



HAL
open science

Aides d'Etat, subventions et commerce international

Philippe Barbet

► **To cite this version:**

Philippe Barbet. Aides d'Etat, subventions et commerce international. Revue de la concurrence et de la consommation, 2003, pp.1-15. halshs-00205359

HAL Id: halshs-00205359

<https://shs.hal.science/halshs-00205359>

Submitted on 16 Jan 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Aides d'Etat, subventions et commerce international

Philippe BARBET

Professeur d'Economie à l'Université de Paris-13

Les aides d'Etat et la théorie de la concurrence imparfaite internationale

La question des aides d'Etat et des subventions est absente des fondements de la théorie des échanges internationaux élaborée par A. Smith en 1776 et D. Ricardo en 1817. Cette théorie est d'une part centrée sur une forme particulière d'interventionnisme d'Etat : le protectionnisme et, d'autre part, elle suppose que les activités productives sont effectuées avec des rendements d'échelle constants. Cette seconde hypothèse est particulièrement importante car, dans ce contexte, une aide publique accordée à un secteur productif ne modifie pas durablement la dynamique des coûts de production, ceci même si elle peut protéger efficacement l'activité bénéficiaire.

Toutefois, la théorie des industries dans l'enfance de F. List en 1837, les travaux de J.S. Mill en 1848 et enfin l'analyse de F.D. Graham en 1923 conduisent à une réintroduction des rendements croissants dans la théorie du commerce international. Les approches de ces auteurs convergent sur l'idée que l'existence de rendements croissants dans certaines activités, notamment industrielles, conduit à la création d'un avantage au « premier entrant » qui peut créer des avantages comparatifs cumulatifs. Ces analyses ne suggèrent toutefois pas que des aides publiques peuvent créer l'avantage au premier entrant mais posent les bases d'une théorie du commerce international en concurrence imparfaite. Le comportement des Etats dans le commerce international a rarement été neutre mais les aides publiques sont souvent orientées vers des secteurs traditionnels comme l'agriculture ou en déclin comme la sidérurgie, le textile ou les chantiers navals. Les aides d'Etat et les subventions ont donc généralement un caractère défensif dans un contexte protectionniste.

Il faut attendre la fin du XX^e siècle pour constater une réorientation sectorielle des aides d'Etat et pour que soit posées les bases d'une théorie du commerce international en concurrence imparfaite.

Dans les années 1970-80, les aides d'Etat s'orientent progressivement vers des secteurs de haute technologie caractérisés par rendements croissants comme l'électronique, l'informatique et la construction aéronautique. Les aides publiques deviennent plus offensives et ont pour objectif de conforter la position de « champions nationaux » dans les industries d'avenir. Pendant cette période, apparaît, aux Etats-Unis notamment, un courant de pensée qui tend à montrer que l'intervention publique par la subvention peut être « efficace » pour procurer des avantages compétitifs ou répondre à des pratiques jugées déloyales de la part de partenaires commerciaux importants (cas du Japon et de l'Europe). La notion de « Politique Commerciale Stratégique » connaît un certain succès dans la littérature économique.

Les travaux de J. Brander et B. Spencer de 1985 sont représentatifs de ce courant de pensée. Ils montrent notamment que, dans des activités à rendements croissants avec une structure de marché caractérisée par un duopole mondial, un Etat a intérêt à subventionner les exportations de son offreur domestique sur un marché tiers si l'autre pays ne subventionne pas son offreur. Dans ce cas, l'équilibre duopolistique se déplace en faveur de la firme du pays qui subventionne, les parts de marché de la firme subventionnée augmentent et l'Etat qui subventionne récupère sa mise sous la forme d'une augmentation de ces rentrés fiscale

Une des principales limites de ce raisonnement est qu'il existe un risque important de « course à la subvention » puisque chaque Etat a intérêt à subventionner sa firme domestique s'il pense que l'autre Etat ne le fera pas. Dans ce cas, les subventions se neutralisent et l'opération est coûteuse pour le surplus global de l'économie. On se retrouve dans une configuration classique de dilemme du prisonnier et caractère « stratégique » de cette politique commerciale est loin d'être évident (figure 1).

