

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

Politique industrielle proconcurrentielle - Note de référence

- rédigée par le Secrétariat -

12-14 juin 2024

Le présent document a été rédigé par le Secrétariat de l'OCDE afin de servir de note de référence lors de la 143^e réunion du Comité de la concurrence qui se tiendra du 12 au 14 juin 2024.

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans ce document ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Organisation ou des gouvernements de ses pays membres.

D'autres documents relatifs à cette discussion sont disponibles à l'adresse suivante :
www.oecd.org/competition/pro-competitive-industrial-policy.htm

Antonio CAPOBIANCO
Courriel : Antonio.CAPOBIANCO@oecd.org

JT03547470

Politique industrielle proconcurrentielle - Note de référence¹

Au cours des 30 à 40 dernières années, les économistes de la concurrence ont plutôt fait preuve de scepticisme à l'égard de la politique industrielle. Or, les événements et les problèmes mondiaux récents, ainsi qu'une série de crises graves, ont amené les pouvoirs publics à intervenir massivement dans de nombreuses juridictions, suscitant un débat sur la nécessité de repenser le rôle de la politique industrielle dans les économies d'aujourd'hui.

Le recours croissant à la politique industrielle s'est accompagné d'un nombre grandissant d'études empiriques relatives à ses effets, dont certaines ont une opinion (prudemment) favorable de l'efficacité des interventions publiques menées dans ce cadre.

Ces évolutions appellent une réflexion sur l'utilisation des instruments de politique industrielle et, surtout, sur la façon de les mettre au service de la concurrence.

La création ou le maintien de marchés concurrentiels renforce l'efficacité de la politique industrielle. À cet égard, les autorités de la concurrence ont un rôle majeur à jouer pour accentuer les effets de cette dernière. Elles peuvent, dans le cadre de leur fonction consultative, veiller à ce que les principes de concurrence soient la pierre angulaire d'une politique industrielle soigneusement conçue. Qui plus est, l'application effective des règles de concurrence dans les principaux secteurs visés préserve la compétitivité des marchés, assurant ainsi un fondement solide à la mise en œuvre fructueuse des politiques publiques.

¹ Ce document a été préparé par Wouter Meester de la Division de la concurrence de l'OCDE. Il a bénéficié des observations d'Ori Schwartz, d'Antonio Capobianco et de Carolina Abate ainsi que des recherches d'Alberto Gómez Cuéllar et de Manuela Sánchez Parra, tous de la Division de la concurrence de l'OCDE. Les opinions exprimées et les arguments avancés dans ce document ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Organisation ou des gouvernements de ses pays membres.

Table des matières

Politique industrielle proconcurrentielle - Note de référence	2
1. Introduction	5
2. La politique industrielle, la politique de la concurrence et leurs objectifs	7
2.1. Définition et bien-fondé d'une politique industrielle	9
2.1.1. Définition de la politique industrielle	9
2.1.2. Types de politique industrielle	9
2.1.3. Raison d'être, objectifs et risques potentiels de la politique industrielle	11
2.2. La politique industrielle aujourd'hui	15
2.2.1. Des données empiriques toujours plus nombreuses	18
2.2.2. La politique industrielle doit jouer un rôle de coordination de premier plan	20
2.3. Objectifs de la politique de la concurrence	21
3. Interaction entre politique industrielle et politique de la concurrence	23
3.1. L'influence de la politique industrielle sur la concurrence	24
3.1.1. La politique industrielle pour instaurer ou stimuler la concurrence	25
3.1.2. La politique industrielle à l'appui de la concurrence	29
3.1.3. La politique industrielle pour remédier aux défaillances du marché	34
3.2. L'influence de la politique de la concurrence sur la politique industrielle	38
3.2.1. Contrôle des fusions	38
3.2.2. Accords de coopération et abus de position dominante	43
3.2.3. Aides d'État	46
4. Le rôle des autorités de la concurrence dans la promotion d'une politique industrielle proconcurrentielle	48
4.1. Un rôle de conseiller en matière de concurrence	48
4.2. Assurer des marchés concurrentiels par l'application de la législation	50
5. Conclusion	51
Bibliographie	53
Tableaux	
Tableau 3.1. Exemples de retombées des subventions sur la concurrence	36

Graphiques

Graphique 2.1. Taxonomie des instruments de politique industrielle	10
--	----

Encadrés

Encadré 2.1. La politique industrielle et le miracle de l'Asie du Sud-Est	8
Encadré 2.2. Exemples actuels de politique industrielle	17
Encadré 2.3. L'opération Warp Speed	21
Encadré 3.1. Le programme de sauvetage du secteur de la transformation de la viande aux États-Unis pour stimuler la concurrence	26
Encadré 3.2. Favoriser l'entrée de nouveaux concurrents par le biais des marchés publics	28
Encadré 3.3. Conditionnalités et garde-fous aux États-Unis	32
Encadré 3.4. Le règlement relatif aux subventions étrangères	40

1. Introduction

1. Ces dernières décennies, la politique industrielle a fait l'objet d'un regain d'intérêt et d'utilisation notable partout dans le monde (voir par exemple Juhász, Lane et Rodrik (2023^[1])). Même si la plupart des gouvernements ne l'ont jamais totalement abandonnée (le terme « politique industrielle » désignant ici l'ensemble des interventions gouvernementales destinées à améliorer structurellement les résultats du secteur des entreprises nationales [selon Criscuolo et al (2022^[2])], elle a perdu en importance dans de nombreux pays à la fin du XX^e siècle face à la montée en puissance des doctrines économiques néolibérales dans les économies de marché, qui prônent une intervention minimale de l'État et la déréglementation des marchés (Lane et Juhász, 2023^[3]).
2. La résurgence observée ces dernières années peut être attribuée à plusieurs facteurs qui ont contraint les gouvernements à intervenir plus activement pour influencer sur les résultats industriels, notamment les crises mondiales, les progrès technologiques, le changement climatique, les pratiques non marchandes et les tensions géopolitiques. Le recours (croissant) à une politique industrielle bien conçue peut aider les pouvoirs publics à gérer certaines complexités de l'économie mondiale moderne et à mettre leurs industries sur la voie d'une croissance et d'une compétitivité durables.
3. Dans de nombreux cas, la politique industrielle peut avoir une incidence sur la concurrence et sa politique, et inversement. La relation entre politique industrielle et politique de la concurrence est complexe car leurs interactions peuvent être complémentaires, neutres ou antinomiques. À première vue, la politique industrielle implique une intervention de l'État, ce qui peut sembler en totale contradiction avec la priorité que la politique de la concurrence donne aux forces du marché. Toutefois, en y regardant de plus près, la politique industrielle peut, au travers de programmes ou de stratégies gouvernementaux bien conçus, encourager et respecter la concurrence, voire la susciter ou la favoriser. Pour sa part, la politique de la concurrence peut, par la défense et l'application des règles, appuyer la politique industrielle en veillant à ce que les marchés soient aussi compétitifs que possible. L'interaction entre ces deux politiques dépend à la fois de leurs objectifs fondamentaux et de la conception et de la mise en œuvre précises de chacune d'elles.
4. Bien souvent, les objectifs de la politique industrielle et de la politique de la concurrence se recoupent ou se rejoignent. Il arrive cependant qu'ils ne concordent pas (entièrement), ou que les instruments utilisés pour l'une mettent l'autre en difficulté. La politique industrielle peut par exemple fausser et entraver la concurrence si elle favorise les entreprises en place, choisit les gagnants ou soutient les entreprises fragiles ou « zombies ». Dans le même temps, elle est parfois nécessaire pour réaliser des objectifs que la concurrence seule ne peut atteindre, surtout lorsque des défaillances du marché empêchent celui-ci de bien fonctionner.
5. Autre source de complication : l'efficacité de toute politique industrielle nationale, y compris ses retombées sur la concurrence, peut être compromise par les mesures appliquées par d'autres juridictions sur les marchés mondiaux (des subventions élevées par exemple). De telles mesures (à savoir le recours à la politique industrielle dans une juridiction, ou la place qui lui est faite) dépendent parfois en grande partie de l'application de la politique de la concurrence dans d'autres juridictions, ce qui peut créer des conditions de concurrence inégales sur les marchés internationaux ou mondiaux (Deffains, d'Ormesson et Perroud, 2020^[4]).

6. Étant donné l'importance des deux politiques pour le développement économique, et notamment de leurs lacunes, de leurs éventuelles répercussions négatives (intentionnelles ou fortuites) et des arbitrages possibles entre les deux, il convient de bien cerner leurs interactions. Cette compréhension est particulièrement nécessaire compte tenu des évolutions mondiales et des défis auxquels les pouvoirs publics sont confrontés depuis quelques années, qui ont peut-être fait évoluer les points de vue sur la politique industrielle.

7. La présente note cherche à déterminer si les idées actuelles concernant la politique industrielle exigent de repenser la conception, l'approche et (ou) l'évaluation de son lien avec la politique de la concurrence et la manière dont les autorités de la concurrence peuvent contribuer à l'élaboration d'une politique industrielle efficace et propice à la concurrence.

8. Dans un premier temps, elle analyse, à la section 2. , ce que l'on entend ici par politique industrielle, étant donné qu'il n'en existe pas de définition communément ou universellement acceptée. La section 2 examine aussi succinctement les avantages et les inconvénients de cette politique et les conclusions des nombreuses données empiriques récentes concernant son utilisation. En préambule à la section 3, elle conclut sur un bref résumé des objectifs de la politique de la concurrence. La section 3. porte sur l'interaction entre politique de la concurrence et politique industrielle. Elle examine notamment la façon dont la politique industrielle peut créer des marchés, intensifier ou susciter la concurrence, ou être conçue à tout le moins de manière à respecter la concurrence. Elle explique par ailleurs en quoi l'application des règles de concurrence peut fortement favoriser la politique industrielle, en créant ou en entretenant la concurrence sur les marchés. La section 4. examine le rôle (potentiel) que les autorités de la concurrence peuvent jouer dans la conception et la mise en œuvre fonctionnelle de la politique industrielle. La section 5. présente les conclusions de cette réflexion.

2. La politique industrielle, la politique de la concurrence et leurs objectifs

9. Malgré la place croissante qu'elle occupe depuis quelques années, la politique industrielle n'est en aucun cas un phénomène nouveau. Les pouvoirs publics y ont toujours eu recours, sous une forme ou une autre², même si ses objectifs et sa nature ont sensiblement évolué au fil du temps. La politique industrielle provoque le plus souvent un débat polarisé, ses partisans soutenant qu'une intervention publique stratégique est essentielle pour favoriser la croissance économique, l'innovation et la compétitivité, et ses détracteurs affirmant qu'elle est inefficace, sinon stérile, qu'elle fausse les marchés et qu'elle s'accompagne d'une recherche de rente (voir par exemple Andreoni et Chang (2019^[5]) et Warwick (2013^[6])).

10. Il existe aussi bien des exemples de réussite que d'échec. On citera pour exemples de politiques industrielles souvent jugées réussies différents programmes publics des États-Unis (la DARPA³ par exemple) qui ont financé des innovations fondamentales à l'origine de la révolution des technologies de l'information (Mazzucato, 2021^[7]; 2015^[8])⁴, la plateforme Industry 4.0 de l'Allemagne, qui vise à promouvoir la transformation numérique des processus de fabrication et à intégrer les nouvelles technologies (Schroeder, 2016^[9]) et le « miracle de l'Asie de l'Est », qui fait référence à la croissance économique de plusieurs pays de cette région, dont on peut dire qu'elle a été en grande partie facilitée ou stimulée par l'intervention de l'État (Encadré 2.1).

11. Les opposants à la politique industrielle, pour leur part, évoquent volontiers, par exemple, le projet Concorde (la tentative infructueuse des gouvernements français et britannique de développer un avion de ligne supersonique), et Solyndra (une start-up spécialisée dans les panneaux solaires qui a fait faillite environ deux ans après avoir reçu un prêt garanti de 535 millions USD du ministère de l'Énergie des États-Unis) (Mazzucato, 2015^[8])⁵.

² Nester avance que « toute nation a une politique industrielle, qu'elle soit globale ou fragmentée, ou que les responsables l'admettent ou non » (Nester, 1997^[98]).

³ L'Agence pour les projets de recherche avancée de défense (*Defense Advanced Research Projects Agency* -DARPA) du ministère de la Défense des États-Unis est souvent considérée comme un modèle exemplaire d'exécution de la politique industrielle en raison de la priorité qu'elle accorde à la promotion de l'innovation et des progrès technologiques.

⁴ Les investissements de la DARPA dans les années 60 ont donné naissance à l'internet, le GPS a été financé par l'US Navy, Siri (également) par la DARPA, et les écrans tactiles initialement par la CIA (Mazzucato, 2021^[7]).

⁵ Même si, l'année même où le gouvernement des États-Unis a investi dans Solyndra, Tesla s'est également vu accorder un prêt similaire et, ayant connu un immense succès, l'a remboursé quatre ans plus tard (Mazzucato, 2015^[8]).

Encadré 2.1. La politique industrielle et le miracle de l'Asie du Sud-Est

Au cours de la seconde moitié du XX^e siècle, plusieurs pays d'Asie de l'Est, notamment les « quatre tigres asiatiques » (Corée, Taipei chinois, Hong Kong [Chine] et Singapour), le Japon, l'Indonésie, la Malaisie et la Thaïlande, ont connu une croissance économique remarquable, axée sur les exportations, qui s'est accompagnée d'une industrialisation rapide, d'avancées technologiques et d'une amélioration notable du niveau de vie. Ces économies agraires à faible revenu sont devenues des puissances industrielles à revenu élevé en un laps de temps relativement court.

Nombreux sont ceux qui affirment que la politique industrielle, ou « planification industrielle fortement interventionniste », a joué un rôle crucial dans cette évolution. Des interventions publiques ciblées visant à favoriser la croissance de secteurs spécifiques jugés stratégiquement importants pour le développement économique auraient ainsi fourni le soutien et les incitations nécessaires aux industries nationales pour qu'elles investissent dans l'innovation, modernisent leur technologie, augmentent leur productivité et soutiennent la concurrence sur les marchés mondiaux. Figuraient parmi ces interventions l'investissement dans les infrastructures et l'éducation, l'octroi de subventions, les crédits bon marché, des incitations fiscales et des mesures de protection comme les droits de douane et les quotas. Il s'agissait avant tout de créer un environnement permettant aux industries nationales de prospérer, d'être compétitives au plan international et de stimuler la croissance économique.

On peut tirer plusieurs enseignements de l'expérience de l'Asie de l'Est, notamment en ce qui concerne le rôle déterminant d'une administration compétente et politiquement indépendante chargée de mettre ces politiques en œuvre, et les conditions à remplir pour bénéficier de l'aide*.

Néanmoins, dans ce cas également, il faut compter avec les sceptiques. Selon eux, imputer la réussite de la région principalement ou uniquement à l'intervention publique simplifie à l'excès un phénomène complexe. Ils soutiennent que d'autres facteurs, comme les valeurs culturelles, la situation géographique et les circonstances historiques, ont sensiblement favorisé la croissance économique.

Des travaux empiriques plus récents portant sur ce thème laissent entendre que si la politique industrielle a été un puissant moteur du changement structurel dans ces pays, il est difficile d'en tirer des conclusions générales pour d'autres pays aujourd'hui compte tenu de l'importance des particularités et des situations locales et actuelles.

Note : voir par exemple Chang, H. (2006), « Industrial policy in East Asia: Lessons for Europe », *Cahiers BEI*, ISSN 0257-7755, Banque européenne d'investissement (BEI), Luxembourg, Vol. 11, Iss. 2, p. 106-132.

Source :

Birdsall, N. et al. (1993), *The East Asian miracle : economic growth and public policy : Main report* (anglais), <http://documents.worldbank.org/curated/en/975081468244550798/Main-report>

Quibria, M. (2002), « Growth and Poverty: Lessons from the East Asian Miracle Revisited » *ADB Institute Research Paper 33*, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/157180/adbi-rp33.pdf>

Page, J. (1994), *The East Asian Miracle: Four Lessons for Development Policy*, MIT Press, pp. 219 - 282, <https://www.nber.org/system/files/chapters/c11011/c11011.pdf>

Cherif, R. et F. Hasanov (2019), « The return of the policy that shall not be named: Principles of Industrial Policy », Document de travail du FMI WP/19/74, Fonds monétaire international, Washington, DC

Juhász, R., N. Lane et D. Rodrik (2023), « The new economics of industrial policy » *NBER Working Paper Series, Working Paper 31538*, <http://www.nber.org/papers/w31538>

Chang, H. (2006), « Industrial policy in East Asia: Lessons for Europe », *Cahiers BEI*, ISSN 0257-7755, Banque européenne d'investissement (BEI), Luxembourg, Vol. 11, Iss. 2, pp. 106-132

12. L'histoire déjà riche de la politique industrielle, conjuguée au nouvel essor que celle-ci a connu ces dernières années, a produit un corpus d'études abondant et croissant sur l'intérêt qu'elle présente. Il ne s'agit pas ici de présenter une analyse exhaustive de ces travaux, ni de prendre position sur le bien-

fondé d'une politique industrielle. Il s'agit plutôt de résumer brièvement certains éléments clés et évolutions récentes, en renvoyant le cas échéant à d'autres ouvrages de référence, afin de poser les jalons d'une analyse de l'interaction entre la politique industrielle et la politique de la concurrence (présentée à la section 3).

2.1. Définition et bien-fondé d'une politique industrielle

2.1.1. Définition de la politique industrielle

13. L'expression « politique industrielle » est un terme général qui peut couvrir un grand nombre de mesures. De fait, bien que la politique industrielle ne soit en rien un phénomène nouveau, il n'en existe pas de définition communément ou universellement admise. Ses définitions et raisons d'être ont sensiblement évolué au fil du temps.

