains d'efficacité spécifiques à la concentration*: et non ceux se produisant naturellement avec l'évolution de l'industrie
- ▶ *Des gains d'efficacité vérifiables* : plus les gains d'efficacité sont quantifiés, précis et convaincants, plus la Commission les prend en compte

3. Les difficultés des comparaisons internationales des politiques industrielles

Classification des mesures de soutien public aux entreprises

- ▶ *Cash subsidy*: direct payments
- ▶ *Credit subsidies*: guarantees, interest subsidies and soft loans
- ▶ *Tax subsidies*: reduction of specific taxes
- ▶ *Equity subsidies*: equity participation by government
- ▶ *In-hand subsidies*: provision of goods or services at below market prices
- ▶ *Procurement subsidies*: purchases of goods and services at above-market prices.
- ▶ *Regulation subsidies*: regulatory actions that change market price.

Des approches différentes pour mesurer les aides publiques

Sources	Transactions covered	Sectoral Coverage	Measurement basis(1)	Country coverage	Comments
United Nations (National Account Statistics)	Cash subsidies	All	Gross cost to government	UN Member countries	
EU (State aid scoreboard)	Cash subsidies soft loans guarantees equity subsidies tax subsidies	All	Grant equivalent	EU Member countries	Covers only the EU member states
public support to industry project	Cash subsidies soft loans guarantees equity subsidies tax subsidies	Manufacturing	Net cost to government	OECD Member countries	Ad hoc project, covering the period 1989–1993
WTO (WTO notification)	Financial contribution by a public body which confers a "benefit"	Services are not covered	Net cost to government	WTO Member countries	Lack of clarity and consistency in the quantitative information

Source: *Buigues et Sekkat (2009)*

•The differences between the "gross cost to government and the "net cost government" are the following. Under the "gross concept", the full amount of government payment is a subsidy but under the net concept, subsidies take into account the possible recovery operations. For example, for equity subsidies under the net concept, equity subsidy are calculated as the difference between the cost of the government borrowing and the dividends received (value of shares).

Un classement sur l'importance des aides publiques différent des pays de l'UE selon l'approche utilisée (1998-2002)

National Account ranking		% GDP	% GDP	EU SCOREBOARD ranking	
1	Austria	3,0	1,5	1	Finland
2	Denmark	2,2	1,1	2	Ireland
3	Sweden	1,8	1,1	3	Portugal
4	Germany	1,7	1,0	4	Germany
5	Hungary	1,7	0,9	5	Denmark
6	Finland	1,5	0,8	6	Spain
7	Belgium	1,5	0,7	7	Austria
8	Netherlands	1,5	0,7	8	France
9	Portugal	1,4	0,6	9	Greece
10	France	1,3	0,6	10	Hungary
11	Italy	1,2	0,6	11	Italy
12	Spain	1,1	0,5	12	Belgium
13	Ireland	0,8	0,5	13	Netherlands
14	United Kingdom	0,5	0,4	14	Sweden
15	Greece	0,2	0,2	15	United Kingdom