Figure 1
Le dilemme du prisonnier appliqué à la politique commerciale
Et le risque de course à la subvention

	Pays B sans subvention	Pays B avec subvention
Pays A sans subvention	Gains de A = 5 , Gains de B = 5	A = 2 , B = 7
Pays A avec subvention	Gains de A = 7 , Gains de B = 2	A = 3 , B = 3

Source : d'après Guillochon 2001

Une des plus intéressante déclinaison de cette approche concerne le conflit entre les Etats-Unis et l'Europe dans le domaine de la construction aéronautique et la question des aides publiques accordées par les européens au programme Airbus. Une présentation de Krugman de 1987 qui entrait dans l'argumentaire développé par l'administration américaine illustre le caractère potentiellement dissuasif d'une aide publique dans un marché duopolistique avec de forts rendements croissants.

Dans cette approche, on considère que la construction aéronautique est une activité dans laquelle les effets d'échelles et d'expérience sont tels que l'existence de deux offreurs conduit à des pertes (cadran nord-ouest de la figure 2). La situation la plus intéressante pour l'une des entreprises est bien entendu celle où elle entre sur le marché alors que l'autre firme y a renoncé, elle se retrouve dans une situation de monopole qui génère un profit important (cadrans nord-est et sud-ouest). Si aucune entreprise n'entre sur le marché (cadran sud-est), les firmes n'enregistrent ni gain ni perte. Sans aide publique, on peut penser que les firmes hésiteront à entrer sur le marché et donc que la situation d'équilibre se situe dans le cadran sud-est.

Figure 2
Le cas Airbus-Boeing
Cas 1 : pas de subvention

AIRBUS		Produit	Ne produit pas
BOEING	Produit	Airbus = -5 Boeing = -5	Airbus = 0 Boeing = 100
Ne produit pas	Ne produit pas	Airbus = 100 Boeing = 0	Airbus = 0 Boeing = 0

D'après Krugman [1987]

La suite de l'argumentation montre le caractère « efficace » de l'aide publique européenne accordée à Airbus. Si l'on suppose la promesse d'une subvention de 10 accordée à la firme européenne, la matrice des gains se modifie comme le montre la figure 3

Figure 2
Le cas Airbus-Boeing
Cas 2 : subvention de 10 à Airbus

AIRBUS		Produit	Ne produit pas
BOEING	Produit	Airbus = + 5 (-5 + 10) Boeing = - 5	Airbus = 0 Boeing = 100
Ne produit pas	Ne produit pas	Airbus = 110 (100 + 10) Boeing = 0	Airbus = 0 Boeing = 0

D'après Krugman [1987]

Fort d'une subvention qui fait disparaître le risque de perte, Airbus a tout intérêt à entrer sur le marché (il s'agit d'une stratégie dominante). Dans ce cas, Boeing sait que Airbus va entrer et à donc tout intérêt, pour minimiser ses pertes potentielles, à ne pas entrer sur le marché. Il existe donc une situation d'équilibre dans laquelle Airbus se retrouve à terme en situation de monopole (cadran sud-ouest) avec un surplus lui permettant de rembourser facilement l'aide publique reçue.

Cette présentation très simpliste, et bien entendu contesté par les européens, du marché de la construction aéronautique a toutefois le mérite de poser la question du caractère potentiellement « efficace » d'une aide publique (même remboursable) dans un contexte de concurrence internationale imparfaite. L'analyse peut en particulier être élargie au cas des aides publiques vers des activités génératrices d'externalités de consommations comme les industries de réseau. Cette situation explique en particulier pourquoi l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) porte une attention particulière aux conséquences des aides d'Etat sur la concurrence internationale.

Les accords sur les subventions et les mesures compensatoires

Les évolutions retracées ci dessus ne sont pas sans conséquences sur la position des organisations internationales traitant du commerce. On note en particulier un changement important entre l'approche du GATT de 1947 à 1995 et de l'OMC depuis cette date. Le GATT a inscrit, dans les années 1970 au cours du Tokyo Round, le principe d'un code de conduite sur les subventions. S'agissant d'un code de conduite et non d'une obligation du GATT, l'efficacité du GATT dans la surveillance des subventions était particulièrement réduite. L'approche réalisée par l'OMC est plus complète et plus contraignante puisque l'entrée dans l'Organisation suppose l'adhésion à l'accord sur les subventions et mesures compensatoires.