14. L'OCDE a consacré de nombreux travaux à ce sujet, y compris aux politiques corollaires et aux mesures ou instruments dont on peut estimer qu'ils s'inscrivent dans la politique industrielle. Elle a par conséquent élaboré un cadre⁶ d'analyse de la formulation de la politique industrielle (Criscuolo et al., 2022^[2]) ainsi qu'une taxonomie des mesures d'aide publique (OCDE, 2023^[10]). Nous suivons ici la définition pratique de la politique industrielle donnée par Criscuolo et al. (2022^[2]), à savoir « *l'ensemble des interventions gouvernementales visant à améliorer structurellement les résultats du secteur des entreprises nationales* ». C'est donc une définition large, qui recouvre un vaste éventail d'instruments mais exclut les mesures macroéconomiques (c'est-à-dire les mesures fiscales, monétaires et macroprudentielles) qui n'entrent pas dans le champ défini de la politique industrielle parce qu'elles agissent sur le cycle économique et non sur les résultats structurels du secteur des entreprises.

15. La politique industrielle diffère également de la planification industrielle, qui peut être définie comme une agrégation et une coordination intentionnelles, à l'échelle de l'économie, de mesures sectorielles distinctes (Tucker, 2019^[11]).

2.1.2. Types de politique industrielle

16. Pour mettre une politique industrielle en application, les pouvoirs publics peuvent faire appel à de nombreux instruments. En raison du caractère pluridimensionnel de cette politique, différentes taxonomies permettent de regrouper ou de décrire ces instruments⁷. On distingue habituellement les politiques industrielles horizontales et verticales (ou ciblées) même si, dans la pratique, les politiques horizontales peuvent également avoir un « effet vertical » du fait de leur mise en œuvre ou de leurs retombées (lorsqu'elles favorisent ou pénalisent exagérément certains secteurs ou entreprises par exemple). Les politiques horizontales peuvent s'appliquer à toutes les entreprises, indépendamment de leur activité, de leur technologie ou de leur implantation (Criscuolo et al., 2022^[2]). Parmi les instruments horizontaux, on peut citer les crédits d'impôt sur la R-D destinés à stimuler l'investissement dans ce domaine ou les incitations fiscales visant à soutenir la transformation écologique des entreprises. Les politiques ciblées sont limitées à un sous-ensemble d'entreprises éligibles en fonction de leur activité, de leur technologie

⁶ Ce cadre repose sur une distinction entre l'élaboration de *stratégies* industrielles et le choix des *instruments* de politique industrielle. Les stratégies sont considérées comme un ensemble cohérent et structuré d'instruments visant à atteindre un objectif donné, tandis que les instruments sont définis comme des outils utilisés par les responsables politiques pour influencer sur les résultats du secteur des entreprises en vue d'atteindre ces objectifs.

⁷ Les éléments susceptibles d'être pris en compte dans une taxonomie sont les suivants : i) l'objectif ; ii) le groupe cible (un secteur spécifique ou une étape de la chaîne de valeur par exemple) ; iii) la justification (comme les défaillances du marché) ; iv) le domaine d'action (marchés de produits ou de facteurs, commerce, esprit d'entreprise, etc.) ; v) l'orientation stratégique (horizontale/verticale) (Warwick, 2013, p. 17^[6]).

ou de leur localisation, par exemple les marchés publics portant sur des produits spécifiques ou les mesures territorialisées.

17. Le cadre de l'OCDE relatif à la politique industrielle (Criscuolo et al., 2022^[2]) prévoit une taxonomie des instruments (Graphique 2.1) qui couvre un champ large.

Graphique 2.1. Taxonomie des instruments de politique industrielle



Source : (Criscuolo et al., 2022^[2])

18. Le cadre fait appel à une autre distinction classique, à savoir entre les instruments du côté de l'offre - qui influencent les décisions relatives à la production nationale, indépendamment du lieu de consommation - et les instruments du côté de la demande - qui influent sur les décisions relatives à la consommation nationale, indépendamment du lieu de production.

19. S'agissant des instruments axés sur l'offre, le cadre distingue les instruments « internes », qui agissent sur les résultats de l'entreprise, des instruments « intermédiaires », qui jouent sur la dynamique du secteur. Les instruments « internes » permettent d'abord de partager avec le secteur public les coûts et les risques auxquels les entreprises sont confrontées en raison des externalités de savoir et des asymétries d'information, encourageant ainsi l'investissement. On citera notamment les instruments de partage des coûts comme les subventions à la production, les dépenses fiscales liées à la production (manque à gagner fiscal ou crédits d'impôt) et les instruments financiers de partage des risques comme les prêts ou les garanties. Ces instruments peuvent aussi améliorer les résultats des entreprises en apportant des intrants qui rehaussent leur efficacité (des compétences et connaissances par exemple). Les instruments « intermédiaires » consistent notamment en conditions-cadres qui influent sur la réaffectation des facteurs de production vers un environnement plus productif, favorisant ainsi l'efficacité. Figurent parmi eux les instruments liés aux marchés de capitaux, à la mobilité de la main-d'œuvre et aux

régimes fiscaux, ainsi que les domaines d'action complémentaires comme la politique de la concurrence et la politique commerciale.

20. Les instruments axés sur la demande visent à stimuler la consommation intérieure en agissant sur le prix, la disponibilité ou la demande de produits et services spécifiques au sein de la population (Criscuolo et al., 2022^[2]). Il s'agit notamment des normes de produits, de taxes pigouviennes comme la tarification du carbone, ou de marchés publics qui constituent un « ballon d'essai » pour un nouveau produit.

21. Enfin, les instruments de gouvernance, qui complètent et encadrent les instruments précités, assurent la coordination des intervenants au sein des instituts de recherche et des secteurs privé et public. La coopération internationale, par exemple, peut renforcer les complémentarités et prévenir les effets indésirables, la coordination entre les secteurs public et privé étant pour sa part indispensable pour que les mesures ciblées réduisent les failles de coordination en produisant des connaissances sur les questions techniques, ce qui justifie les interventions axées sur des missions.

22. Dans la pratique, les pouvoirs publics font appel à différentes combinaisons des instruments susmentionnés et élaborent des stratégies industrielles plus complexes.

2.1.3. Raison d'être, objectifs et risques potentiels de la politique industrielle

23. Tout comme la question de savoir « en quoi » consiste la politique industrielle, sa raison d'être - et l'intérêt qu'elle suscite - (le « pourquoi ») ont notablement évolué au fil du temps, fortement influencés par l'apparition de nouveaux enjeux économiques, la mutation des idéologies économiques, les événements géopolitiques et l'intégration au marché mondial de pays dotés de systèmes économiques différents. Ces dernières années, la réticence à recourir (ouvertement) à la politique industrielle semble s'être dissipée dans de nombreux pays. On peut distinguer la raison d'être économique de la politique industrielle (la justification sous-jacente) et les objectifs (ou les buts ou résultats particuliers) que les responsables politiques s'efforcent d'atteindre.

Raison(s) d'être économique(s) de la politique industrielle

24. L'argumentaire économique permet de légitimer le recours à la politique industrielle. La théorie économique classique justifie cette dernière en affirmant qu'elle remédie aux défaillances du marché (Crafts et Hughes, 2013, p. 6^[12]), à savoir les situations dans lesquelles, pour diverses raisons, le marché alloue les ressources (matières premières, main-d'œuvre, terres et capital) de manière inefficace. On distingue généralement quatre types de défaillances du marché : le pouvoir de marché (ou l'échec de la concurrence), l'asymétrie d'information, les externalités et les biens publics (CNMC, 2021, p. 23^[13]). Juhász, Lane et Rodrik (2023^[11]), pour leur part, scindent les motifs justifiant la politique industrielle en trois catégories : i) externalités ; ii) défauts de coordination ; iii) biens publics.

25. Il y a externalité lorsque la production ou la consommation d'un bien influence (positivement ou négativement) l'utilité ou le profit d'un autre agent économique sans que cet effet se répercute sur les prix ou les coûts. Les externalités qui ont été invoquées pour justifier la politique industrielle sont par exemple les suivantes⁸ :

- **Externalités d'information.** En présence d'externalités d'information, les coûts et les avantages privés liés à l'acquisition ou au partage d'informations ne correspondent pas entièrement aux coûts et avantages sociaux. Les retombées de la recherche et du développement (R-D) ou de la technologie entre les industries, les régions (voire les pays) en sont un exemple. Le marché risque alors de ne pas offrir suffisamment d'innovations puisque le promoteur de la R-D ou de la nouvelle technologie ne peut en recueillir tous les bénéfices.

⁸ Voir par exemple (Criscuolo et al., 2022^[2]).

- **Les économies d'échelle externes** se rapportent à l'augmentation de la productivité due à la croissance du secteur dans son ensemble ou au regroupement d'entreprises dans une région donnée. Ces avantages peuvent consister en infrastructures communes, en un réservoir plus important de main-d'œuvre dotée de compétences spécialisées ou en un accès plus facile aux fournisseurs et aux clients. Les économies d'échelle externes ne sont pas limitées à certaines entreprises, mais bénéficient à l'ensemble du secteur, ce qui se traduit par une baisse des coûts moyens pour toutes les entreprises concernées.
- **Apprentissage par la pratique** : l'apprentissage par la pratique (également appelé « argument des industries naissantes ») suppose que la productivité sectorielle augmente à mesure que les entreprises gagnent en expérience, acquièrent des connaissances et améliorent leurs processus. Cette expérience, ces connaissances et ces améliorations peuvent avoir des retombées qui bénéficient à d'autres entreprises du même secteur, en diminuant leurs coûts de production (externalités intrasectorielles de l'apprentissage par la pratique (Stiglitz et Greenwald, 2014^[14])).
- **Les externalités environnementales** ont trait aux activités qui produisent des externalités non tarifées sur l'environnement, comme la pollution ou l'épuisement des ressources.
- **Les externalités relatives à la sécurité nationale** font référence à la diminution de la dépendance à l'égard d'une source d'approvisionnement étrangère - terres rares ou semi-conducteurs par exemple -, qui peut renforcer la sécurité d'un pays (Juhász, Lane et Rodrik, 2023^[11]). C'est par exemple le cas des microprocesseurs nécessaires à un large éventail d'appareils électroniques, notamment ceux qui sont importants pour la défense et la sécurité nationales, comme les infrastructures de communication, les technologies de cybersécurité et les systèmes militaires.
- **Des externalités positives pour l'emploi** se produisent lorsque la création d'emplois pour les classes moyennes renforce la cohésion sociale et atténue les maux sociaux (criminalité et toxicomanie par exemple) (Rodrik, 2022^[15]).

26. Les défauts de coordination surviennent lorsque des individus ou des entreprises ne parviennent pas à coordonner leurs actions pour obtenir des résultats mutuellement avantageux. Plusieurs des enjeux contemporains, profonds et complexes, comme la double transition⁹, exigent des entreprises qu'elles mènent des activités complètement différentes ou qu'elles revoient complètement leurs méthodes. Elles sont parfois très réticentes à investir dans une nouvelle technologie ou un nouveau produit parce que les bénéfices de cet investissement dépendent en grande partie de la probabilité ou de la disposition d'autres entreprises à investir dans des technologies complémentaires ou connexes. Sans l'intervention des pouvoirs publics, qui coordonnent les investissements, ces derniers ne seraient pas réalisés¹⁰.

27. Enfin, les biens ou les services publics, comme l'éducation, une réglementation appropriée, l'ordre public et les infrastructures, influent sur la production privée. Comme les citoyens profitent des biens publics sans les payer, les entreprises privées ont peu d'incitations à produire et à fournir ces biens dans les quantités souhaitées par la société. Les pouvoirs publics interviennent en les fournissant ou en subventionnant leur fourniture afin de garantir leur mise à disposition dans des quantités socialement optimales, portant ainsi au maximum le bien-être de la société. La question des biens publics n'est généralement pas abordée dans le cadre des politiques industrielles, mais il existe des exceptions. Les besoins des producteurs, par exemple, sont souvent très spécifiques à la nature ou au lieu d'exercice de leur activité. Quand les pouvoirs publics choisissent délibérément d'investir dans certains biens publics

⁹ La transition technologique/numérique et la transition écologique.

¹⁰ Un exemple souvent utilisé pour illustrer ce besoin de coordination est celui des voitures électriques, dont la production n'est intéressante que s'il existe des batteries et des stations de recharge, et réciproquement. Voir par exemple une étude de la CMA (2021^[129]), qui porte sur l'importance (et les moyens) de développer un réseau de recharge des véhicules électriques étendu et compétitif.

(un port par exemple) qui profitent à un type d'entreprise ou d'industrie plutôt qu'à d'autres, on peut considérer qu'ils appliquent une politique industrielle (Juhász, Lane et Rodrik, 2023^[11]).

Objectifs de la politique industrielle

28. Selon l'argumentaire retenu, différents objectifs peuvent présider à la mise en œuvre d'une politique industrielle. Le plus souvent, celle-ci est évaluée à l'aune de la croissance économique et de la productivité (Criscuolo et al., 2022, p. 9^[16]), ou bien de la croissance et du développement (CNUCED, 2023, p. 1^[17]). Il existe par ailleurs de nombreux autres objectifs, encore assez classiques, notamment le renforcement de l'innovation, de la compétitivité, de l'emploi et de l'inclusivité. D'autres encore (moins positifs) peuvent consister (implicitement ou explicitement) à utiliser des mesures financées par l'État pour acquérir une position dominante sur le marché international ou mondial dans des secteurs stratégiques.

29. La politique industrielle actuelle met davantage l'accent sur des objectifs nouveaux ou remaniés, en partie pour répondre (à certains) des problèmes d'aujourd'hui (qui seront examinés à la section 2.2), comme le renforcement de la résilience et de l'autonomie stratégique, la réduction des inégalités et la promotion de la transition climatique et (ou) numérique. À cet égard, si l'objectif de croissance économique et de compétitivité conserve le plus souvent une place importante, le ou les objectifs généraux sont parfois plus complexes.

30. C'est sur fond de ces enjeux sociétaux complexes et pluridimensionnels que certains réclament une politique industrielle audacieuse et orientée vers des objectifs précis et ambitieux, qui crée ou formate des marchés. Mazzucato (2015^[8]), en particulier, fait valoir que les États, compte tenu du rôle historique qu'ils ont joué pour susciter des changements transformateurs en encourageant la mise au point de technologies de rupture, devraient définir l'orientation de l'évolution technologique, investir en ce sens et créer un réseau d'entreprises désireuses et capables de suivre cette orientation. Selon l'auteure, les pouvoirs publics seraient plus audacieux, ou disposés à prendre plus de risques que les entreprises privées, en particulier lorsque ces risques sont trop élevés ou trop flous¹¹. Point important, ces orientations ne sont pas produites spontanément par les forces du marché, car les marchés sont « aveugles » : souvent, ils ne tiennent pas compte des préoccupations sociétales ou environnementales (Mazzucato, 2015^[8])¹². Outre cette « cécité » des marchés, les progrès technologiques dépendent généralement des orientations historiques ; autrement dit, les décisions ou les résultats antérieurs déterminent les progrès technologiques futurs (les choix)¹³. En conséquence, les entreprises continuent d'innover ou d'investir suivant l'orientation qu'elles ont (toujours) suivie, même si celle-ci va à l'encontre des souhaits de la société. Des études empiriques ont ainsi observé ce phénomène dans le cadre de la transition verte (Aghion, Boulanger et Cohen, 2011^[18]). Les entreprises qui ont toujours innové dans le domaine des technologies polluantes persistent généralement dans cette voie, tandis que celles qui ont toujours innové

¹¹Par ailleurs, point important, elles devraient pour ce faire pouvoir récolter les fruits d'investissements rentables (Mazzucato, 2015^[8]).

¹²Sur cette base, Hughes et Spiegler (2023^[21]) évoquent « l'adhésion à une nouvelle approche connue sous le nom de « fabrication des marchés » « marketcrafting », qui consiste en la création et la mise en œuvre de cadres de gouvernance des marchés et de l'investissement public dans le but d'atteindre certains objectifs sociaux et économiques ». Ils se réfèrent à Vogel (2018^[87]), qui affirme que les marchés étant des constructions de l'action publique, aucun marché n'est libre, et que l'État intervient régulièrement et nécessairement dans la création et le façonnement des marchés.

¹³ Liebowitz et Margolis (1995^[100]) définissent la dépendance historique de la façon suivante : « un avantage mineur ou fugace ou un progrès apparemment anodin concernant une technologie, un produit ou une norme [qui] peut avoir des effets importants et irréversibles sur l'affectation finale des ressources sur le marché, même dans un monde caractérisé par des décisions volontaires et un comportement d'optimisation individuelle ». Acemoglu (2023^[119]) la décrit dans les termes suivants : « des progrès antérieurs dans la technologie d'un secteur [qui] faciliteront d'autres progrès dans le même secteur ». Voir également, par exemple, les travaux de (Aghion et al., 2016^[117]) et (Aghion, Antonin et Bunel, 2023^[116]).

dans le domaine des technologies propres continuent de le faire. Des instruments de politique industrielle seront sans doute nécessaires pour inciter les entreprises à investir dans des solutions plus écologiques.

31. Si Mazzucato (2021^[7]) estime que les pouvoirs publics ne devraient pas se contenter de remédier aux défaillances du marché mais créer des marchés entièrement nouveaux, d'autres affirment que la résolution de ces défaillances et la création ou le façonnement des marchés ne sont pas incompatibles. Par exemple, les externalités positives ou les défauts de coordination liés au fait que des entreprises n'entrent pas sur un marché risquent d'aboutir à des marchés qui n'assurent pas une affectation optimale des ressources ou qui n'existent même pas. En ce sens, corriger une faille du marché supposerait de créer de nouveaux marchés et de nouveaux secteurs (Cherif et Hasanov, 2019, p. 25^[19])¹⁴. Par ailleurs, (Lane, 2021^[20]) avance que « les politiques axées sur une mission ne nous dispensent pas de réfléchir aux détails [et l'identification des] défaillances du marché demeure indispensable ». Qu'il s'agisse de remédier aux déficiences du marché ou de créer des marchés, la politique industrielle doit impérativement exploiter la puissance des forces du marché pour atteindre des objectifs sociaux et politiques (Hughes et Spiegler, 2023, p. 5^[21]).