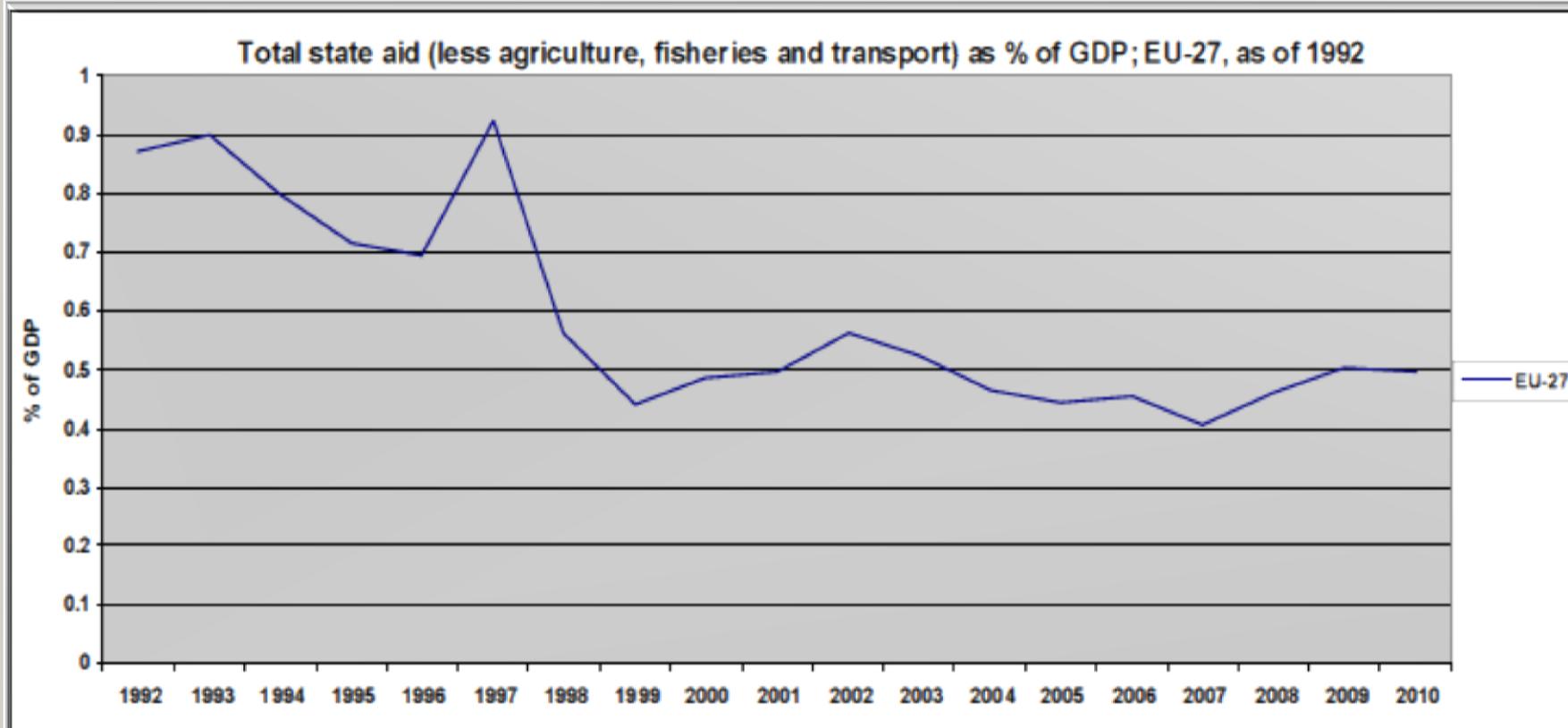
Source: system of National account and EU scoreboard for total state aid.

Les raisons principales expliquant les différences selon les sources

- ▶ Le traitement des mesures économiques générales et des services d'intérêt généraux : considérées comme des aides dans les comptes nationaux mais pas nécessairement par la Commission Européenne.
- ▶ Le traitement des mesures fiscales, taux d'intérêt réduit, prise de participation au capital des entreprises: considérées comme des aides par la Commission européenne mais pas dans les Nations Unies.
- ▶ Le traitement en net ou en brut : aide considérée en brut par les Nations Unies, en net par la Commission.
- ▶ La couverture sectorielle très différente selon les organismes : services non couverts par l'OMC.

4. Montants, objectifs et approches de politique industrielle

Total des aides d'Etat (non liées à la crise) en % du PIB (UE-27; données à partir de 1992)



Source : DG Concurrence, chiffres du PIB, Eurostat

Montant des aides d'Etat (industries et services)

	In € billion (2010)	As % of GDP	Trend 2008– 2010 (in % of GDP)	Difference when compared to previous trend (2005–2007)
EU-27	61,0	0,50%	0,49%	0,05%
Belgium	1,8	0,52%	0,45%	0,16%
Denmark	2,0	0,83%	0,82%	0,14%
Germany	14,7	0,59%	0,59%	-0,06%
Ireland	0,9	0,56%	0,51%	0,10%
Greece	1,8	0,78%	0,69%	0,47%
Spain	4,3	0,41%	0,43%	0,05%
France	12,6	0,65%	0,60%	0,18%
Italy	3,3	0,21%	0,27%	-0,06%
Hungary	1,9	1,94%	1,72%	0,65%
Netherlands	1,9	0,32%	0,29%	0,04%
Austria	2,1	0,72%	0,65%	0,17%
Poland	2,5	0,72%	0,72%	0,28%
Portugal	1,5	0,90%	0,92%	-0,08%
Finland	0,8	0,43%	0,44%	0,08%
Sweden	2,6	0,76%	0,80%	-0,07%
United Kingdom	4,1	0,24%	0,23%	0,04%

Source : Commission Européenne, DG Concurrence

Quelles sont les priorités des Aides d'Etat?