La définition des subventions

Le cadre de réflexion et d'action de l'OMC est formalisé par l'accord sur les subventions et les mesures compensatoires. Cet accord définit la notion subventions acceptables ou non et parallèlement, encadre les autorisations à prendre des mesures de rétorsion (mesures

compensatoires) par les pays dont les firmes sont pénalisées par des subventions versées à ses concurrents. Le schéma d'analyse est identique au cas du dumping, où il existe un accord sur le dumping et les droits compensatoires antidumping.

La définition des subventions selon l'OMC repose sur les trois éléments fondamentaux suivants : il s'agit :

- i) D'une contribution financière ...
- ii) des pouvoirs publics ou de tout organisme public du ressort territorial d'un Membre...
- iii) qui confère un avantage.

Ces trois éléments doivent être présents pour définir le caractère déloyal de la subvention et, éventuellement, engager des poursuites pour obtenir un droit compensatoire. Il faut noter que la notion de contribution financière a fait l'objet de débats importants au sein de L'OMC. Certains Etats-Membre souhaitaient que l'on considère comme une subvention des aides qui ne prenaient pas la forme d'une contribution financière. Ils se demandaient si par exemple la gratuité de l'éducation dans certains Etats ne constituait pas une forme de subventions aux entreprises puisque la formation ne leur coûte rien. L'OMC a finalement estimé qu'une subvention devait prendre la forme d'une contribution financière directe ou indirecte comme une réduction d'impôt. Le champ des « pouvoirs publics ou tout organisme du ressort territorial d'un membre » donne une définition large des acteurs publics qui peuvent accorder des subventions locales et régionales. Il reste qu'il est souvent difficile d'obtenir les informations sur les aides publiques accordées à un niveau infranational, surtout pour les pays qui ont une structure fédérale.

Les catégories de subventions

L'OMC définit deux catégories de subventions : les subventions spécifiques et les subventions non spécifiques.

Les subventions *spécifiques* sont réservées à une entreprise, à une branche, à un groupe d'entreprises ou un groupe de branches. La notion de subvention spécifique de l'OMC reprend celle de subvention verticale de L'OCDE. L'OMC distingue les subventions spécifiques *prohibées* qui sont très rares, des subventions spécifiques *pouvant donner lieu à action*.

Les subventions spécifiques *prohibées* sont celles qui sont accordées à une entreprise ou une branche avec l'obligation pour les bénéficiaires d'atteindre des objectifs en matière d'exportation. Elles entrent en contradiction avec les règles du commerce international en produisant des distorsions commerciales visibles. Elles peuvent donc être contestées par une procédure accélérée de l'Organe de Règlement des Différends (ORD) de l'OMC et les pays lésés par cette procédure obtiennent rapidement la mise en place de mesures compensatoires.

Les subventions spécifiques *pouvant donner lieu à action* sont les plus fréquentes. Elles ne visent pas à explicitement à créer des distorsions commerciales internationales. Si un pays montre que cette subvention dessert ses intérêts commerciaux, il peut demander l'arbitrage de l'ORD et sa plainte suivra le cheminement classique d'un conflit commercial. Un premier rapport établira si la plainte est fondée, l'organe d'appel rédigera un second rapport et, le cas échéant, le pays plaignant pourra être autorisé par l'OMC à prendre de mesures compensatoires.

Les subventions *non spécifiques*, ou subventions horizontales dans la terminologie OCDE, ne sont pas affectées spécifiquement à une branche ou une entreprise ou à un groupe de branches ou d'entreprises. Ces subventions non spécifiques peuvent être autorisées par l'OMC, avec un traitement différencié entre les Pays Développés et les Pays en Développement. Ces derniers font l'objet, selon leur classement dans une échelle du développement reposant sur le critère du PNB par habitant, de possibilités plus ou moins larges d'exceptions.

Les mesures compensatoires

L'Organe de Règlement des Différends (ORD) de l'OMC détermine si la subvention a causé des dommages, contrôle l'évaluation des dommages et encadre les règles de dédommagement.. L'OMC demande que ces procédures soient transparentes avec des possibilités de défense et veille à ce que les règles spécifiques pour les pays en développement soient respectées. Ces procédures sont importantes car environ 20 % des plaintes enregistrées par l'OMC touchent aux problèmes des subventions. Le point suivant reprend l'historique d'un conflit entre l'Europe et les Etats-Unis touchant une question de subventions. .