Les risques d'une politique industrielle

32. Nonobstant la pertinence économique d'une politique industrielle et ses objectifs vastes et diversifiés, les ouvrages spécialisés mettent aussi en évidence les risques qu'elle comporte, notamment les suivants :

- Les gouvernements ne savent pas choisir les « gagnants » - cette affirmation renvoie à l'idée selon laquelle les pouvoirs publics peinent à repérer précisément les secteurs, les entreprises ou les projets qui s'imposeront sur le marché. L'hypothèse en est que les pouvoirs publics ne disposent pas d'informations suffisantes et (ou) appropriées pour prendre les bonnes décisions et que le marché est plus apte à évaluer les chances de réussite. Par conséquent, lorsque les autorités choisissent un « gagnant », cela conduit le plus souvent à une mauvaise affectation des ressources (Rodrik, 2004^[22] ; Aghion, Boulanger et Cohen, 2011^[18]). De surcroît, ce type de « sélection » fausse le plus souvent la concurrence.
- La politique industrielle est vulnérable à la récupération politique et à la corruption - les entreprises font pression pour bénéficier de ses instruments (Rodrik, 2004^[22] ; Aghion, Boulanger et Cohen, 2011^[18]).
- La politique industrielle risque de décourager l'innovation privée - les politiques publiques de R-D à grande échelle peuvent dissuader les entreprises privées d'innover car elles perçoivent moins la nécessité d'investir dans ces domaines (Juhász, Lane et Rodrik, 2023^[11]).
- Peu d'éléments attestent l'efficacité des politiques industrielles - s'agissant de l'efficacité et de l'efficacé, les données empiriques existantes sur les (nombreuses) formes de politique industrielle sont souvent contrastées (Rodrik, 2004^[22]).
- Certains pays ne disposent pas des administrations compétentes nécessaires pour assurer l'efficacité de ces politiques - beaucoup risquent de se heurter à des difficultés dans la mise en œuvre et la gestion des projets de politique industrielle en raison des déficiences de leurs

¹⁴ En fait, Cherif et Hasanov (2019^[19]) recensent trois « catégories » de politique industrielle : la politique « escargot », la politique « turbo » et la politique « du propulseur ». Bien que leur ambition et leur mise en application diffèrent, les auteurs affirment que pour créer des gains de productivité durables, il faut impérativement remédier aux défaillances du marché. L'approche « escargot » ne prévoit pas de changements radicaux et suppose davantage de mesures classiques, notamment des incitations pour les entreprises privées à s'implanter dans un endroit donné. L'approche « turbo » est plus ambitieuse et s'efforce de modifier les avantages comparatifs dans des secteurs donnés moyennant des mesures qui vont au-delà des interventions ordinaires. L'approche « du propulseur » vise des objectifs ambitieux et des transformations radicales moyennant la création d'industries et la mise à disposition des éléments nécessaires aux entreprises nationales pour prospérer au niveau international.

institutions publiques (Rodrik, 2004^[22]). De même, certains instruments, comme les subventions, sont plus à la portée de certains pays que d'autres en raison des moyens financiers nécessaires.

- La politique industrielle conduit souvent au protectionnisme, ce qui a des retombées négatives sur le bien-être global - cet argument laisse entendre que les interventions publiques visent souvent à protéger les industries nationales de la concurrence internationale, voire à créer des industries pour affronter la concurrence internationale, par exemple en instaurant des droits de douane, des quotas ou des subventions, ce qui restreint les échanges et, au bout du compte, pénalise tout le monde. Une telle stratégie peut déboucher sur des courses aux subventions et (ou) des représailles, ce qui se traduit à terme par une politique industrielle non viable sur le plan budgétaire.
- La politique industrielle peut produire des effets d'aubaine dans les cas où les pouvoirs publics subventionnent des investissements qui auraient été réalisés même sans leur soutien, ce qui donne lieu à des dépenses publiques inutiles (Anderson et al., 2021, p. 12^[23]).
- Il est plus efficace d'apporter un soutien généralisé à la R-D et à la protection intellectuelle : selon cet argument, il est plus avantageux d'apporter un appui général aux activités de R-D et d'assurer une protection solide des droits de propriété intellectuelle que d'axer les interventions gouvernementales sur des industries ou des secteurs spécifiques (Rodrik, 2004^[22]).

33. Quoi qu'il en soit, le rejet intégral d'une politique industrielle en raison des risques précités empêche d'examiner attentivement les domaines dans lesquels elle pourrait être profitable et ne répond pas à des préoccupations valables quant aux lacunes d'une approche entièrement non interventionniste du marché (Piechucka, Sauri-Romero et Smulders, 2023^[24]). Ces risques peuvent au contraire appeler à une conception et à une mise en œuvre prudentes de la politique industrielle¹⁵.

2.2. La politique industrielle aujourd'hui

34. Les exemples de politiques industrielles récemment annoncées, instaurées ou déjà mises en œuvre abondent depuis quelques années¹⁶. Les raisons de cette abondance sont diverses et souvent interdépendantes. D'abord, le contrecoup d'événements mondiaux importants, comme la crise financière mondiale de 2008 et, plus récemment, la pandémie de COVID-19, a mis en évidence la fragilité et les vulnérabilités existant dans plusieurs secteurs d'activité. Cette situation a conduit les pouvoirs publics à déployer des interventions stratégiques pour stabiliser, redynamiser ou stimuler des secteurs clés de l'économie et renforcer les capacités de production nationales.

35. Ensuite, la révolution numérique et l'avènement des technologies transformatrices sont allés de pair avec une nouvelle ère de dynamique industrielle, ce qui a incité les autorités à élaborer sérieusement des politiques visant à exploiter les possibilités offertes par les progrès technologiques tout en atténuant les risques éventuels. Face à ces évolutions, les pouvoirs publics intègrent de plus en plus de projets d'ordre technologique dans leur politique économique et (ou) industrielle et encouragent l'innovation numérique, les programmes de développement des compétences et de reconversion, ainsi que les

¹⁵ Ou bien, selon les termes de Ha-Joon Chang: « *s'opposer à la politique industrielle en raison de ses risques éventuels équivaudrait à plaider en faveur de l'interdiction des couteaux tranchants au motif que certaines personnes se blessent en les utilisant, alors même que d'autres risquent de les utiliser pour nuire à autrui. Or, si nous agissions de la sorte, nous nous priverions entièrement des avantages que présentent les couteaux tranchants. Ce que nous devons faire, c'est améliorer la formation à la sécurité et le contrôle des ventes, et non interdire ces couteaux.* » (Chang, 2006^[113]).

¹⁶ On citera la loi sur les puces électroniques et la science (*CHIPS and Science Act*) (2022) et la loi sur la réduction de l'inflation aux États-Unis (IRA) (2022), la nouvelle stratégie industrielle pour l'Europe (2021), la loi européenne sur les puces (2022), le New Deal coréen (2020) ou le projet de fonds pour l'innovation verte au Japon (2022). Voir également (Millot et Rawdanowicz, À paraître^[99]) pour un tour d'horizon des récents programmes de politique industrielle dans certains pays de l'OCDE et en Chine.

investissements dans l'infrastructure numérique afin que leurs industries demeurent compétitives et inclusives à l'ère du numérique.

36. En troisième lieu, la nécessité de relever le défi urgent et complexe du changement climatique a amené les États à adopter une approche volontariste, ce qui a conduit à l'adoption de politiques industrielles visant à développer des technologies vertes et à promouvoir des pratiques durables et respectueuses de l'environnement dans tous les secteurs d'activité.

37. Quatrièmement, le recul de la productivité et de la croissance de la production au cours des dernières décennies, ainsi que le creusement de l'écart salarial, ont incité les autorités à envisager des stratégies qui débouchent sur des résultats sociaux plus satisfaisants ou plus acceptables (Crisuolo et al., 2022^[2]).

38. Enfin, la perte de confiance généralisée dans les résultats du marché, les tensions géopolitiques, notamment l'agression de grande envergure de la Russie contre l'Ukraine, et la méfiance à l'égard de la mondialisation et du libre-échange ont entraîné une montée du protectionnisme et de l'interventionnisme. Des voix se sont donc élevées pour appeler à un renforcement de la résilience (de la chaîne d'approvisionnement), de l'autosuffisance, de l'autonomie stratégique et (ou) de la sécurité nationale, ce qui a incité de nombreux gouvernements à réévaluer leurs stratégies industrielles. Les évolutions politiques jouent ici un rôle important et les stratégies de rétorsion - l'instauration de programmes de politique industrielle dans plusieurs pays ou régions en réaction directe à une intervention à grande échelle dans d'autres pays ou régions, parfois en place depuis des décennies - risquent d'aboutir à une situation préjudiciable à tous. L'Encadré 2.2 examine quelques exemples de stratégies industrielles récemment mises en œuvre.

Encadré 2.2. Exemples actuels de politique industrielle

De nombreux pays ont élaboré ou remanié certaines politiques industrielles au lendemain de la pandémie de COVID-19. Celles-ci avaient pour objectif de renforcer la résilience économique, l'autosuffisance, voire la sécurité nationale. La Corée, par exemple, a annoncé en 2020 sa stratégie *Matériaux, pièces, équipements 2.0* destinée à stimuler la production nationale dans ce domaine et à faire face à la transformation des chaînes d'approvisionnement due à la pandémie par des subventions à la relocalisation, des investissements dans les infrastructures et des déductions fiscales sur les investissements dans les technologies de pointe. Par ailleurs, alors que la Commission européenne avait jeté en 2020 les bases d'une stratégie industrielle « à même de soutenir la double transition vers une économie verte et numérique, de rendre l'industrie européenne plus compétitive à l'échelle mondiale et de renforcer l'autonomie stratégique ouverte de l'Europe », il lui a fallu actualiser cette stratégie en 2021 pour tenir compte des situations nouvelles consécutives à la crise du COVID-19.

D'autre part, plusieurs stratégies industrielles ont pour objectif de dynamiser la fabrication nationale de semi-conducteurs tout en poursuivant simultanément d'autres objectifs. Ainsi, la loi sur les puces électroniques et la science des États-Unis (2022), le règlement européen sur les semi-conducteurs (2023) et la loi coréenne sur les puces (*K-Chips Act*) (2023) visent à promouvoir l'innovation numérique dans le secteur des semi-conducteurs afin d'en préserver la compétitivité, d'en réduire les dépendances externes et (dans le cas de l'Union européenne¹) de réaliser la transition écologique. Ces trois lois prévoient essentiellement (mais pas uniquement) des incitations à l'investissement (crédits d'impôt, prêts, aides et subventions). Afin de remédier à la pénurie de compétences², elles allouent en outre des fonds pour financer les programmes d'éducation et de formation et faciliter l'acquisition de qualifications et la reconversion. Le Japon, avec sa *Stratégie pour les semi-conducteurs et l'industrie numérique* (2021), et la Chine, avec ses *Lignes directrices pour la promotion de l'industrie nationale des circuits intégrés* (2014) et son programme *Made in China 2025* (2015), ont également établi leur propre cadre de référence pour renforcer leur compétitivité dans le secteur des semi-conducteurs. Bien que chaque pays ait ses propres particularités, les financements ont souvent pour objectif de favoriser l'investissement et le développement commercial, notamment l'expansion des usines de fabrication d'équipements et de matériaux, des centres de fabrication et de R-D, et de soutenir les PME présentant un potentiel d'innovation et les partenariats avec les universités afin de prévenir la pénurie de main-d'œuvre qualifiée.

Parmi les stratégies de lutte contre le changement climatique, de développement des technologies vertes et de promotion de la durabilité, citons le *Plan industriel du pacte vert* de l'UE (2023), le *Plan directeur pour la transformation verte* du Japon (2022) et la *loi sur la réduction de l'inflation* des États-Unis (IRA, 2022) qui, si elles donnent priorité à l'action climatique, n'en sont pas moins des stratégies d'investissement et de croissance, qui prévoient des financements pour les transitions écologiques et des normes réglementaires. Les instruments varient considérablement d'un pays à l'autre ; en font partie les subventions publiques, les crédits d'impôt à la production et à l'investissement, les subsides, la tarification du carbone, la création de « bacs à sable » réglementaires et l'introduction de réglementations. Il existe en parallèle des instruments de gouvernance et de gestion de la demande, parmi lesquels une plateforme mise en place pour faciliter la coordination des financements privés, la collaboration internationale, la modification des règles de passation des marchés publics afin d'y intégrer des critères de durabilité et de résilience, et l'accélération de la délivrance des permis et des procédures administratives correspondantes.

Certaines stratégies industrielles servent aussi explicitement des objectifs sociaux. Le Canada, par exemple, a mis en place sa propre version d'une politique industrielle carboneutre, ou *Plan Canadien*, qui vise à dynamiser la production nationale et à réduire les vulnérabilités de la chaîne

d'approvisionnement, mais aussi à créer de « bons emplois pour la classe moyenne » et à bâtir une économie propre (Gouvernement du Canada, 2023). L'IRA aussi vise tout particulièrement les populations défavorisées.

Note :

¹ En septembre 2023, le règlement européen sur les semi-conducteurs est entré en vigueur ; il « renforcera la compétitivité et la résilience de l'Europe dans les applications et les technologies des semi-conducteurs, et contribuera à réaliser les transitions numérique et écologique ».

² Dans le cas de l'UE, des centres de compétences en semi-conducteurs ont été créés pour permettre aux entreprises d'accéder aux expérimentations dans le secteur et à l'expertise technique en assurant des formations et le développement des compétences.

Source :

Canada: Gouvernement du Canada (2023), Budget 2023 : Un Plan canadien, <https://www.budget.canada.ca/2023/pdf/budget-2023-fr.pdf> ;
 Chine : Semiconductor Industry Association (SIA) (2021), « Taking stock of China's semiconductor industry », Livre blanc de la SIA, juillet 2021, https://www.semiconductors.org/wp-content/uploads/2021/07/Taking-Stock-of-China%E2%80%99s-Semiconductor-Industry_final.pdf ; Europe : https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy_fr ; https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-chips-act_fr ;
https://www.entreprises.gouv.fr/files/files/01-nouveau-portail/Evenements/20231107_ecguidelines_competence_centres-v3.pdf ; Japon : <https://japan.influencemap.org/policy/GX-Green-Transformation-5477> ; Corée : Szczepański, M. (2021), « Resilience of global supply chains; Challenges and solutions », Note d'information du Service de recherche du Parlement européen, novembre 2021 ; <https://www.businesskorea.co.kr/news/articleView.html?idxno=48866> ; États-Unis : <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/09/fact-sheet-chips-and-science-act-will-lower-costs-create-jobs-strengthen-supply-chains-and-counter-china/> ; <https://www.semiconductors.org/chips-incentives-awards/>

2.2.1. Des données empiriques toujours plus nombreuses

39. Malgré la profusion de politiques industrielles, ou peut-être précisément à cause d'elle, l'évaluation de leur portée et de leur ampleur, et *a fortiori* de leur réussite ou de leur échec, s'est avérée notoirement difficile¹⁷. En effet, en raison du manque d'études empiriques sur ce thème, nous n'avons qu'une compréhension imparfaite des mesures qui sont fructueuses et de celles qui sont improductives (Lane et Juhász, 2023_[3] ; Juhász, Lane et Rodrik, 2023_[1]). Néanmoins, des progrès substantiels ont été réalisés à cet égard ces dernières années, et de nombreuses études se sont attachées à évaluer les politiques industrielles et leurs effets (potentiels)¹⁸. Il en ressort que le recours à la politique industrielle est en nette

¹⁷ En premier lieu, l'absence de définition consensuelle de la politique industrielle rend les comparaisons - entre pays et dans le temps par exemple - difficiles. Ensuite, même si une définition est (ou était) communément admise, l'intervention des pouvoirs publics est rarement (entièrement) transparente et (ou) aisément mesurable. Troisièmement, la politique industrielle est le plus souvent complexe, pluridimensionnelle et a des retombées durables sur les résultats économiques. Elle sert souvent des objectifs multiples, couvre un large éventail d'interventions, concerne ou cible plusieurs secteurs et industries et est évaluée à l'aune de différents critères. Il est donc difficile de définir des scénarios contrefactuels appropriés, c'est-à-dire un monde dans lequel cette politique n'existerait pas, et d'isoler les effets des différentes mesures. Il en résulte que les données et les études empiriques sur la politique industrielle font grandement défaut (Crisuolo et al., 2022_[2] ; Juhász et al., 2022_[102]).