Horizontal versus sectoral aid in the EU-27	In billion €	As % of total aid to industry and services	Difference when compared to previous year; by % of total aid to industry and services	Trend 2008-2010 (in % of total aid to industry and services)	Difference when compared to previous trend (2005-2007)
Total horizontal aid	51,9	85%	+ 1%	84,4%	+ 2.2%
Environmental aid	14,4	23,7%	-0,8%	23,8%	-2,3%
Regional development	14,8	24,3%	+ 1.1%	23,5%	+ 4.0%
Research and development and innovation	10,9	18,3%	+ 0.5%	15,5%	+ 2.5%
SME	2,6	4,2%	-2,2%	6,5%	-3,6%
Risk capital	0,8	1,3%	+0.4%	1,0%	+ 0.2%
Training	0,8	1,3%	-0,3%	1,4%	+0.1%
Employment	2,8	4,6%	0%	4,8%	-1,6%
Other	5,9	9,7%	+ 2.5%	7,8%	+ 2.3%
Total sectoral aid	9,1	15%	-0,6%	15,6%	-2,2%

Source : DG Competition

Objectifs des aides d'Etat en % du total des aides (industrie et services et aides de crise non incluses)

	Total of horizontal objectives	Environment and energy savings	Regional development	R&D&I	Risk capital	SME	Training	Employment aid	Compensation of damages caused by natural disaster	Culture	Heritage conservation	Promotion of export and internat.	Social support to individual consumers	Other	Total Sectoral Aid	Coal	Other sectoral aid
EU-27	85,0	23,7	24,3	17,9	1,3	4,2	1,3	4,6	0,0	2,8	0,3	0,4	3,5	0,7	15,0	4,7	10,3
B	100	24	7	43	0	12	2	7	0	4	0	0	0	0	0	0	0
DK	97	15	0	12	0	0	0	67	0	2	0	0	0	2	3	0	3,0
DE	88	38	25	21	0	2	1	0	0	1	0	0	0	0	12	12	0
IRL	90	8	33	27	3	4	4	2	0	8	0	0	0	0	10	0	10
GR	99	0	89	0	1	10	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
SP	77	17	25	26	0	3	2	1	0	3	0	0	0	0	23	19	4
F	79	4	34	14	0	5	1	0	0	4	0	0	17	0	21	0	21
I	96	7	33	17	0	18	6	6	0	1	0	6	0	0	4	0	4
H	54	1	26	5	0	1	0	9	0	3	0	0	0	9	46	2	44
NL	100	55	1	37	0	3	0	0	0	3	1	0	0	0	0	0	0
A	99	49	6	25	1	4	1	0	0	6	5	0	0	0	1	0	1
PO	76	11	29	3	1	0	2	28	0	0	1	0	0	0	24	8	16

Source : Commission Européenne, DG Concurrence, 2010

Aides d'Etat – Comparaison France/Allemagne (2010)

▶ Aide à l'industrie/services (hors aides de crises)

D	14.7 Mrds €	0.60% PIB
F	12.6 Mrds €	0.65 % PIB
EU27	61 Mrds €	0.50 % PIB

▶ R&D et Innovation

D	2809 Mio €	19.1% total aides D
F	1804 Mio €	14.0 % total aides F

▶ Environnement, Economies d'énergie

D	5535 Mio €	37.7% total aides D
F	458 Mio €	4.0 % total aides F

▶ Régions

D	3637 Mio €	24.8% total aides D
F	4306 Mio €	34.0 % total aides F

▶ PME

D	283 Mio €	1.9% total aides D
F	662 Mio €	5.0 % total aides F

▶ Aides d'Etat aux secteurs financiers (2008 au 30 septembre 2011)

D	620.3 Mrds €	10.1% PIB (2010)
F	351.1 Mrds €	6.0 % PIB (2010)

Des approches différentes de politique industrielle

- ▶ **Décentralisation/ centralisation:** la gestion des aides centralisée en F (90%) pas en D, « Landers »(40%).
- ▶ **Champions nationaux/PME:** Les champions nationaux au cœur de la Politique industrielle en F, pas en D, PME entrepreneuriat.
- ▶ **Nombre de dispositifs d'aides:** En F (6000!), empilement de mécanismes objectifs identiques. Volonté de simplification des aides en D, UK.
- ▶ **Evaluations coût/ bénéfice systématique:** sélection des aides à fort impact et abandon des aides peu efficaces.

Conclusions

- « Competition Policy is the best possible industrial policy: it is unlikely that firms in a particular industry are able to grow healthy if sheltered from competition, subsidised, or exempted from anti-cartel law » Massimo Motta, 2003
- ▶ Complémentarité en cas de défaillance de marchés prouvées: La DG COMP reconnaît que « les aides d'Etat peuvent corriger certaines défaillances du marché, ce qui permet d'améliorer le fonctionnement de ce dernier et d'accroître la compétitivité de l'Europe... Il s'agit des domaines de la R&D et de l'innovation, de la protection de l'environnement... des PME de l'emploi et de la formation » COM (2011)356.
 - ▶ Mais de nombreux économistes mettent en avant les « public failures » (capture, information imparfaite....

Conclusions

- ▶ Les cas d'aides au sauvetage sont les plus complexes car l'analyse ex-ante est complexe et que l'opposition des concurrents plus efficaces est forte.