Le règlement du conflit entre l'Union européenne et les Etats-unis sur les mécanismes des Foreign Sales Corporation (FSC)

Ce débat est ancien puisque la première loi américaine visant à réduire les impôts sur le bénéfice des sociétés exportatrices : la loi dite *Domestic International Sales Corporation*, (DISC) date de 1971. Elle agissait comme une subvention aux exportations et avait été mise en place par les autorités américaine pour faire face à la dégradation de la balance commerciale et inciter les entreprises à exporter. Cette loi a été contestée en 1974 par la Communauté Européenne qui a demandé la réunion d'un panel du GATT sur cette question. Ce panel a débouché sur la condamnation des Etats-Unis en 1981, soit après sept ans de procédure.

A partir de 1981, et suite à cette condamnation, les Etats-Unis ont remplacé le système DISC par un nouveau système, dit FSC (*Foreign Sales Corporations*). Le nouveau mécanisme *extra territorialise* la déduction fiscale, c'est-à-dire que pour en bénéficier, les sociétés basées aux Etats-Unis doivent créer une société de commerce dans des territoires, comme les Iles Vierges, et y faire transiter leurs bénéfices. Ce système leur permet de réduire de 15 à 25 % les impôts payés sur les bénéfices à l'exportation. Ce nouveau mécanisme a immédiatement été contesté par l'Union Européenne qui a immédiatement engagé des discussions bilatérales avec les Etats-Unis. Celles ci ont été mises en sommeil pendant les négociations multilatérales du GATT avec l'Uruguay Round et la mise en place de l'OMC. Les européens préféraient atteindre la conclusion de l'Uruguay Round afin de tester la bonne volonté américaine dans le contexte de la création de l'OMC.

Après l'accord final de l'Uruguay Round en 1994 à Marrakech et la création de l'OMC en 1995, force a été de constater que les Etats-Unis n'avaient pas démantelé le système FSC.. Les négociations bilatérales ont donc repris entre les Etats-Unis et l'Europe en 1997 et, faute d'accord, les européens ont finalement porté ce différend devant l'ORD. En 1999, celui-ci a confirmé le caractère de subvention déloyale à l'exportation du système FSC, l'organe d'appel a confirmé le premier jugement et l'OMC a demandé aux Etats-unis de démanteler le système de FSC avant fin 2000.

Le mécanisme FSC a été abrogé le 15 novembre 2000 pour être aussitôt remplacée par la loi ETI (*Extra Territorial Income Exclusion Act*) qui le modifie de manière marginale. Le 17

novembre 2000, l'Union Européenne a été autorisée par l'OMC à mettre en place des droits compensatoires, donc à augmenter les droits de douanes sur les importations américaines, à hauteur du préjudice subi, soit 4 milliards d'euros.

Le caractère déloyal du système de subvention indirect aux exportations a donc été confirmé mais la « victoire » de l'Europe sur ce dossier est embarrassante. Depuis le GATT et l'OMC, la plupart des Etats se sont engagés dans un processus ambitieux de disparition des droits de douanes. Or le mécanisme de compensation de l'OMC ORD permet aujourd'hui à l'Europe d'augmenter ses droits de douanes jusqu'à 100 % sur une liste de produits qu'elle choisit à hauteur de 4 milliards de dollars. En mettant en place effectivement la rétorsion tarifaire autorisée, on se retrouve au bord de la guerre commerciale avec les Etats-Unis. C'est la raison pour laquelle l'Europe est divisée face à cette « victoire commerciale ».

En outre, les produits sur lesquels portera l'augmentation des droits de douane doivent être bien choisis car si la mesure porte sur des produits de consommation intermédiaire intégrés dans des produits finis européens, ceux-ci risquent de devenir moins compétitifs à l'exportation. La solution consiste donc à faire porter les sanctions sur des produits de consommation finale mais, dans ce cas, les consommateurs européens subiraient l'essentiel du poids des sanctions. Il est donc paradoxalement plus facile d'exercer des sanctions modérées face à des pratiques protectionnistes légères que de prendre effectivement des sanctions fortes contre des pratiques lourdes. Ce système peut avantager les grands pays par rapport aux petits pays et désinciter les premiers à se conduire de manière loyale dans les échanges internationaux.

J.A BRANDER & B. SPENCER [1985] Export subsidies and international market share and rivalry, *Journal of International Economics*, N° 18, Feb, pp 83-100.