¹⁸ Par exemple, l'OCDE, dans le cadre de son projet de quantification des stratégies industrielles (QuIS), rassemble des données publiquement disponibles et s'efforce de mesurer les stratégies industrielles dans les pays membres (voir également (Crisuolo et al., 2023_[25])). L'Organisation a par ailleurs établi sa base de données MAGIC (MANufacturing Groups and Industrial Corporations), une base de données sur les aides publiques accordées à des secteurs industriels stratégiques ventilée au niveau des entreprises qui couvre 15 secteurs et plus de 450 entreprises du monde entier sur la période 2005-22. D'autres travaux de l'OCDE chiffrent le montant des différentes mesures de politique industrielle, comme les subventions au secteur sidérurgique (OCDE, 2022_[123]) ou les financements bonifiés (OCDE, 2021_[126]). Par ailleurs, Juhász, Lane, Oehlsen et Pérez (2022_[102]) ont mis au point une nouvelle méthode de quantification et d'analyse des pratiques en matière de politique industrielle qui fait appel à des techniques d'apprentissage automatique pour classer automatiquement ces politiques à partir des descriptions des mesures

augmentation. Qui plus est, le poids de ces politiques est considérable : les estimations concernant neuf pays membres¹⁹ de l'OCDE au cours de la période 2019-21 montrent qu'ils leur ont consacré en moyenne 1.4 % de leur PIB sous la forme de subventions et de dépenses fiscales et alloué 1.8 % de PIB supplémentaire à des instruments financiers (prêts, garanties de prêts, prises de participation - dont 1.1 % du PIB aux mécanismes de financement des exportations) (Criscuolo et al., 2023^[25]). Des écarts considérables sont observables entre les pays, les subventions et les dépenses fiscales représentant entre 0.6 % du PIB en Irlande et 2.3 % au Royaume-Uni. Les priorités stratégiques sont également très hétérogènes. Les stratégies industrielles des pays sélectionnés s'appuient principalement sur des instruments sectoriels, qui représentent en moyenne 29 % des subventions et des dépenses fiscales, tandis que les instruments verts occupent une place importante, qui a sensiblement augmenté dans six pays sur neuf entre 2019 et 2021. Enfin, les subventions sont « persistantes » (une subvention accordée une fois à une entreprise sera souvent reconduite au cours des années suivantes), la plupart sont attribuées à une poignée d'entreprises et les entreprises publiques bénéficient de subventions relativement plus élevées (OCDE, 2023^[10]).

40. Avec l'utilisation croissante de la politique industrielle et l'intensification des débats sur les avantages qu'elle présente, les données empiriques sur ses effets se sont multipliées. Des travaux empiriques récents ont mis en évidence différents moyens par lesquels cette politique peut produire des résultats positifs. Des études ont par exemple montré que les mesures de protection des industries naissantes, comme les droits de douane ou les subventions temporaires, peuvent favoriser leur développement et les mettre à l'abri de la concurrence internationale, stimulant à la longue leur croissance et leur compétitivité (Juhász, 2018^[26]). Par ailleurs, les investissements stratégiques dans la R-D et l'innovation ont aiguillonné les progrès technologiques et la modernisation industrielle. Dans les États qui ont donné la priorité au financement de la R-D et aux programmes d'aide à l'innovation, la productivité et la compétitivité ont augmenté et de nouvelles industries sont apparues (Kantor et Whalley, 2023^[27]). Dans le même ordre d'idées, des crédits d'impôt et des subventions à la R-D bien conçus stimulent la R-D et l'innovation, et les politiques de transfert de compétences et de connaissances constituent des instruments complémentaires importants (Criscuolo et al., 2022^[16]). De plus, les politiques industrielles territorialisées, qui visent à favoriser le développement régional et à résorber les disparités spatiales, ont eu des retombées positives sur l'emploi, l'investissement et la croissance économique dans les régions sous-développées (Criscuolo et al., 2019^[28] ; Cingano et al., 2022^[29]). D'autres politiques industrielles ont été jugées efficaces, comme l'aide apportée aux industries lourdes et chimiques en Corée du Sud dans les années 70 (Lane, 2022^[30]) ou la stratégie adoptée par la Finlande après la guerre pour sortir de l'économie agraire (Mitrunen, 2019^[31]).

41. Plusieurs études relèvent cependant des politiques industrielles moins fructueuses, voire stériles, par le passé. Hufbauer et Jung (2021^[32]), par exemple, montrent que certaines ont partiellement ou totalement réussi, tandis que d'autres ont complètement échoué²⁰. Un autre exemple souvent cité est celui de l'échec des politiques de substitution des importations mises en place en Amérique latine au lendemain

appliquées. Evenett et al. (2024^[106]) Présentent en outre un nouvel outil de suivi (le *New Industrial Policy Observatory*, ou NIPO) qui vise à détecter les évolutions de la politique industrielle. Enfin, plusieurs autres études et rapports sur la politique industrielle ont été publiés récemment, notamment (DiPippo et al., 2022^[107]), qui compare la Chine à sept autres économies (Allemagne, Brésil, Corée du Sud, États-Unis, France, Japon et Taipei chinois) et (SCCEI et CCA, 2023^[94]) qui se concentre sur la Chine.

¹⁹ Les pays qui se sont portés volontaires pour participer à cette première phase du projet sont le Canada, le Danemark, la France, l'Irlande, Israël, l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.

²⁰ Les auteurs évaluent 18 politiques industrielles menées aux États-Unis entre 1970 et 2020 à l'aune de trois critères (leur effet sur la compétitivité des États-Unis sur les marchés mondiaux ; selon que leur coût annuel par emploi sauvegardé ou créé dans le secteur a été raisonnable ou pas ; et selon qu'elles ont permis de repousser la frontière technologique).

de la Seconde Guerre mondiale dans l'objectif de stimuler la croissance économique (Birdsall et al., 1993, p. 87^[33]).

42. Dans l'ensemble, les études empiriques récentes semblent jeter un regard plus positif sur la politique industrielle (Juhász, Lane et Rodrik, 2023^[1]), même si celle-ci est souvent très spécifique au contexte et qu'il est difficile d'en dégager des conclusions générales.

2.2.2. La politique industrielle doit jouer un rôle de coordination de premier plan

43. Outre le recours croissant à la politique industrielle et le regard (prudemment) plus favorable que les études empiriques récentes portent sur elle, sa pratique actuelle diffère à bien des égards de celles du siècle dernier. Une évolution majeure en est l'importance accordée à la coordination entre diverses parties prenantes, notamment les organismes publics, le secteur privé, les milieux universitaires et la société civile. Bon nombre des enjeux graves et complexes évoqués dans la section précédente exigent que l'on tienne compte des interdépendances notables entre les différents intervenants. Par exemple, les entreprises sont parfois très réticentes à investir dans une nouvelle technologie ou un nouveau produit parce que les bénéfices de cet investissement dépendent en grande partie de la disposition d'autres entreprises à investir dans des technologies complémentaires ou connexes ou de la probabilité qu'elles le fassent. Ou encore, comme le dit Larrue (2021^[34]) à propos des politiques d'innovation axées sur les missions, « *plus le défi est difficile à relever, plus la demande de coordination est forte* ». Le cas des voitures électriques, mentionné à la section 2.1.2, en offre un exemple de cette coordination ; un autre exemple de son rôle déterminant est celui qu'elle a joué aux États-Unis dans « l'Opération Warp Speed » (OWS), mise en place pour développer un vaccin contre le COVID-19 en un temps record. Outre la création d'une procédure de mise en concurrence pour le développement du vaccin, le gouvernement américain a assuré une coordination essentielle en facilitant la fabrication à l'échelle industrielle et en planifiant la distribution, avant même que l'efficacité et l'innocuité des vaccins ne soient prouvées (Encadré 2.3).

44. Juhász, Lane et Rodrik (2023^[1]) soulignent également la nécessité d'une collaboration itérative continue avec le secteur privé, qui diffère sensiblement de l'approche plus traditionnelle fondée sur la non-intervention, l'autonomie et une réglementation *ex ante* rigoureuse. Rodrik (2008^[35]) préconise une politique industrielle « intégrée » ou « *un modèle de collaboration et de coordination stratégiques entre le secteur privé et l'État en vue de déceler les principaux blocages, de mettre au point les interventions les plus efficaces, d'évaluer périodiquement les résultats et de tirer les leçons des erreurs commises au cours du processus* ». Enfin, selon Lipsey et Carlaw (2020^[36]), qui examinent l'importance et l'incidence des politiques industrielles dans plusieurs économies, les plus fructueuses ont pour caractéristique essentielle que des agents des secteurs public et privé participent à des projets coopératifs, chacun intervenant dans les domaines où il dispose d'un avantage comparatif.

45. Cette fonction de coordination a convaincu de nombreux économistes de la nécessité d'une politique industrielle pour résoudre des problèmes complexes, urgents et pluridimensionnels. Il en résulte que les pouvoirs publics doivent acquérir ou améliorer toute une gamme de compétences pour remplir efficacement ce rôle - depuis la conception et la mise en œuvre des programmes jusqu'à leur suivi et leur refonte (Akileswaran et Sandhu, 2024^[37]).

Encadré 2.3. L'opération Warp Speed

L'opération Warp Speed (OWS) est l'intervention que les États-Unis ont menée face à la pandémie de COVID-19 afin d'accélérer la mise au point et la fabrication des vaccins. Il s'agissait d'un partenariat public-privé qui coordonnait les travaux des ministères de la Santé et des Services sociaux (HHS) et de la Défense (DoD), ainsi que d'autres organismes et entités privés.

L'OWS avait pour mission de sélectionner les vaccins candidats les plus prometteurs et d'apporter des financements publics afin d'accélérer leur développement. Il fallait pour cela faire progresser simultanément les différentes étapes de leur élaboration, par exemple en facilitant leur fabrication à une échelle industrielle, en planifiant leur distribution avant que leur efficacité et leur innocuité n'aient été prouvées, et en établissant des accords d'achat anticipé. Le projet portait sur trois phases essentielles :

1. Mise au point : l'OWS a accompagné le développement de huit vaccins candidats sur plus de 100 initialement recensés. Les entreprises ont été invitées à faire don de contre-mesures, vaccins compris, dans le cadre de cette collaboration. L'objectif était de créer un portefeuille diversifié de vaccins fondés sur différentes technologies et de faciliter l'examen par la FDA des essais cliniques des phases I à III.
2. Fabrication : les autorités ont facilité la fabrication des vaccins candidats dont l'efficacité et l'innocuité avaient été démontrées, indépendamment de la capacité de production des laboratoires.
3. Distribution : l'infrastructure de distribution des vaccins, y compris le matériel de stockage et de transport, a été mise en place avant que les vaccins n'aient été homologués.

Officiellement lancée en mai 2020, l'OWS avait fourni en janvier 2021 63 millions de doses, avant d'être transférée au gouvernement Biden en février de la même année.

En apportant des financements et un appui à plusieurs candidats prometteurs, au lieu de sélectionner un seul gagnant, l'OWS a favorisé la concurrence entre les laboratoires, encourageant ainsi l'innovation et l'efficacité en matière de développement de vaccins. Elle a en outre offert un exemple de coordination nationale efficace, stimulant la collaboration entre des entités concurrentes dans la chaîne d'approvisionnement de la fabrication de vaccins aux États-Unis. Elle est l'illustration d'une politique axée sur une mission qui a permis de relever rapidement un défi technologique, accélérant d'environ cinq mois la mise au point et la distribution d'un vaccin, selon les estimations des NIH.

Source :

<https://web.archive.org/web/20201216233803/https://www.hhs.gov/about/news/2020/05/15/trump-administration-announces-framework-and-leadership-for-operation-warp-speed.html>; <https://fas.org/publication/how-to-operation-warp-speed/>; Dewatripont, M. (2023), « A new pharma industrial policy for Europe? Lessons from COVID-19 », dans : Sparking Europe's new industrial revolution; A policy for net zero, growth and resilience, Blueprint series 33.

2.3. Objectifs de la politique de la concurrence

46. Avant d'analyser l'interaction entre la politique industrielle et la politique de la concurrence, il est utile de rappeler la définition et les objectifs de la seconde.

47. La politique de la concurrence peut être définie comme « l'ensemble des politiques et des lois qui garantissent que la concurrence sur le marché n'est pas entravée au point de réduire le bien-être économique » (Motta, 2004, p. 30^[38]). Le principe en est que les marchés concurrentiels produisent généralement davantage de bien-

être économique que les marchés qui le sont moins, ce que corroborent de nombreuses données empiriques (OCDE, 2014^[39]). Ces marchés concurrentiels obtiennent des résultats efficaces sur le plan des prix, de la qualité ou de l'innovation, soit de manière statique (à un moment donné), soit de manière dynamique (au fil du temps). Le lien entre efficacité et concurrence est ancré dans le premier théorème du bien-être qui établit que, dans le cadre d'une concurrence parfaite, l'optimisation individuelle aboutit à une allocation efficace des ressources sans intervention de l'État (la métaphore de la « main invisible » du marché d'Adam Smith). Le modèle de la concurrence parfaite, malgré ses hypothèses irréalistes, occupe encore une place centrale dans la théorie économique. Les entorses à ce modèle sont censées entraîner des inefficacités allocatives, lesquelles appellent la mise en place de mesures économiques correctives.

48. Les objectifs de la politique de la concurrence peuvent varier dans le temps et diffèrent d'une juridiction à l'autre. De nombreuses juridictions, sinon la plupart, ont pour principaux objectifs de promouvoir le processus concurrentiel et d'optimiser l'efficacité, selon les principes de l'économie du bien-être. Certaines voient cependant dans la politique de la concurrence un instrument permettant d'atteindre d'autres objectifs, par exemple en matière de pluralisme, d'emploi, d'atténuation du pouvoir économique, d'aide aux PME, de justice et d'équité, et d'autres valeurs sociopolitiques²¹.

49. Si l'on compare les objectifs susmentionnés à ceux de la politique industrielle décrits à la section 2.1, on constate que la raison d'être dominante de la politique industrielle - remédier aux défaillances du marché - rejoint souvent les objectifs de la politique de la concurrence ou les recoupe. Néanmoins, malgré cette volonté commune, les objectifs précis et leur réalisation ultérieure ne coïncident pas toujours (pleinement). Ceux de la politique industrielle sont souvent pluriels et beaucoup plus larges (comme nous l'avons vu dans la section précédente), ce qui peut créer des tensions entre les deux politiques. Par exemple, certaines politiques industrielles, comme les mesures protectionnistes ou le soutien financier aux industries nationales, risquent de fausser la concurrence et de nuire à l'efficacité du marché, ce qui va à l'encontre des objectifs de la politique de la concurrence. À l'inverse, les mesures visant à encourager la concurrence sur le marché peuvent parfois contrecarrer les objectifs de la politique industrielle, en particulier lorsqu'elles mettent à mal les efforts déployés par les pouvoirs publics pour soutenir des secteurs jugés stratégiquement importants.

²¹Voir par exemple la session de l'OCDE sur les « [Objectifs de la politique de la concurrence](#) » qui s'est tenue lors du Forum mondial de l'OCDE sur la concurrence le 7 décembre 2022.

3. Interaction entre politique industrielle et politique de la concurrence

50. Nous avons vu à la section précédente que la politique industrielle peut avoir une multitude d'objectifs économiques. Toutefois, la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir le développement industriel ou, si l'on reprend la définition de la section précédente, à améliorer structurellement les résultats du secteur des entreprises nationales, peut avoir des conséquences sur l'intensité et (ou) la nature de la concurrence. Ces conséquences peuvent être positives ou négatives, directes ou indirectes, intentionnelles ou fortuites. La politique industrielle peut par exemple inciter les entreprises à investir dans la R-D, stimuler l'innovation ou augmenter le nombre de nouveaux entrants. Mais elle peut aussi donner lieu, par exemple, à un traitement préférentiel pour certains secteurs ou certaines entreprises, créer des barrières à l'entrée et, partant, entraver la concurrence. Si la politique industrielle peut agir sur la concurrence sous de nombreuses formes, la politique de la concurrence peut aussi, au travers de ses activités de mise en œuvre et de promotion, influencer sur l'élaboration de la politique industrielle.

51. La politique industrielle et la politique de la concurrence entretiennent une relation complexe. Cette complexité ressort dans une certaine mesure des nombreuses descriptions que les ouvrages spécialisés donnent de cette interaction. Certains soutiennent depuis longtemps qu'elles ont des objectifs contradictoires en raison des inefficacités et du protectionnisme supposés de la politique industrielle, d'autres estimant au contraire que leurs objectifs se chevauchent ou s'apparentent car elles « sont complémentaires et doivent être menées de concert » (Criscuolo et al., 2022, pp. 14,32^[2]), « sont complémentaires plutôt que substituables » (Aghion, Boulanger et Cohen, 2011^[18]) ou « s'éclairent mutuellement » (Concurrences, 2020^[40]). La politique de la concurrence est également définie comme un instrument spécifique de la politique industrielle (Criscuolo et al., 2022^[2]) et considérée comme une composante nécessaire à sa réussite (Concurrences, 2023^[41]).

52. L'interaction entre la politique industrielle et la politique de la concurrence est fonction de plusieurs facteurs, notamment de leurs objectifs stratégiques sous-jacents et de leur conception et mise en œuvre précises. Elle peut intervenir essentiellement sous deux formes :

- La politique industrielle peut influencer (positivement ou négativement) sur la (politique de la) concurrence
- La politique de la concurrence (ou son application) peut influencer sur la politique industrielle.

53. Ces deux formes d'influence peuvent avoir une dimension nationale et internationale. La politique industrielle d'un pays donné peut par exemple avoir un effet sur la concurrence sur le marché intérieur (et réciproquement). En revanche, si les marchés sont internationaux, elle peut avoir des répercussions importantes sur d'autres pays, avec des retombées sur la concurrence et le commerce. De la même manière, l'utilisation de la politique industrielle, ou la place qu'elle occupe, dépend en grande partie de la manière dont la politique de la concurrence est appliquée dans les différentes juridictions. Une application plus rigoureuse ou plus laxiste (ou inexistante) de la politique de la concurrence par rapport à l'intervention de l'État peut créer des conditions de concurrence inégales sur les marchés internationaux ou mondiaux, et ainsi avoir des conséquences importantes sur la capacité des industries à faire face à la concurrence (Deffains, d'Ormesson et Perroud, 2020^[4]).

54. Cette section examine l'interaction entre la politique de la concurrence et la politique industrielle à partir de ces deux formes d'influence. D'une part, la politique industrielle elle-même peut, et doit, susciter ou intensifier la concurrence, notamment en s'attachant à remédier aux défaillances du marché. De l'autre, l'application du droit de la concurrence peut sensiblement renforcer la politique industrielle en assurant la compétitivité des marchés.