F.D. GRAHAM [1923] Some aspects of protection further considered, *Quarterly Journal of Economics*, vol XXVII, pp 199-216

B. GUILLOCHON [2001] *Le protectionnisme*, coll. Repères, ed. La découverte

P. KRUGMAN [1987] Is free trade passé ? *Economic perspectives*, vol 1, number 2, fall, pp 131-144.

F. LIST [1837] *Système national d'Economie Politique*, trad. fse. 1857, ed. Capelle

J.S MILL [1848] *Principles of Political Economy*, ed. 1909, London, Longmans, Green

OCDE [2001] Competition policy in subsidies and state aids, Committee on competition law and policy, DAFFE/CLP(2001)24

OMC , Accord sur les subventions et les mesures compensatoires www.wto.org

D.RICARDO [1817] *Des principes de l'Economie Politique et de l'impôt*, 1^o ed. trad française 1977, Champs Flammarion

A. SMITH [1776] *An inquiry into nature and causes of the wealth of nations* Londres, J.M Dent & Sons, trad.française 1991, *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations* : les grands thèmes, Flammarion.

Questions de la salle

Me Eric MORGAN deRIVERY

Au sujet de l'effectivité de l'article 88 § 3 dernière phrase du traité : ne pensez-vous pas que l'arrêt Ferring risque de rendre les bénéficiaires ou les Etats arbitres de leur propre analyse et que ceux-ci ne notifieront pas l'aide en le justifiant par son inexistence ? Par conséquent cela ne réduit-il pas l'impact de cet article 88-3 ?

J'attire par ailleurs l'attention du Professeur Blumann sur le fait qu'il me semble que dans le cadre d'une pratique déloyale, le tribunal de commerce peut vérifier que l'aide notifiée est illégale.

Jean-Louis COLSON

Votre remarque est pertinente car il s'agit bien d'une des critiques à l'encontre de l'arrêt Ferring.

Claude BLUMANN

L'intérêt de ne pas qualifier une mesure d'aide, par rapport à la reconnaissance ultérieure de sa compatibilité, est d'éviter l'obligation de notification et c'est bien l'objectif de la solution Ferring. Je reconnais que cette brèche est ouverte dans le dispositif.

Louis VOGEL

Je suis d'accord avec votre deuxième observation sur la concurrence déloyale. En effet, le système tel qu'il est actuellement conçu ne répond pas véritablement aux besoins. D'une part, une aide ancienne a produit des effets en cascade, par au seul profit de son bénéficiaire initial, et le rétablissement de la concurrence est donc seulement formel s'il est recherché dans la simple restitution de l'aide donnée au départ. En revanche lorsqu'il s'agit d'une aide nouvelle, cela me semble difficile à admettre d'un point de vue juridique. Ceux qui sont sanctionnés ne

sont pas ceux qui ont agi, puisque ce sont bien les Etats qui accordent l'aide. L'entreprise n'a pas eu d'action positive et c'est elle qui doit procéder au remboursement. Je me demande si la voie de la concurrence déloyale ne devrait pas aller dans le sens de ce que relevait Laurent Benzoni : au lieu de demander aux uns de rendre ce qu'ils ont reçu, ne conviendrait-il pas de donner aux autres, par la voie des dommages et intérêts, ce qu'ils n'ont pas reçu ?

Franck AVICE, DiGITIP (Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie)

Une remarque d'abord : les entreprises ne sont pas très naïves sur le fait de l'illégalité de l'aide et ne peuvent pas ignorer les risques encourus. De ce point de vue, la charge de remboursement qui pèse sur les entreprises est équitable. De ce point de vue la notion d'aide est fondamentale, et une des questions qui se pose au niveau du gouvernement avant de définir des mesures est de savoir si elles sont susceptibles d'entrer dans le cadre de l'article 87 ou pas. Cette définition permet aujourd'hui à de nombreux égards d'échapper au contrôle. Les arrêts Ferring ou Preussen Elektra vont encore élargir cette possibilité, ce qui n'est pas sans risque, à terme : cette remarque a été justement faite sur le risque, lié à cette évolution jurisprudentielle, qui pèse sur les modalités du contrôle lorsque les attributions fiscales aux collectivités seront davantage décentralisées. Je suis curieux de savoir comment la Commission jugera sur les « cas basques »¹ qui ont été soumis, sur la liberté donnée aux provinces espagnoles de taxer ou de ne pas taxer les entreprises. On voit bien que la concurrence fiscale n'est plus européenne, entre Etats, mais au plan national, entre régions ; mais cette décentralisation pose problème du point de vue des aides d'Etat, puisque l'Etat n'octroie plus d'avantages. Il est important de réfléchir aux questions de définition et sur l'évolution jurisprudentielle.

Par ailleurs, la Commission prendra-t-elle un jour en compte les questions économiques dans ces décisions et en particulier dans l'évolution du traitement des aides ? Je prends deux exemples : le contexte international, et l'OMC, qui est un instrument inutilisable. Le système communautaire est la seule entité au niveau mondial qui se soit auto-contrainte en matière d'aide, et nous disposons d'un arsenal en matière de contrôle des aides que n'ont ni les Américains, ni les Japonais, ni les Taïwanais. Nous ne pouvons pas utiliser le cadre supranational de l'OMC pour attaquer les Américains ou les Japonais. Or nous savons pertinemment que l'industrie européenne est dans une concurrence mondiale. Dès lors qu'il s'agit de R&D, nous ne pouvons pas utiliser au plan communautaire des clauses de *matching*

¹

car nous ne pouvons pas nous aligner sur ce que font les concurrents étrangers et nous ne pouvons pas utiliser la notion de projet européen d'intérêt commun. La Commission devrait par conséquent développer ces pistes dans la réflexion générale sur l'enjeu politique des aides, c'est-à-dire le positionnement industriel européen dans le contexte mondial.

Jean-Louis COLSON

Sur le premier point, l'arrêt Preussen-Elektra va à l'encontre de ce qui est pratiqué en droit des aides et en droit communautaire en règle générale, qui consiste à se fonder sur les *effets*. De ce point de vue, cet arrêt est extrêmement formaliste et atypique. Certains disent que si la Cour n'avait pas pris un tel arrêt, alors elle aurait tellement élargi la notion d'aide que, graduellement, toute intervention de l'Etat dans l'économie y serait rentrée. Aussi la Cour était-elle dans l'obligation d'adopter cette vision formaliste pour borner la notion. De ce fait, il est clair que cela permet formellement à un grand nombre d'interventions de l'Etat présentant les caractéristiques des aides – c'est-à-dire l'octroi d'un avantage sélectif faussant la concurrence – d'échapper à la définition de l'aide étatique. La Commission se doit d'appliquer les arrêts de la Cour, mais elle se trouve en difficulté devant ceux qui remettent en cause la jurisprudence classique en se fondant sur cet arrêt Preussen-Elektra : par exemple, quelle sera la différence réelle lorsque le fonds n'est qu'un mécanisme de *clearing* sur lequel les sommes n'appartiennent pas vraiment à l'Etat au sens du droit positif, avec un dispositif du type de celui de l'arrêt Preussen-Elektra ? Pour l'instant la Commission reste sur la jurisprudence classique des fonds mais la frontière avec l'arrêt Preussen-Elektra est très floue, et nous devons attendre avec intérêt les arrêts ultérieurs de la Cour sur ce cas. Va-t-elle élargir la jurisprudence Preussen-Elektra et remettre en cause la notion de fonds progressivement ou à l'inverse conserver la jurisprudence antérieure en matière de fonds et limiter les conséquences de son arrêt Preussen-Elektra ? Dans ce cas, la frontière entre les différents mécanismes deviendrait sur le plan économique purement formelle.

Sur le deuxième point, je voudrais souligner que l'analyse économique en matière d'aide est l'objet de réflexions très intenses à l'intérieur de la Commission. Le contrôle des aides par la Commission repose sur la notion de bilan économique : appréciation de la distorsion de concurrence et évaluation de la contribution à l'intérêt commun dans un contexte communautaire. Ce bilan, qui peut justifier une distorsion de concurrence, est en fait, normalement un contrôle purement économique, en ce sens guère différent de celui qui existe en France en matière de contrôle des concentrations par exemple dans le bilan économique et social. Mais l'article 87 § 1 du traité se fonde beaucoup plus sur l'affectation des échanges que sur la distorsion de concurrence, raison pour laquelle certains concepts économiques ne