3.1. L'influence de la politique industrielle sur la concurrence

55. La première forme d'interaction est que la politique industrielle elle-même peut nuire à la concurrence ou la favoriser. C'est cet aspect qui suscite habituellement le scepticisme à son égard, car le fait que l'État privilégie abusivement certaines entreprises par rapport à d'autres, « sélectionne les gagnants » ou préserve l'emploi local, est une pratique jugée inefficace et vaine. Néanmoins, un nombre croissant d'économistes, à la faveur de certains des travaux empiriques mentionnés dans la section précédente, prennent conscience qu'une politique industrielle bien conçue est possible - voire nécessaire - pour atteindre certains objectifs économiques et sociaux. De ce fait, au lieu de voir les marchés et l'intervention de l'État comme des éléments distincts (ou des alternatives), il convient de les considérer comme des éléments interconnectés au sein d'un système économique plus large (Coyle, 2020^[42]). En favorisant le développement d'industries compétitives et en instaurant un climat propice à l'arrivée de nouveaux acteurs, la politique industrielle peut doper l'innovation et l'esprit d'entreprise, ce qui se traduit à terme par une intensification de la concurrence. Autrement dit, dans un monde de deuxième rang (ou monde « réel », c'est-à-dire un monde dans lequel la plupart des marchés sont imparfaits), des politiques ciblées peuvent se justifier et une distorsion engendrée par l'intervention publique peut en fait améliorer le bien-être (Crisuolo et al., 2022, p. 11^[2]).

56. Reste alors à définir ce en quoi consisterait une politique industrielle « bien conçue ». C'est là que la politique de la concurrence entre en jeu, car les économistes voient de plus en plus dans la concurrence le fondement qu'il convient de protéger et de promouvoir en pratique (Petropoulos, 2019^[43])²². Selon eux, la concurrence, en tant que processus, devrait être l'une des clefs de voûte d'une politique industrielle soigneusement conçue (OCDE, 2020^[44]). De fait, beaucoup d'autres théoriciens ont souligné la place centrale qu'elle devrait occuper dans l'élaboration de la politique industrielle. Aghion et al. (2015^[45]), par exemple, relèvent que les politiques industrielles destinées aux secteurs compétitifs, ou qui favorisent la concurrence dans un secteur, augmentent la croissance de la productivité. Tirol (2022^[46]) formule huit recommandations en matière de politique industrielle, dont l'une consiste à adopter une politique neutre du point de vue de la concurrence. Enfin, Aghion (2023^[47]) estime qu'« il faut en priorité que la politique industrielle soit favorable à la concurrence ». Aux États-Unis, la concurrence est devenue un thème central des *Bidenomics*²³, le gouvernement ayant conféré à ses différentes stratégies industrielles un rôle déterminant à cet égard. Il estime en effet qu'en encourageant la concurrence lorsqu'il choisit les secteurs dans lesquels investir, il crée des industries propices à cette dernière et évite de devoir gérer ultérieurement des effets anticoncurrentiels (une concentration excessive des marchés par exemple) (Boushey, 2023^[48]).

²² Le principe étant que les avantages de la concurrence sont généralement reconnus et empiriquement démontrés. Un grand nombre d'études empiriques, menées secteur par secteur ou même entreprise par entreprise, ont confirmé que dans les secteurs où la concurrence est plus vive, la productivité augmente plus rapidement (OCDE, 2014, p. 4^[39]).

²³ « La promotion d'une concurrence loyale est un axe central de la politique des *Bidenomics*, au même titre que l'investissement en Amérique et l'autonomisation des travailleurs. La concurrence est la clé de voûte d'une économie de marché ; elle favorise la baisse des prix, l'amélioration de la qualité des biens et des services, la diversification et l'innovation. C'est pourquoi le président Biden a encouragé l'adoption d'une approche mobilisant l'ensemble de l'administration afin d'identifier et de supprimer les obstacles à une concurrence saine, où qu'ils se trouvent, à commencer par un décret promulgué dans les premiers mois de son mandat, qui créait le Conseil de la concurrence de la Maison-Blanche et définissait 72 mesures que les administrations pouvaient appliquer pour renforcer la concurrence. » (Boushey, 2023^[48]).

3.1.1. La politique industrielle pour instaurer ou stimuler la concurrence

57. En l'absence de concurrence (optimale), les instruments de politique industrielle ont un rôle déterminant à jouer pour l'instaurer ou la promouvoir. En s'appuyant dès le départ sur les principes de concurrence lorsqu'ils interviennent sur certains marchés, les pouvoirs publics peuvent modeler ou réformer les secteurs de manière à ce qu'ils lui soient favorables ; les problèmes à cet égard, notamment les comportements anticoncurrentiels ou les niveaux élevés de concentration, sont ainsi moins susceptibles de se produire.

Promouvoir la concurrence en diminuant les barrières à l'entrée

58. L'absence de concurrence est souvent liée à l'existence de barrières à l'entrée, c'est-à-dire d'obstacles qui empêchent de nouvelles entreprises d'entrer sur un marché donné et de s'y mesurer aux autres. Ces obstacles peuvent être structurels (économies d'échelle, besoins en capitaux et réglementations publiques, etc.) ou stratégiques (pratiques d'exclusion ou coûts de transferts élevés par exemple). Il n'est pas nécessaire qu'une barrière à l'entrée empêche indéfiniment les entreprises de pénétrer sur un marché pour entraver la concurrence ; il lui suffit de retarder l'entrée de nouveaux arrivants (OCDE, 2005^[49]).

59. Un cas extrême de promotion de la concurrence en présence de barrières élevées à l'entrée est la création effective d'un concurrent. Un exemple souvent invoqué est celui de la création d'Airbus en Europe, qui visait à stimuler la concurrence dans l'industrie aérospatiale²⁴. Fondé en 1970 sous la forme d'un consortium d'entreprises aérospatiales européennes, Airbus a été constitué dans le but explicite de contester la domination du géant américain Boeing. Cette initiative est souvent considérée comme un succès²⁵, tout au moins pour l'Europe, car elle a créé un concurrent direct sur un marché dominé par Boeing et a évité aux entreprises aéronautiques européennes de jouer un rôle secondaire en tant que sous-traitants de producteurs américains. Il n'en demeure pas moins que les données empiriques concernant l'instauration d'une concurrence par le biais de la politique industrielle sont contrastées. Tout d'abord, il existe des expériences moins réussies que celle d'Airbus (ou des échecs purs et simples - voir les cas de Solyndra et de Concorde à la section 2) ; ensuite, la création de concurrents, même si elle a des effets positifs pour le pays ou la région qui en bénéficie (l'Europe dans le cas d'Airbus), peut en fait diminuer le bien-être mondial en raison d'une baisse (plus importante) du bien-être de la ou des entreprises (en place) dans le pays ou la région concurrent(e) (Neven et Seabright, 1995^[50])²⁶.

60. Au lieu de créer directement un concurrent (comme dans le cas d'Airbus), la politique industrielle peut encourager la concurrence en réduisant les barrières à l'entrée pour tous les acteurs du marché. Barwick, Kalouptsidi et Zahur (2021^[51]) montrent ainsi que les subventions à l'investissement peuvent avoir des conséquences dynamiques puisque les nouvelles entreprises continuent d'opérer au terme de l'intervention. La tentative du gouvernement des États-Unis de renforcer sérieusement la concurrence dans le secteur de la transformation de la viande en stimulant l'entrée et le développement de petites entreprises en est un exemple récent (Encadré 3.1). Point intéressant, cette expérience a également montré que l'intervention de politique industrielle pouvait gagner à être accompagnée d'une application énergique du droit de la concurrence.

²⁴ Voir par exemple (Terzi, Singh et Sherwood, 2022, p. 33^[89]) (Lipsey et Carlaw, 2020, pp. 42-43^[36])

²⁵ Voir par exemple (Mazzucato, 2021^[7]), (Aghion, 2023^[47]) et (Tyson et Zysman, 2023^[88]).

²⁶ L'existence d'Airbus, par exemple, dont les bénéfices se situeraient entre 40 milliards USD et 52 milliards USD, a amputé les bénéfices de Boeing d'au moins 100 milliards USD. Airbus a donc eu une incidence négative importante sur le bien-être social mondial, mais une incidence sensiblement positive sur le bien-être européen (Neven et Seabright, 1995, pp. 319-320^[50]).

Encadré 3.1. Le programme de sauvetage du secteur de la transformation de la viande aux États-Unis pour stimuler la concurrence

En janvier 2022, le gouvernement des États-Unis a annoncé sa décision de consacrer 1 milliard USD aux fonds de relance économique établis au lendemain de la pandémie pour stimuler la concurrence dans le secteur national de la transformation de la viande, secteur dans lequel quatre entreprises contrôlent 85 % de la transformation du bœuf et 70 % du marché de la viande de porc. Cette décision visait à introduire de nouveaux acteurs dans la chaîne de transformation de la viande ou à renforcer la concurrence entre les opérateurs existants afin d'élargir la palette de choix, d'abaisser les prix pour les consommateurs et de renforcer la résilience de la chaîne d'approvisionnement alimentaire.

Dans le cadre de ce programme, le Bureau du développement rural du ministère de l'Agriculture (USDA) a débloqué 150 millions USD sous forme de subventions pour financer la création d'entreprises dans le secteur de la transformation de la viande et de la volaille et 150 millions USD de subventions supplémentaires pour permettre aux entreprises en place de développer leurs activités. En ciblant en priorité les nouvelles entreprises, ces mesures visent à créer de nouvelles offres sur le marché, et donc à élargir l'éventail de choix et à intensifier la concurrence.

En parallèle, plusieurs autres projets destinés à élargir la concurrence ont également été annoncés, notamment une initiative conjointe du ministère de la Justice et de USDA visant à recenser les éventuelles violations du droit de la concurrence et la rédaction d'un rapport sur les conditions d'accès au commerce de détail et sur le rôle de la concurrence dans la protection des nouveaux arrivants sur le marché de la transformation de la viande. L'une des raisons invoquées par le gouvernement pour justifier cette approche est que les dysfonctionnements survenus dans ce secteur pendant la pandémie étaient dus à un degré de concentration élevé. En effet, l'une des quatre entreprises avait alors été amenée à fermer deux grandes usines de transformation, ce qui avait entraîné des réductions importantes de la production de viande de porc et de bœuf et nécessité un décret obligeant les abattoirs à rester ouverts en vertu de la loi sur la production de défense.

À ce jour (mars 2024), les subventions et les prêts semblent avoir considérablement renforcé la capacité et la résilience des petits producteurs de viande dans tout le pays. Des difficultés subsistent toutefois et il est encore trop tôt pour dire si le programme a obtenu l'effet escompté. Les petits transformateurs demeurent confrontés à des frais d'exploitation plus élevés, se heurtent à des difficultés pour rivaliser avec les principales entreprises du secteur, et leur expansion demeure marginale par rapport aux volumes de production substantiels des leaders de l'industrie.

Source : OCDE(2023), Pro-competitive Policies for a Sustainable Economy: Discussion Paper, <http://www.oecd.org/daf/competition/pro-competitive-policies-for-a-sustainable-economy-discussion-paper.pdf> ; <https://missouriindependent.com/2023/11/30/small-meat-processors-say-usda-measures-dont-address-consolidated-industrys-root-problems/>

61. À l'inverse, le gouvernement peut aussi, par le biais de la politique industrielle, rendre l'entrée ou le développement des entreprises plus difficile ou plus coûteux. Par exemple, les subventions accordées aux entreprises en place (sous forme de subventions à la R-D) peuvent décourager l'entrée de nouvelles entreprises plus performantes en raison de l'effet de réaffectation : les premières augmentent la demande de main-d'œuvre qualifiée et d'autres facteurs de production, relevant ainsi leur coût (Acemoglu et al., 2018_[52]). Ce surcoût réduit les bénéfices sur lesquels les nouveaux arrivants potentiels peuvent compter, ce qui les dissuade d'entrer sur le marché (Aghion, 2023, p. 32_[47]).

62. La réglementation publique elle-même peut aussi faire barrière à l'entrée. Sur des marchés en mutation rapide notamment, une politique industrielle mal conçue peut avoir des retombées considérables sur les possibilités d'entrée et sur la facilité de réaffectation des ressources en capital et en main-d'œuvre

entre les entreprises et les secteurs d'activité. Par ailleurs, dans la pratique, les règles et les conditions d'accès aux subventions, de même qu'une capacité administrative insuffisante ou déficiente pour traiter les demandes correspondantes, peuvent constituer une barrière à l'entrée et ainsi compromettre la réussite de la politique industrielle. Une fois encore, les politiques industrielles, lorsqu'elles sont mal conçues et mises en œuvre, peuvent créer une barrière de facto à l'entrée²⁷.

63. Pour parer à ce problème, on peut procéder à une évaluation des lois et règlements censés faire évoluer un secteur (autrement dit, la politique industrielle) afin de mesurer leur incidence sur la concurrence. En octobre 2023, l'Office de la gestion et du budget (OMB) des États-Unis a publié des lignes directrices fondées sur la Boîte à outils de l'OCDE pour l'évaluation de la concurrence²⁸ afin d'aider les organismes publics qui élaborent des réglementations fédérales à mieux en apprécier les effets éventuels sur la concurrence. Lorsqu'ils évaluent l'incidence d'une réglementation, ces organismes sont censés répondre à diverses questions, par exemple : en quoi la réglementation modifierait-elle le nombre ou l'éventail de concurrents, ou bien les incitations ou l'aptitude des entreprises à affronter la concurrence ? Quelles seraient ses retombées sur la concurrence au sein de la chaîne d'approvisionnement et sur le marché du travail, ou inversement ²⁹?

La passation de marchés publics pour instaurer la concurrence

64. Les marchés publics peuvent aussi sensiblement favoriser l'émergence ou le renforcement de la concurrence. Bien que leur objectif premier consiste à « fournir les biens et les services nécessaires à l'accomplissement de la mission de l'État de manière rapide, économique et efficace », ils suscitent un intérêt croissant pour la réalisation d'« objectifs politiques secondaires », notamment en matière de politique industrielle³⁰.

65. Le recours aux appels d'offres concurrentiels permet d'allouer les fonds publics de manière beaucoup plus efficiente et efficace, mais aussi de créer de nouveaux concurrents ou de faciliter considérablement leur entrée sur le marché. Criscuolo et al. (2022, p. 4_[16]) affirment que les marchés publics peuvent véritablement encourager l'innovation lorsque la demande émane du secteur public (dans les domaines de l'aérospatiale, de la défense, des infrastructures par exemple). La plupart des autorités de la concurrence ont une vaste expérience de la conception d'appels d'offres concurrentiels, essentiellement fondés sur des critères objectifs et transparents, ce qui est souvent le fruit des efforts qu'elles déploient pour lutter contre les soumissions concertées (voir l'Encadré 3.2 qui en donne deux exemples).

²⁷ Aux États-Unis, par exemple, un retard a été constaté dans le versement des subventions publiques à certaines grandes entreprises étrangères dans le cadre de la loi CHIPS, ce qui a fait craindre que les entreprises nationales ne bénéficient d'une priorité à cet égard. [Is U.S. industrial policy learning from its mistakes?\(noahpinion\)](#).

²⁸ La [Boîte à outils de l'OCDE pour l'évaluation de la concurrence](#) aide les gouvernements à éliminer les obstacles à la concurrence en leur proposant une méthode pour identifier les restrictions inutiles aux activités de marché et élaborer des mesures moins restrictives, permettant néanmoins de réaliser les objectifs des politiques publiques.

²⁹ [Guidance on Accounting for Competition Effects When Developing and Analyzing Regulatory Actions \(whitehouse.gov\)](#)

³⁰ Recommandation de l'OCDE sur les marchés publics [[OECD/LEGAL/0411](#)].

Encadré 3.2. Favoriser l'entrée de nouveaux concurrents par le biais des marchés publics

Attribution des fréquences 4G en Colombie

Les enchères concurrentielles pour le marché des services de communications mobiles organisées en 2011 par la surintendance de l'Industrie et du Commerce (SIC) offrent un exemple de facilitation par les autorités de la concurrence de l'entrée sur un marché.

Le gouvernement colombien, voyant dans l'Internet mobile un marché émergent et important pour la croissance, en avait fait une priorité. Une analyse économique réalisée par la SIC avait cependant signalé le risque que se perpétue la domination d'un seul fournisseur (Claro) sur le marché de l'Internet et des services téléphoniques mobiles. En conséquence, face à un projet d'enchères publiques des fréquences de la technologie d'évolution à long terme de quatrième génération (4G LTE), la SIC s'est employée, en collaboration avec d'autres organismes publics, à restructurer les enchères de manière à accroître la concurrence sur ce marché.

Elle a constaté que des enchères de fréquences ouvertes, sans restrictions, préserveraient sans doute le monopole existant en raison des coûts d'entrée élevés. Pour parer à cette éventualité, l'autorité de la concurrence a proposé de créer des « blocs réservés » et de limiter la participation du fournisseur dominant à un seul de ces blocs, en concurrence avec d'autres entreprises de télécommunications bien établies. Un bloc réservé distinct du spectre des fréquences des services sans fil avancés serait ouvert à d'éventuels nouveaux entrants sur le marché. Cette démarche a permis à deux nouveaux arrivants - Avantel et DirecTV - de pénétrer le marché, ce qui a stimulé la concurrence. La collaboration entre les organismes colombiens a été déterminante pour renforcer la concurrence dans le secteur et préserver dans le même temps la dynamique du marché, ce qui a permis d'améliorer l'infrastructure des télécommunications et d'accroître l'attrait du pays pour les entreprises.

Constitution de la United Launch Alliance (ULA)

Un deuxième exemple montre comment les gouvernements sont parfois amenés à prendre des risques en permettant à des entreprises nouvelles et innovantes de participer à des appels d'offres publics.

En mai 2007, la Commission fédérale du commerce des États-Unis (FTC) a autorisé l'opération qui a créé une coentreprise réunissant les deux seuls fournisseurs américains de lanceurs pour les lancements de sécurité nationale, Lockheed-Martin et Boeing, donnant ainsi naissance à la United Launch Alliance (« ULA »). Cette fusion créait un monopole, ce qui a suscité des inquiétudes car le gouvernement américain, en qualité d'acheteur, deviendrait entièrement dépendant d'un seul fournisseur de lanceurs lourds. L'opération a soulevé des appréhensions au sein de la FTC, mais aussi du ministère américain de la Défense (« DOD »), car elle posait des problèmes de concurrence dans le secteur de l'aérospatiale et de la défense.

Dans son appréciation de l'opération de fusion, la FTC s'est principalement attachée à évaluer la possibilité que des concurrents entrent ultérieurement sur le marché et l'argument des parties quant aux gains d'efficacité dus aux économies d'échelle. L'opération a été autorisée sous réserve d'engagements à régler les problèmes de verrouillage vertical de manière à limiter la capacité de l'ULA à défavoriser de futurs entrants. Plus important encore, les engagements non contraignants des acheteurs publics prévoyaient qu'ils s'efforceraient de prendre en considération les nouveaux entrants et de les soutenir. Autrement dit, le ministère de la Défense et la NASA faciliteraient l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché pour concurrencer le fournisseur unique issu de l'opération. C'est ainsi que, quelques années après la fusion, la NASA a attribué des contrats publics à SpaceX, et non à l'ULA. En 2020, les nouveaux prestataires de services de lancement (SpaceX et d'autres) avaient réussi

à s'imposer comme des substituts crédibles auprès de la NASA, des organismes responsables de la sécurité nationale et des acheteurs commerciaux.

Trois enseignements se dégagent de l'exemple d'ULA. *Primo*, les marchés publics peuvent diversifier des marchés très concentrés et susciter des améliorations imprévues des produits et des services, ce qui attise la concurrence. Les responsables des marchés publics doivent être disposés à adopter des méthodes plus novatrices et plus risquées, et envisager de faire appel à des entreprises très innovantes qui n'intervenaient pas dans le domaine concerné auparavant. *Secundo*, la coopération des autorités de la concurrence avec d'autres organismes nationaux peut résoudre les problèmes liés à la concurrence, à l'innovation, à l'entrée sur le marché et à l'efficacité dans un secteur complexe et dynamique, et ainsi élargir l'éventail de choix des acheteurs publics. *Tertio*, les autorités de la concurrence peuvent recourir à de nouveaux outils analytiques pour examiner les questions relatives à l'innovation sur des marchés hautement technologiques. Cela suppose de prendre des risques et d'encourager l'entrée progressive de nouvelles entreprises sur des marchés innovants.

Source : Groupe de la Banque mondiale (2014), The Competition Policy Advocacy Awards. Changing Mindsets to Transform Markets: Lessons Learned from the First Annual Awards in Competition Policy Advocacy, <https://documents1.worldbank.org/curated/zh/609211474266532681/pdf/108251-WP-Competition-Policy-Awards-PUBLIC.pdf>; Kovacic, W. (2020), « Competition Policy Retrospective: The Formation of the United Launch Alliance and the Ascent of SpaceX », 27 Geo. Mason L. Rev. 863 (2020), GWU Legal Studies Research Paper No. 2020-47, GWU Law School Public Law Research Paper No. 2020-47, <https://ssrn.com/abstract=3670742>

3.1.2. La politique industrielle à l'appui de la concurrence

66. Naturellement, la plupart des instruments ou stratégies de politique industrielle n'auront pas pour objectif explicite (ni même implicite) de créer ou d'intensifier la concurrence. Néanmoins, la prise en compte de cet aspect dans la politique industrielle peut favoriser sa réussite à long terme, surtout lorsqu'elle a pour objectifs, outre la croissance économique, de renforcer la participation à la vie économique et de transformer les structures économiques. De ce fait, les politiques industrielles peuvent (ou doivent) être conçues de manière à encourager ou à respecter la concurrence. Ce n'est pas là une mince affaire car les retombées de leurs programmes ou stratégies dépendent de leurs objectifs et de leur portée, ainsi que de leur conception et de leur mise en œuvre.

67. Selon (Aghion et al., 2015^[45]), pour que la politique industrielle favorise la concurrence, les mesures ne doivent pas être axées sur une seule ou sur un petit nombre d'entreprises, mais réparties sur l'ensemble d'un secteur : « *les politiques favorables à la concurrence se définissent comme des mesures qui ciblent un plus grand nombre d'entreprises dans un secteur ou des mesures qui encouragent des entreprises plus jeunes et plus productives* ». Les auteurs affirment en outre que les effets bénéfiques du ciblage dépendent à la fois du degré de concurrence dans le secteur visé et de la manière dont ce ciblage est effectué. Sur ce dernier point, les avis divergent, mais il existe aussi des points communs (Caffarra et Lane, 2024^[53]). Nombreux sont ceux qui accordent plus d'importance au « processus qu'aux résultats » (Reynolds, 2024, p. 4^[54]) : le processus doit être bien conçu, et une collaboration stratégique entre les secteurs public et privé (comme indiqué à la section 2.2.2) peut faciliter la résolution des problèmes au fil du temps. Point important, un processus solide et institutionnalisé peut également aider à mettre terme aux mesures en vigueur lorsqu'un changement de cap ou un retour en arrière s'imposent. Dans le cadre de ce processus, les « conditionnalités » (Mazzucato et Rodrik, 2023^[55]) et les « garde-fous » peuvent faciliter la mise en place d'une politique industrielle propice à la concurrence. La gouvernance aussi peut favoriser l'élaboration d'une politique industrielle proconcurrentielle. Ces deux points sont examinés ci-après.

Conditionnalités et garde-fous

68. Les conditionnalités imposent aux entreprises bénéficiaires d'une aide publique d'adopter en contrepartie un comportement d'investissement approprié et d'obtenir des résultats satisfaisants. Elles peuvent être limitées (des critères d'éligibilité *ex ante* par exemple), ou subordonnées à des changements de comportement *ex post* (Juhász, Lane et Rodrik, 2023^[11]). Les premières peuvent consister en ce que seules les entreprises d'une certaine taille, dans un secteur ou une région donnés, puissent bénéficier d'une subvention. Les secondes prévoiraient par exemple que les entreprises procèdent à certains investissements. De telles conditionnalités ne sont pas un phénomène nouveau. Amsden (2001^[56]) a décrit le rôle déterminant qu'elles ont joué dans la réussite des tigres d'Asie de l'Est (comme mentionné à l'encadré 2.1) du fait qu'elles associaient le soutien et l'intervention des pouvoirs publics à la mise en place de mécanismes de contrôle pour veiller à ce que les résultats économiques soient conformes à des objectifs de performance soigneusement définis³¹. Pour autant, le recours (explicite) aux conditionnalités dans une stratégie industrielle cohérente et bien conçue est variable (Mazzucato et Rodrik, 2023^[55]). Elles sont jugées particulièrement pertinentes dans le cas d'un gouvernement qui crée ou façonne des marchés par le biais d'investissements très risqués et doit trouver le moyen de socialiser les risques et les bénéfices (et pas seulement les risques).

69. Les conditionnalités peuvent stimuler la concurrence mais aussi fausser les marchés. Elles ont par exemple favorisé la concurrence intérieure dans les économies de l'Asie de l'Est en subordonnant l'aide publique à des objectifs d'exportation. Plus une entreprise exportait, plus elle avait de chances de bénéficier de prêts à longue échéance plus avantageux et d'une protection tarifaire pour ses ventes sur le marché local. Ces dispositions ont donné lieu à une concurrence féroce entre les grands groupes coréens à un moment où l'émergence d'industries lourdes l'atténuait au niveau sectoriel. Une entreprise subventionnée qui n'obtenait pas de bons résultats cessait d'être subventionnée (Kim, 1997^[57]). Les conditionnalités peuvent également fausser le marché, par exemple en imposant des exigences en matière de contenu local. Ces exigences peuvent contribuer à la réalisation de certains objectifs (à court terme), mais sont généralement jugées préjudiciables à la compétitivité à long terme. En effet, elles se soldent par une baisse des importations et des exportations mondiales pour les partenaires commerciaux comme pour l'économie qui les impose et augmentent les coûts de production intérieurs (Stone, Messent et Flaig, 2015^[58]).

70. Les garde-fous sont des règles qui conditionnent l'aide publique à un encadrement du comportement d'accaparement des entreprises afin d'éviter que les investissements dans la politique industrielle ne se dissipent parce que celles-ci donnent (continuent de donner) la priorité à l'optimisation de la valeur actionnariale au détriment d'une véritable innovation (Palladino et Estevez, 2022^[59]).

71. Reynolds (2024^[54]) analyse les conditionnalités et les garde-fous de trois instruments récents de la politique industrielle américaine : la loi sur l'investissement dans les infrastructures et l'emploi (IIJA) adoptée en novembre 2021, ainsi que la loi sur les puces électroniques et la science (loi CHIPS) et la loi sur la réduction de l'inflation (IRA), toutes deux votées en août 2022. Chacune de ces trois lois prévoit des garde-fous et un certain degré de conditionnalité (Encadré 3.3), même si la loi CHIPS est, de par sa nature, la plus susceptible de susciter des inquiétudes quant au bien-être des entreprises ou à la « sélection des gagnants ». En effet, les fonds prévus par la loi CHIPS sont en grande partie distribués au travers de programmes discrétionnaires car elle a pour objectif spécifique de développer la fabrication de semi-conducteurs, secteur dans lequel il existe relativement peu de grandes entreprises. Ceux de l'IIJA, en revanche, sont principalement attribués au moyen de formules de financement, et les dispositions de l'IRA

³¹ Amsden (2001^[56]) a donné à ces conditionnalités le nom de mécanismes de contrôle réciproque.

(relatives aux énergies renouvelables³²) prévoient essentiellement des crédits d'impôt et des programmes de subventions et de prêts.

³² L'IRA prévoit des mesures d'investissement dans la production et la fabrication d'énergie nationales et la réduction des émissions de carbone à l'horizon 2030, mais aussi des mesures visant à réduire les coûts des soins de santé et à lutter contre l'inflation. Elle autorise Medicare à négocier les prix des médicaments sur ordonnance et prolonge de trois ans le programme élargi de la loi sur les soins abordables ([Inflation Reduction Act One Page Summary](#)).

Encadré 3.3. Conditionnalités et garde-fous aux États-Unis

La loi sur les puces électroniques et la science (loi CHIPS)

Garde-fous : la loi CHIPS applique une approche de portefeuille aux subventions fédérales, invitant tous les fabricants de semi-conducteurs à soumettre une demande, où qu'ils se trouvent, afin d'éviter la sélection d'un unique « champion national ». Elle encourage la concurrence au travers de ses programmes discrétionnaires, qui visent à créer des pôles de production compétitifs à l'échelle mondiale en prêtant appui à l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement, et pas seulement aux principaux équipementiers. Un élément important des dispositions de la loi CHIPS est le rôle des États, dont elle exige qu'ils contribuent aux financements demandés, mettant ainsi l'accent sur l'engagement et les partenariats à leur niveau. Les bénéficiaires des subventions qui ne remplissent pas les conditions fixées doivent restituer l'intégralité du montant qui leur a été accordé.

Conditionnalités : la loi CHIPS impose diverses conditions aux entreprises qui perçoivent des fonds fédéraux, conformément aux valeurs sociétales et aux objectifs législatifs plus larges du gouvernement. Il s'agit notamment de fournir des services de garderie pour les enfants des ouvriers de la construction, de faire appel à des travailleurs syndiqués, de payer les salaires en vigueur, d'utiliser des matériaux fabriqués aux États-Unis, d'établir des programmes de perfectionnement de la main-d'œuvre, de limiter les rachats d'actions et les dividendes, de partager les bénéfices avec le gouvernement en cas de profits exceptionnels et de limiter l'expansion en Chine pendant une dizaine d'années.

La loi sur la réduction de l'inflation (IRA)

Garde-fous : les principaux crédits d'impôt de l'IRA, notamment le crédit d'impôt pour la production d'énergie propre (PTC) et le crédit d'impôt pour l'investissement (ITC) dans l'électricité propre, sont neutres sur le plan technologique et souples ; ils portent sur les technologies d'énergie propre qui ne produisent pas d'émissions de gaz à effet de serre. Cette démarche diffère de celle adoptée pour les crédits précédents et donne au secteur privé une certaine latitude pour orienter ses investissements. Outre le PTC et l'ITC, l'IRA prévoit 18 autres crédits d'impôt et programmes de financement axés sur des technologies précises comme l'hydrogène, le nucléaire, le solaire, l'éolien et les carburants propres.

Le PTC et l'ITC accordent un crédit d'impôt de base si les exigences en matière de salaires et d'apprentissage sont respectées. Ils autorisent également le « paiement direct » et la transférabilité, ce qui permet aux entités non imposables, comme les administrations et les collectivités tribales, d'en bénéficier, les contribuables pouvant pour leur part les échanger contre des liquidités. Ils contribuent ainsi à la réalisation des objectifs d'équité du gouvernement en permettant à d'autres entités que les entreprises à but lucratif de bénéficier du programme.

Conditionnalités : l'IRA prévoit plusieurs conditions pour les crédits d'impôt et les programmes discrétionnaires, qui portent essentiellement sur l'équité et la promotion de la production nationale. Les principaux dispositifs en sont les suivants :

- Les crédits d'impôt bonifiés (en dehors des crédits de base) : ils offrent des incitations supplémentaires aux entreprises qui utilisent du contenu national, comme le fer et l'acier produits aux États-Unis, ou qui investissent dans des friches industrielles, des collectivités qui ont renoncé à l'exploitation du charbon ou des zones à faible revenu engagées dans des projets d'énergie renouvelable.
- Les plans de bénéfices pour les collectivités (*Community Benefits Plans* - CBP) : les bénéficiaires de subventions concurrentielles de l'IRA du ministère de l'Énergie doivent soumettre un CBP décrivant les retombées du projet sur les populations marginalisées et les mesures prises pour remédier à ses effets défavorables. Les CBP s'inscrivent dans le cadre du

programme Justice 40 du gouvernement fédéral, qui vise à orienter 40 % au moins des bénéficiaires sur les collectivités défavorisées.

- Crédit d'impôt pour l'achat d'un véhicule électrique : il est accordé pour l'achat d'un véhicule électrique si l'assemblage final et une partie des composants de la batterie sont d'origine américaine. Cette disposition permet également de s'approvisionner auprès des partenaires des Accords de libre-échange des États-Unis, ce qui atténue la pression sur les chaînes d'approvisionnement nationales.

Loi sur l'investissement dans les infrastructures et l'emploi (IIJA)

Garde-fous : l'IIJA prévoit des garde-fous pour assurer que ses financements appuient la création d'emplois de qualité et permettent aux travailleurs de mieux se faire entendre. Dans le cas d'un financement discrétionnaire, les candidats à des subventions concurrentielles doivent prouver que leurs projets créent des emplois bien rémunérés, offrent aux travailleurs la possibilité de s'affilier à un syndicat, font appel à des conventions collectives de projet et mettent en place des programmes d'apprentissage homologués. Dans celui des financements liés au ministère de l'Énergie, les candidats doivent soumettre un plan de bénéficiaires pour les collectivités expliquant en quoi les collectivités locales bénéficieront des projets financés ou en éviteront les conséquences néfastes. Malgré un pouvoir d'exécution limité, cette obligation contraint les candidats à évaluer les retombées des projets sur les collectivités défavorisées.

Conditionnalités : la loi *Build America, Buy America* (BABA) est un pilier fondamental de l'IIJA ; elle renforce substantiellement les exigences en matière de contenu national. Les projets financés par l'IIJA doivent exclusivement utiliser du fer et de l'acier produits aux États-Unis, d'autres règles s'appliquant aux produits manufacturés et aux matériaux de construction non ferreux. Au moins 55 % de la valeur de ces produits (hors main-d'œuvre) doivent être fabriqués aux États-Unis. Pour faire face à d'éventuels problèmes de chaîne d'approvisionnement, les organismes peuvent accorder des dérogations, examinées par le Made in America Office (MIAO), ce qui laisse du temps pour la transition et tient compte de la faisabilité économique. Cette procédure favorise la transparence car elle impose aux entreprises de justifier les raisons pour lesquelles la fabrication aux États-Unis n'est pas viable et permet de mieux comprendre les points forts et faibles de la chaîne d'approvisionnement de l'industrie manufacturière américaine. Ces dispositions soutiennent certes l'industrie nationale et les travailleurs syndiqués, mais peuvent aussi présenter un risque pour la concurrence et la croissance économique, une préoccupation commune en ce qui concerne les projets d'infrastructure financés au niveau fédéral dans divers pays.

Source : Reynolds, E. (2024), « U.S. Industrial Transformation and the "How" of 21st Century », *Journal of Industry, Competition and Trade* (2024) 24:8, <https://doi.org/10.1007/s10842-024-00420-x>

72. Les conditionnalités et les garde-fous peuvent effectivement favoriser l'intégration d'éléments proconcurrentiels dans la politique industrielle. Néanmoins, les facteurs contextuels qui déterminent l'efficacité de cette politique sont très importants, et une approche uniformisée ne saurait convenir. Les mesures devront au contraire être adaptées à des circonstances et à des objectifs spécifiques (Mazzucato et Rodrik, 2023^[55]).