sont pas retenus. Cette notion d'affectation des échanges a été interprétée par la Commission et la Cour de manière extrêmement large, rendant la notion d'aide extensive. D'autre part, il est légitime de dire que la Communauté est la seule instance dans laquelle les Etats membres se sont auto-limités. Ce contrôle n'existe pas au niveau international et, souvent, la question est posée de savoir si cette asymétrie ne crée pas un déséquilibre dans le contexte de l'OMC. Pour moi c'est une fausse question dans le sens où le droit communautaire ne s'occupe que des questions de concurrence et de l'affectation des échanges *à l'intérieur de la Communauté*. Il n'est pas conçu pour autre chose. Cependant, il est évident que la Commission intègre dans le contexte du bilan économique des considérations de politique industrielle qui lui permettent de prendre en ligne de compte la situation de l'industrie communautaire par rapport à la situation de l'industrie extra-communautaire. Cela dit elle est généralement réticente à réaliser ce type d'analyse dans sa pratique quotidienne, parce que le contrôle communautaire des aides a seulement pour objectif la concurrence à l'intérieur du marché commun.

Laurence IDOT

Dans la logique de l'appréciation économique de l'aide, ne serait-il pas nécessaire d'aller plus loin et d'introduire la notion de marché ? Il ne s'agit pas de la notion de marché géographique, compte tenu précisément de la confusion entre la distorsion de concurrence et l'affectation des échanges dans la qualification, mais de la notion de marché de produits ou de services permettant d'apprécier la réalité de l'avantage.

En matière procédurale, deux hypothèses se distinguent dans le domaine de contrôle des aides : un système conçu pour le contrôle des régimes d'aides, qui fonctionne même si des difficultés surviennent au moment de la restitution et un régime pour les aides individuelles, telles que la recapitalisation des entreprises publiques. Or la procédure telle qu'elle a été conçue, ne paraît pas adaptée à cette deuxième grande catégorie de cas. Par exemple, le fait qu'une catégorie très hétérogène des tiers soit mise sur le même plan administratif que la société bénéficiaire de l'aide et les sociétés concurrentes, pose de multiples problèmes sur le plan pratique. Cette inadéquation d'une procédure conçue pour les régimes généraux se manifeste par l'inefficacité relative que l'on constate autant sur le contrôle de l'exécution des engagements pris dans le cadre de ces décisions, souvent conditionnelles, que sur le terrain de la restitution. Existe-il au sein des directions compétentes pour les aides, une unité équivalente à celle mise en place dans le cadre du contrôle des concentrations ?

Claude BLUMANN

Au départ, une ambiguïté dans le traité se traduit par une confusion entre aide et régime d'aide. J'ai décrit un dispositif qui est adapté au régime. Les aides individuelles adaptées aux

grosses entreprises résultent de négociations permanentes entre l'Etat qui soutient une entreprise et celle-ci. En économie de marché, le critère de l'investisseur privé ne présente pas un caractère général et intervient lors de prises de participations ou d'injections de capital par l'Etat dans une entreprise. Dans ce cas, il existe un régime différencié pour les grandes et les petites entreprises.

Jean-Louis COLSON

Sur la question de l'exécution, les réflexions sont de plus en plus intenses dans le sens de la création d'une unité spécialisée dans le recouvrement. Les entreprises sont de plus en plus soumises à des contrôles importants de la Commission en donnant l'impression de discussions, de marchandages, d'engagement sans aucun doute. Le contrôle est tout autant effectif et rigoureux.

sur le premier point, la question de la définition de marché et de produits ou de services serait possible mais pose, comme le marché géographique, des problèmes difficiles car nous ne sommes pas uniquement sur le plan de la distorsion de la concurrence mais sur celui de l'affectation des échanges. L'impact sur les échanges est qualifiable, à la limite, sans que le marché des biens et services ne soit affecté. Il suffit d'obtenir une aide (par exemple une source d'énergie qui devient beaucoup moins chère dans le pays en question et vient se substituer à d'autres sources d'énergie qui font l'objet de courants d'échange, entraîne bien un impact sur les échanges sans que le marché de produits ne soit affecté. La question n'est donc pas simple. La Commission a commencé des réflexions sur l'utilisation des notions de marché de produits et marché géographique, mais elles s'avèrent d'un maniement extrêmement difficile dans le domaine des aides.

Figure 2

Le cas Airbus-Boeing

Cas 1 : pas de subvention

AIRBUS

BOEING	Produit	Ne produit pas
Produit	Airbus = -5 Boeing = -5 Airbus = 100 Boeing = 0	Airbus = 0 Boeing = 100 Airbus = 0 Boeing = 0

Ne produit pas