Gouvernance et politique industrielle

73. La gouvernance est un élément clé pour assurer la réussite de la politique industrielle et veiller à ce qu'elle soit favorable à la concurrence. Le « modèle DARPA »³³ est une approche suivie par les États-Unis dont on estime qu'elle réussit à concilier la politique industrielle avec la concurrence et l'entrée sur le marché (Aghion, 2023_[47]). Il a jeté les bases de plusieurs technologies révolutionnaires, dont l'Internet et le GPS. Les projets DARPA présentent trois caractéristiques essentielles : i) ils se situent entre la recherche fondamentale et la recherche appliquée ; ii) les travaux de recherche sont organisés en fonction d'objectifs spécifiques ; iii) l'existence de problèmes de coordination fait qu'il est difficile de financer et de tester la technologie concernée à grande échelle sans intervention publique (Aghion, 2023_[47]). Ces projets portent essentiellement sur des innovations dans le domaine de la défense mais ont également contribué à plusieurs innovations dans d'autres secteurs. Aujourd'hui, la DARPA continue de jouer un rôle central dans les projets à haut risque. Elle applique une méthode originale qui associe un financement descendant à une gestion de programme ascendante, favorisant ainsi la collaboration et la concurrence. En Europe, les appels à la création d'agences inspirées de ce modèle se multiplient (Aghion, 2023_[47] ; Deffains, d'Ormesson et Perroud, 2020_[41]). Une structure institutionnelle de cette nature est préconisée pour organiser le soutien de l'UE au développement et à la commercialisation de technologies innovantes.

3.1.3. La politique industrielle pour remédier aux défaillances du marché

74. L'un des principes directeurs de la politique industrielle est qu'elle doit remédier aux défaillances du marché et améliorer le bien-être social. Liu (2019_[60]) confirme que le recours à ce principe pour déterminer à quelles industries attribuer l'aide correspondante peut être une stratégie fructueuse, car il permet d'éviter un effet de distorsion cumulatif dans un secteur. Le choix d'instruments proconcurrentiels et (ou) leur conception proconcurrentielle déterminent dans quelle mesure une politique industrielle remédiera aux insuffisances du marché. Certains instruments peuvent être plus proconcurrentiels que d'autres, et la conception d'un instrument donné peut également l'être. Ces deux points sont examinés ci-après.

Choix des instruments et stratégies de politique industrielle

75. L'action des instruments de politique industrielle sur la concurrence n'est nullement évidente car elle dépend de nombreux facteurs, notamment la conception, la mise en œuvre et les objectifs spécifiques de cette politique, mais aussi la nature de la concurrence et la structure du marché (Eaton et Grossman, 1986_[61]). Par ailleurs, les études empiriques disponibles examinent souvent l'incidence de la politique industrielle sur différents indicateurs de résultats, sans tenir compte des coûts indirects et des éventuels effets négatifs liés aux distorsions du marché (Piechucka, Sauri-Romero et Smulders, 2023_[24]). Les publications existantes fournissent cependant quelques indications. On trouvera ci-après une brève analyse i) de certaines hypothèses générales concernant les retombées des différents types d'instruments sur la concurrence et ii) des effets de distorsion que les subventions peuvent avoir sur la concurrence puisqu'il s'agit de l'instrument de politique industrielle le plus utilisé (voir la section 2.2).

76. En premier lieu, la politique industrielle qui appuie des technologies encore éloignées d'une application commerciale, c'est-à-dire en phase initiale de développement (Anderson et al., 2021_[23]), est moins susceptible de fausser la concurrence. En se maintenant ainsi à distance, l'intervention risque moins d'altérer le processus concurrentiel et l'allocation naturelle des ressources dictée par les forces du marché.

³³ Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA), voir également la note 3. La DARPA a été créée après que les États-Unis ont perdu la course spatiale contre l'Union soviétique, lorsque Spoutnik est devenu le premier satellite artificiel à orbiter autour de la Terre en 1957. La BARDA, autre organisme conçu sur le même modèle pour le secteur biotechnologique américain, a financé des projets de vaccins concurrents pendant la crise du COVID-19, notamment ceux de BioNTech et Oxford-AstraZeneca (Encadré 2.3).

Les mesures visant à stimuler la R-D fondamentale ou à investir dans des compétences humaines génériques en sont de bons exemples.

77. Ensuite, les instruments horizontaux dénaturent généralement moins la concurrence que les instruments ciblés, qui risquent de fausser les règles du marché en privilégiant certains secteurs ou certaines entreprises. Les mesures horizontales sont principalement les suivantes : i) l'investissement dans l'économie du savoir (en particulier l'enseignement supérieur et la recherche publique) ; ii) des réformes visant à dynamiser les marchés du travail et des produits moyennant des dispositions appropriées en matière de concurrence, d'assurance chômage et de formation professionnelle ; iii) le développement du capital-risque et du capital-investissement pour financer l'innovation (Aghion, 2023^[47]). La plupart des stratégies industrielles, sinon toutes, comportent toutefois une composante ciblée, essentiellement parce que les politiques horizontales sont souvent jugées insuffisantes pour atteindre ses objectifs, et que les pouvoirs publics doivent mieux orienter leur aide.

78. Enfin, parmi les mesures ciblées, les instruments agissant sur la demande sont généralement moins générateurs de distorsions que ceux qui visent l'offre. Ils sont plus susceptibles d'avoir des effets indirects sur l'ensemble des entreprises concernées, indépendamment de leur taille, de leur ancienneté ou de leurs liens avec l'administration (Crisuolo et al., 2022^[2]). Les instruments axés sur l'offre, s'ils risquent de fausser davantage la concurrence, comptent parmi ceux qui peuvent le plus directement modifier le comportement des entreprises, par exemple en les incitant à investir en réduisant les coûts ou les risques ou en améliorant l'accès aux intrants.

79. Comme nous l'avons vu à la section 2.1.2, les instruments envisageables sont légion et le présent rapport ne saurait définir les retombées de chacun d'eux (ni même de la plupart d'entre eux) sur la concurrence³⁴. Toutefois, pour les besoins de l'analyse, nous présentons brièvement les effets présumés des subventions sur la concurrence. Une subvention peut corriger différentes failles du marché. Elle peut par exemple stimuler l'entrée d'entreprises (en s'attaquant à un éventuel pouvoir de marché) ou encourager un comportement ou un investissement qui crée des retombées positives dans la société ou remédie à des problèmes de coordination. Les subventions revêtent de nombreuses formes, et leur conception est importante (OCDE, 2023^[10])³⁵. Lorsqu'elles sont mal pensées ou conçues, elles peuvent fausser les échanges et la concurrence, même si les études empiriques des effets des subventions industrielles sur les échanges et la concurrence sont rares (OCDE, 2023, p. 4^[10])³⁶.

80. Le Tableau 3.1, s'appuyant sur les études empiriques existantes, décrit certains effets des subventions sur la concurrence.

³⁴ Pour remédier aux trois imperfections du marché définies à la section 2.1.2, il existe, outre certains instruments de premier ordre, une liste quasiment illimitée d'instruments de second rang susceptibles de les résoudre au moins partiellement, même si les résultats ne sont pas aussi satisfaisants (Juhász, Lane et Rodrik, 2023^[1]).

³⁵ La Direction des échanges et de l'agriculture (TAD) de l'OCDE a élaboré une taxonomie des mesures d'aide publique, faisant fond sur les travaux qu'elle mène de longue date en vue de recenser et d'évaluer les aides publiques dans les différents secteurs (OCDE, 2023^[10]). Cette taxonomie classe les mesures en fonction de leur incidence formelle et de leur mécanisme de transfert (transfert direct de fonds, abandon de recettes fiscales, etc.).

³⁶ Les critères permettant de juger l'influence des subventions peuvent varier selon qu'il s'agit de concurrence ou d'échanges commerciaux. Si, dans un contexte commercial, leur effet est souvent propre à un pays ou à un secteur (évaluation de leurs effets sur les marchés mondiaux et le commerce international), du point de vue de la concurrence, c'est surtout l'efficacité économique qui est prise en compte.

Tableau 3.1. Exemples de retombées des subventions sur la concurrence

Effet favorable à la concurrence	Distorsions possibles de la concurrence
<ul style="list-style-type: none"> • Les subventions à l'entrée et à l'investissement ont des effets dynamiques du fait que les nouvelles entreprises continuent d'opérer après la fin de l'intervention (Barwick, Kalouptsidi et Zahur, 2021^[51]). • Les entreprises subventionnées ont enregistré une croissance plus rapide que celles qui ne l'ont jamais été au cours des 30 années qui ont suivi l'arrêt des subventions (Choi et Levchenko, 2022^[62]). • Les politiques fiscales (comme les exonérations de TVA) peuvent stimuler la concurrence en renforçant la compétitivité des entreprises soumises à des contraintes de crédit grâce à de meilleurs investissements et à une hausse de la productivité (Liu et Mao, 2019^[63]). • Les subventions destinées à favoriser la concurrence interentreprises en matière d'innovation augmentent les chances de réussite commerciale et réduisent le risque d'incertitude (Lipsey et Carlaw, 2021^[64]). • Les subventions à l'innovation ont des retombées sur les secteurs apparentés (Lipsey et Carlaw, 2021^[64]). 	<ul style="list-style-type: none"> • Les incitations fiscales risquent de protéger les entreprises bien établies, atténuant le dynamisme de la distribution de la croissance, et de ralentir la réaffectation des ressources vers les nouvelles entreprises (Bravo-Biosca, Criscuolo et Menon, 2013^[65]). • Les subventions accordées aux entreprises en place peuvent décourager l'entrée de nouvelles entreprises plus performantes en raison de « l'effet de réaffectation » : les premières augmentent la demande de main-d'œuvre qualifiée et d'autres facteurs de production, ce qui entraîne une hausse des coûts d'entrée pour les secondes (Acemoglu et al., 2018^[52]). • Les subventions à l'entrée sont improductives car elles attirent de petites entreprises inefficaces, ce qui se traduit par une fragmentation accrue du secteur et une surcapacité sur le marché (Barwick, Kalouptsidi et Zahur, 2021^[51]). • Les subventions à la R-D peuvent conduire à l'éviction des investissements privés dans ce domaine et au favoritisme envers certaines technologies (Wilson, 2009^[66]). • Des subventions fiscales à la R-D plus généreuses pour les PME resserrent les écarts de productivité en interne, ce qui accroît leur productivité et leur compétitivité, mais accentue les disparités de taille entre les entreprises pionnières nationales et mondiales, ce qui risque de favoriser les entreprises en place inefficaces aux dépens de l'innovation (Andrews, Criscuolo et Gal, 2015^[67]). • Les subventions à l'innovation risquent d'encourager la survie et l'expansion d'entreprises peu innovantes (Acemoglu et al., 2018^[52]). • Les subventions à l'exportation peuvent doper la compétitivité des entreprises nationales sur les marchés internationaux, mais aussi fausser ces marchés en modifiant leur dynamique (McDonald, Ruta et Van Heuvelen, 2024^[68]). • Les subventions à l'exportation peuvent contribuer à la rentabilité des grandes entreprises exportatrices, et présentent ainsi un plus grand intérêt pour les entreprises en position de force sur le marché (Desai et Hines Jr., 2008^[69]).

Source : Auteur

81. Bon nombre des résultats présentés dans le tableau ci-dessus sont liés à un contexte particulier, mais ils donnent une indication de la manière dont les subventions, aussi bien intentionnées soient-elles, peuvent soit favoriser, soit fausser la concurrence. Ces effets peuvent toutefois rapidement évoluer quand plusieurs instruments interviennent, ce qui est souvent le cas (même si les résultats deviennent alors plus difficiles à démêler).

Conception de la politique industrielle

82. Un principe directeur important pour éviter ou réduire au minimum les distorsions dans le cadre d'une politique industrielle ciblée consiste à assurer la neutralité concurrentielle. Le 31 mai 2021, la Recommandation de l'OCDE sur la neutralité concurrentielle³⁷ a été adoptée ; elle établit un ensemble de principes qui favorisent des conditions de concurrence équitables entre les entreprises. Elle recommande l'adoption et le maintien de règles de marché neutres, de sorte que les gouvernements qui y adhèrent garantissent la neutralité du cadre juridique et veillent à ce que la concurrence ne soit pas indûment empêchée, restreinte ou faussée. Elle invite en outre les pouvoirs publics à éviter d'octroyer des avantages sélectifs à certaines entités et de prendre des mesures susceptibles d'améliorer indûment les résultats

³⁷Voir OCDE, Recommandation du Conseil sur la neutralité concurrentielle [[OECD/LEGAL/2021](https://www.oecd.org/fr/legal/2021/)].

d'une entreprise sur le marché et de fausser la concurrence. La Boîte à outils de l'OCDE sur la neutralité concurrentielle (À paraître^[70]) recommande également que les mesures de soutien public soient limitées dans le temps et prévoient des stratégies de sortie précises, ceci afin de ne pas maintenir les aides publiques au-delà du nécessaire et de préserver les incitations visant à accroître la rentabilité et l'innovation.

83. Outre les instruments politiques neutres du point de vue de la concurrence, Piechucka, Sauri-Romero et Smulders (2023^[24]) proposent un cadre d'évaluation pour la conception des politiques industrielles. Celui-ci comprend une analyse des coûts et des avantages de ces politiques et fait clairement apparaître les arbitrages entre les gains d'efficacité et les distorsions de la concurrence qu'elles introduisent. Cette analyse devrait faciliter l'élaboration d'une intervention de politique industrielle qui remédie aux défaillances du marché, mais prête une attention particulière à ses éventuels effets de distorsion. Elle s'inspire de l'expérience européenne en matière de contrôle des aides d'État et s'apparente à son « critère de mise en balance » (décrit à la section 3.2.3)³⁸ :

1. Remédier aux défaillances du marché

a) *Identifier la ou les défaillances du marché.* L'analyse identifie d'abord les défaillances du marché, ce qui met en évidence la nécessité d'une intervention publique.

b) *Choisir le ou les instruments le(s) plus apte(s) à y remédier.* La deuxième étape consiste à choisir l'instrument ou les instruments appropriés pour remédier à ces défaillances³⁹. La panoplie d'instruments retenue doit être cohérente, chaque intervention s'attaquant à la défaillance *résiduelle* qui n'a pas été traitée par les autres. L'examen des scénarios factuels et contrefactuels (comment les entreprises sont censées se comporter avec et sans l'intervention) doit porter sur les interventions susceptibles de susciter un comportement plus efficace des entreprises. Cette analyse de deux scénarios facilite également l'évaluation chiffrée de l'aide minimale requise - le coût direct de l'intervention pour les contribuables.

2. Limiter les distorsions

a) *Définir les distorsions possibles et la théorie du préjudice correspondante.* Il est indispensable, à ce stade, de déterminer l'effet que l'instrument de politique industrielle proposé pourrait avoir sur la concurrence sur le marché concerné et sur les marchés connexes (amont, aval, complémentaires ou adjacents).

b) *Choisir le ou les instruments qui réduisent au minimum les distorsions du marché.* Ces distorsions peuvent être fonction du degré de sélectivité, mais aussi de nombreux autres facteurs.

84. Les auteurs font également valoir que les critères utilisés pour réaliser l'évaluation dite de compatibilité selon les règles relatives aux aides d'État - nécessité, proportionnalité, effet d'incitation et caractère approprié - fournissent des principes directeurs pour la politique industrielle.

85. Quel que soit le cadre d'analyse utilisé, la politique industrielle doit être soigneusement élaborée, précisément conçue pour résoudre le problème identifié ; elle doit être temporaire et faire l'objet d'un suivi attentif.

³⁸ L'OCDE a proposé un cadre d'analyse similaire en 2020, lorsque les pouvoirs publics ont débloqué des aides considérables à la suite du déclenchement de la pandémie de COVID-19 (OCDE, 2020, pp. 18-21^[44]).

³⁹ En tenant compte d'autres politiques, non industrielles, déjà susceptibles de remédier à certaines imperfections du marché.

3.2. L'influence de la politique de la concurrence sur la politique industrielle

86. Un deuxième aspect de l'interaction entre les deux politiques tient à la manière dont la politique de la concurrence, notamment dans le cadre de sa mise en application, peut notablement conforter l'efficacité de la politique industrielle en préservant la concurrence sur les marchés. C'est dans ce contexte qu'elle peut être considérée comme une forme de politique industrielle - la politique industrielle produit ses meilleurs résultats sur des marchés concurrentiels (Aghion et al., 2015^[45]).

87. Bien que cela implique que tous les modes d'application du droit de la concurrence soutiennent ou renforcent la politique industrielle, cette interaction est plus évidente dans certains cas. Certains instruments d'application peuvent alors vigoureusement soutenir ou renforcer la politique industrielle, en particulier lorsqu'ils visent des secteurs auxquels celle-ci accorde une place stratégique. Ces aspects sont analysés ci-après.

3.2.1. Contrôle des fusions

88. Le débat sur l'interaction entre le contrôle des fusions et la politique industrielle porte sur la question suivante : le premier doit-il tenir compte des objectifs de la seconde et, dans l'affirmative, de quelle manière ? D'une part, la politique industrielle peut favoriser la création d'une entreprise nationale (ou régionale) plus importante (parfois appelée « champion » national ou industriel) au moyen d'une fusion. Selon l'argumentation avancée, cette opération permettrait à l'entreprise d'être plus compétitive sur un marché plus étendu (mondial par exemple). De l'autre, cette pratique risque en revanche d'être incompatible avec la politique de la concurrence lorsqu'elle provoque des distorsions importantes sur ce marché ou sur un autre (plus petit), diminuant ainsi le bien-être économique.

89. Le dernier épisode du débat enflammé à ce sujet est intervenu en février 2019, lorsque la CE a interdit le projet d'acquisition des activités d'équipements et de services de transport d'Alstom par Siemens en se fondant uniquement sur le critère de la concurrence⁴⁰. Les partisans de l'opération soutenaient que la création d'un géant européen du rail aurait renforcé la compétitivité de l'Europe sur le marché mondial, compte tenu notamment de l'intensification de la concurrence des entreprises chinoises fortement subventionnées, ses détracteurs s'inquiétant pour leur part des éventuelles répercussions négatives sur la concurrence, l'innovation et le bien-être des consommateurs⁴¹.

90. Le cas de Siemens/Alstom n'est certainement pas le premier ni le seul qui ait suscité un débat sur les champions nationaux en Europe. Des discussions similaires sont intervenues, par exemple, lorsque la CE a interdit la fusion Aérospatiale-Alenia/de Havilland⁴² en 1991, autorisé (sous conditions) celle de Boeing et McDonnell Douglas⁴³ en 1997 et empêché celle de General Electric et Honeywell⁴⁴ en 2001⁴⁵. De surcroît, après la crise financière mondiale qui a suivi la faillite de Lehman Brothers en 2008, des

⁴⁰ Siemens/Alstom (COMP/M.8677), décision de la Commission du 6/02/2019.

⁴¹ Avant même la décision, dix-neuf gouvernements de l'UE avaient lancé un appel en faveur de « l'identification des évolutions possibles des règles antitrust pour mieux tenir compte de la concurrence et des marchés internationaux dans l'examen des fusions ». La déclaration appelait à une mise à jour des règles de concurrence européennes afin de préserver la compétitivité de l'Europe et de faire face à la concurrence vigoureuse d'autres grandes économies dotées de stratégies industrielles volontaristes. Elle a été suivie, peu après l'interdiction, du « Manifeste franco-allemand pour une politique industrielle européenne adaptée au XXI^e siècle », qui préconise une modification des règles de concurrence de l'UE.

⁴² Aérospatiale-Alenia/de Havilland ([1991] OJ C 59/1), décision de la Commission du 25/02/1991.

⁴³ Boeing/McDonnell Douglas ([1997] OJ L 336/16), décision de la Commission du 30/07/1997.

⁴⁴ GE/Honeywell ([2004] OJ L 48/1), décision de la Commission du 3/07/2001.

⁴⁵ Voir par exemple (Buhart et Henry, 2019^[114]) pour une analyse approfondie d'affaires antérieures.

tensions sont apparues entre la politique industrielle et la politique de la concurrence lorsque plusieurs gouvernements, en Europe notamment, ont exprimé des inquiétudes quant aux fusions transnationales dans des secteurs politiquement sensibles comme la banque et l'énergie et tenté de créer ou de protéger des champions nationaux (OCDE, 2009, p. 12^[71]).

91. À la suite de l'affaire Siemens/Alstom, l'UE a publié en 2020 une « nouvelle stratégie industrielle pour l'Europe », qui ne modifie en rien sa politique de concurrence. De fait, les données empiriques n'apportent pas suffisamment d'arguments en faveur d'une politique de champions nationaux (OCDE, 2009^[71]). La CE a en revanche porté son attention sur la mise en œuvre d'un nouvel instrument en matière d'échanges commerciaux et de concurrence pour répondre à l'une des principales préoccupations exprimées, à savoir les conditions de concurrence inégales sur le marché mondial dues aux aides financières importantes accordées dans certains pays, et a notamment adopté le règlement relatif aux subventions étrangères (RSE) en 2022 (Encadré 3.3).

Encadré 3.4. Le règlement relatif aux subventions étrangères

Le règlement de l'UE relatif aux subventions étrangères (RSF) contient les principales règles de fond et de procédure relatives à la lutte contre les subventions étrangères ayant un effet de distorsion sur le marché intérieur européen. Le règlement est entré en vigueur le 12 janvier 2023 et s'applique depuis le 12 juillet 2023.

Le RSF prévoit trois mécanismes fondamentaux pour examiner les subventions étrangères (deux systèmes de notification préalable et une procédure d'enquête *ex officio*) :

1. Notification préalable d'une opération de concentration d'une certaine ampleur accompagnée de subventions étrangères substantielles*. La CE évaluera s'il y a « une distorsion dans le marché intérieur », une appréciation qui devra « se limiter à la concentration en cause ». Une distorsion du marché intérieur intervient lorsqu'une subvention étrangère est de nature à y renforcer la position concurrentielle de l'entreprise concernée et lorsque, ce faisant, elle y influe réellement ou potentiellement sur la concurrence.
2. Dans le contexte des marchés publics, si la valeur estimée du marché dépasse 250 millions EUR, les entreprises doivent signaler au pouvoir adjudicateur toute subvention étrangère qu'elles auraient reçue au cours des trois années précédentes.
3. Procédures d'enquête *ex officio* : la Commission peut, de sa propre initiative, examiner des informations, quelle qu'en soit la source, concernant des subventions étrangères susceptibles de générer des distorsions, mais aussi examiner les contrats déjà conclus dans le cadre de marchés publics européens.

Le cadre juridique du RSF introduit un critère de mise en balance des effets qui permet à la Commission d'évaluer les effets négatifs d'une subvention étrangère par rapport aux effets positifs découlant du développement de l'activité subventionnée. Il s'agit notamment de prendre en compte d'autres considérations d'intérêt public, comme les retombées positives plus larges de la subvention sur les objectifs stratégiques de l'UE (les transitions verte et numérique par exemple). Ce critère est similaire à celui utilisé pour les aides d'État, même si les modalités de mise en œuvre de l'instrument ne sont pas encore clairement définies.

La méthode d'analyse des subventions étrangères anticoncurrentielles s'articule en quatre étapes :

1. Caractérisation d'une subvention étrangère conférant un avantage sélectif au bénéficiaire ;
2. Caractérisation d'une distorsion de la concurrence ;
3. Mise en balance des effets négatifs et positifs de la subvention ;
4. Engagement et mesures correctives.

Note : * Si l'une des parties à la fusion est une entreprise de l'UE dont le chiffre d'affaires total réalisé dans l'Union atteint au moins 500 millions EUR et que l'entité issue de la fusion a perçu plus de 50 millions EUR de subventions de la part de pays tiers au cours des trois années précédant l'opération.

Source : Damelet, L. (n.d.), « EU Foreign Subsidies Regulation », Global Dictionary of Competition Law, Concurrences, Art. N° 109790, <https://www.concurrences.com/en/dictionary/foreign-subsidies> ; OCDE (2022), « Subventions, Concurrence et Échanges », Note de référence à la table ronde de l'OCDE sur la politique de la concurrence, <http://www.oecd.org/da/competition/subsidies-competition-and-trade-2022.pdf> ; Commission européenne (2021), Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux subventions étrangères faussant le marché intérieur.

92. Des affaires comme celle de Siemens/Alstom montrent que le contrôle des fusions peut influencer sur la politique industrielle sous deux formes : i) il peut être un instrument de politique industrielle (en empêchant une fusion anticoncurrentielle et en préservant ainsi la compétitivité des marchés), ou bien ii) il

peut, dans le cadre de l'évaluation de la concurrence, prendre en compte des considérations de politique industrielle⁴⁶.

Le contrôle des fusions comme instrument de politique industrielle

93. En premier lieu, le contrôle des fusions peut servir la politique industrielle en empêchant une telle opération de réduire substantiellement la concurrence. Dans ce cas, les autorités de la concurrence veillent à ce que le ou les marchés concernés continuent à bien fonctionner⁴⁷. Un accroissement de la concentration des marchés a généralement été observé dans certains des secteurs visés par la politique industrielle. Inquiètes de la concentration excessive de certaines industries, de nombreuses juridictions cherchent les moyens de renforcer leur contrôle des fusions, et notamment d'examiner davantage de fusions de petite taille (OCDE, 2023, pp. 21-22^[72]). Figurent parmi les nouvelles mesures différents seuils de notification, l'établissement d'une liste précise d'entreprises et l'extension des pouvoirs permettant aux autorités de la concurrence d'examiner les fusions en deçà des seuils de notification correspondants. Cette surveillance renforcée des petites acquisitions (ou d'« acquisitions prédatrices » et d'« acquisitions prédatrices inversées »⁴⁸), axée par exemple sur un secteur spécifique, peut entraîner une intensification de la concurrence et ainsi influencer certains objectifs de la politique industrielle (ou aider à les atteindre).

Intégrer des considérations de politique industrielle dans l'appréciation d'une concentration

94. Deuxièmement, il existe sans doute des moyens de prendre en compte les considérations de politique industrielle dans le cadre de l'appréciation concurrentielle d'une fusion. Ces éléments comprennent notamment les possibles gains d'efficacité, dont on peut faire valoir qu'ils compensent les éventuels effets de distorsion de la concurrence, et l'évaluation de la concurrence potentielle, plus précisément de la période prise en considération.

Gains d'efficacité

95. Dans la plupart des juridictions, le contrôle des fusions consiste en partie à évaluer les gains d'efficacité potentiels de ces opérations, qui doivent être mis en balance avec leurs possibles effets anticoncurrentiels. Dans ces juridictions, les fusions donnant lieu à des gains d'efficacité qui leur sont propres et sont vérifiables (ceux résultant d'économies d'échelle par exemple) sont plus susceptibles d'être autorisées. Ainsi, si la création d'une grande entreprise par ce biais (un « champion national » par exemple) produit des gains d'efficacité qui l'emportent sur les effets préjudiciables à la concurrence, la fusion pourra être autorisée pour ce motif - dans le respect des conditions applicables à ces gains dans la

⁴⁶ Les considérations d'intérêt public peuvent offrir à la politique industrielle un moyen d'influer sur le résultat du contrôle des fusions ou de l'invalider (OCDE, 2016^[125]). Or, l'immense majorité des juridictions ne les ont pas intégrées dans la procédure d'examen des fusions de l'autorité de la concurrence. Elles exemptent en revanche les fusions de l'évaluation de l'autorité de la concurrence ou permettent aux décisions relatives aux fusions d'autres organismes publics de prévaloir sur celles de l'autorité de la concurrence. L'Afrique du Sud constitue une exception, puisque la section 12A de la loi sud-africaine sur la concurrence de 1989 dispose que, dans les affaires de fusion, deux évaluations doivent être réalisées : une évaluation de la concurrence et une évaluation de l'intérêt public, mettant en balance i) les considérations habituelles en matière de concurrence et ii) les préoccupations liées à l'intérêt public. Lors de la deuxième évaluation, la Commission ou le Tribunal doit prendre en compte différents facteurs, notamment l'incidence d'une fusion sur un secteur industriel ou une région donnée et la capacité des industries nationales à rivaliser sur les marchés internationaux.

⁴⁷ Voir également un blog récent de M. Snoep, Président de l'ACM, qui affirme que les autorités de la concurrence sont « un frein nécessaire au pouvoir des entreprises » (Snoep, 2024^[92]).

⁴⁸ Pour une analyse de ces acquisitions, voir par exemple (OCDE, 2020^[75]).

juridiction concernée, à savoir que ceux-ci doivent être propres à la fusion, vérifiables et à l'avantage des consommateurs⁴⁹.

96. La situation se complique lorsque des gains d'efficacité apparaissent sur des marchés autres que ceux où une atteinte à la concurrence se produit (gains d'efficacité hors marché), comme les gains d'efficacité environnementale. De nombreuses juridictions ne sont pas ouvertes aux allégations de gains d'efficacité hors marché, et la question de savoir si ceux-ci doivent être pris en compte dans l'appréciation d'une fusion soulève des questions éthiques, ainsi que des considérations d'ordre constitutionnel, institutionnel et juridique propres à chacune d'elles. En conséquence, si « *admettre les allégations de gains d'efficacité hors marché pourrait bouleverser l'examen des fusions (et des accords) dans les juridictions qui limitent actuellement ces allégations, en pratique, ce ne serait probablement pas le cas* » (OCDE, 2023^[73]).

97. En résumé, les gains d'efficacité pourraient donner la possibilité, même si elle est limitée, de tenir compte de certaines considérations de politique industrielle dans le cadre d'un contrôle des fusions (Deffains, d'Ormesson et Perroud, 2020^[4]).

Concurrence potentielle et horizon temporel de l'évaluation

98. Outre les gains d'efficacité, un deuxième élément de l'appréciation de la fusion qui permettrait de prendre en compte (certaines) considérations de politique industrielle serait une évaluation adaptée de la concurrence potentielle, et plus particulièrement l'horizon temporel retenu pour l'analyse. Il importe en effet de savoir si l'horizon temporel des effets probables de la fusion est fixé à un an, trois ans, cinq ans, voire dix ans. Un horizon plus court peut présenter un intérêt pour les autorités de la concurrence, car il réduit les incertitudes quant aux événements futurs (proches). Un horizon plus long correspond sans doute mieux à la réalité économique, mais il peut aussi accroître l'imprévisibilité de l'application de la réglementation et l'insécurité juridique en raison des difficultés inhérentes à la prévision des effets futurs.

99. Les autorités de la concurrence retiennent souvent un horizon de deux à trois ans pour évaluer les effets d'une fusion, même si elles se réservent la possibilité de l'allonger lorsque des éléments (contractuels, par exemple) apportent plus de certitude quant aux évolutions futures (OCDE, 2021^[74]). Dans certains cas, notamment sur les marchés dynamiques ou en pleine évolution, cet horizon est un élément déterminant pour l'analyse⁵⁰. Un horizon trop serré risque de négliger ou de sous-estimer la présence ou la vigueur de la concurrence future. On risque par exemple de sous-évaluer le préjudice concurrentiel que l'acquisition d'une entreprise naissante peut créer (OCDE, 2020, p. 22^[75]) et autoriser une acquisition ou, à l'inverse, de ne pas prendre suffisamment en compte l'éventuelle concurrence de tiers et de bloquer une opération. Cela peut aussi être le cas lorsque des considérations de politique industrielle entrent en jeu. Le traitement de l'entrée de concurrents potentiels est précisément une question qui a suscité une vive controverse dans le cadre de la fusion Siemens/Alstom⁵¹.

⁴⁹ Lignes directrices de l'UE sur l'appréciation des concentrations horizontales au regard du règlement du Conseil relatif au contrôle des concentrations entre entreprises (2004/C31/03).

⁵⁰ Voir par exemple (OCDE, 2020^[75]), qui faisait valoir l'importance particulière de l'horizon temporel pour les acquisitions d'entreprises naissantes étant donné que celles-ci, si elles demeuraient indépendantes, pourraient ne pas exercer de pressions concurrentielles avant deux ans.

⁵¹ Dans cette affaire, la CE a conclu que les fournisseurs asiatiques CRRC (China Railway Rolling Stock Corporation), Hyundai-Rotem et Kawasaki ne pouvaient pas être considérés comme des concurrents potentiels de Siemens/Alstom sur les marchés de l'EEE pour le matériel roulant à grande et très grande vitesse, marchés qui se caractérisent par des barrières élevées à l'entrée. La CE n'a pas accepté la période de 5 à 10 ans proposée par Siemens/Alstom pour l'évaluation de la concurrence potentielle mais a cependant noté que « *même si une période de 10 ans était envisagée, la probabilité que de nouveaux concurrents fassent leur entrée sur le marché ne pourrait être considérée suffisante pour exercer une contrainte concurrentielle notable sur la société issue de la fusion* » (Siemens/Alstom (COMP/M.8677), par. 495). Fait

100. Plusieurs chercheurs (Jenny et Neven, 2019, p. 4^[76]) ont signalé que le délai pris en compte pour l'évaluation des contraintes concurrentielles est sans doute trop court ; le rapport (OCDE, 2021^[74]) indique également qu'il serait utile de le prolonger.

101. En résumé, une analyse approfondie de la concurrence potentielle est nécessaire, et cette évaluation peut influencer sur les considérations de politique industrielle. Dans certains cas, une évaluation distincte de la concurrence future, portant sur un horizon plus long, pourra être envisagée pour donner la possibilité de mieux prendre ces éléments en compte. Les évaluations, lorsqu'elles portent sur un horizon plus lointain, recèlent plus d'incertitudes, nécessitent davantage de jugements de valeur et se fondent sur des scénarios plus probabilistes.

3.2.2. Accords de coopération et abus de position dominante

Accords de coopération

102. Les accords de coopération entre concurrents peuvent avoir des effets ambigus, car ils peuvent être avantageux pour les consommateurs et diminuer la concurrence. Ils peuvent aider à maîtriser certaines défaillances du marché, comme les externalités de connaissances (par le biais d'investissements conjoints dans la RD par exemple) ou les défauts de coordination (au travers d'-D par exemple) ou les défauts de coordination (au travers d'investissements dans des technologies complémentaires par ex.), sans que les pouvoirs publics aient à intervenir. Ils peuvent servir la politique industrielle. En règle générale, les formes de coopération présentant relativement peu de risques (sur le plan de la concurrence) sont la R-D conjointe, les accords d'achats groupés, les campagnes publicitaires communes, les accords de normalisation et les accords de licence technologique (OCDE, 2023, p. 11^[77])⁵².

103. Les autorités de la concurrence peuvent s'appuyer sur cette panoplie d'accords anticoncurrentiels pour soutenir plus résolument la politique industrielle, et ce selon plusieurs méthodes. La première consiste à axer prioritairement les mesures d'application sur certains secteurs (ou types d'affaires), par exemple dans les cas où un secteur est une cible importante de la politique industrielle et que l'autorité de la concurrence a des raisons de soupçonner que la concurrence y est limitée ou entravée. Cette démarche pourrait amener à mettre davantage l'accent sur la lutte contre les comportements illicites, comme les

intéressant, les événements intervenus au début de 2024 ont permis de mieux comprendre la période d'évaluation appropriée dans l'affaire Siemens/Alstom, CRRC étant devenue la première entreprise à faire l'objet d'une enquête approfondie en vertu du nouveau règlement de l'UE relatif aux aides d'État à l'étranger. Le 22 janvier 2024, soit un peu moins de cinq ans après la décision d'interdiction, le pouvoir adjudicateur concernant la procédure de passation de marché bulgare pour le projet « Bulgarie, Sofia : Locomotives et matériel roulant de chemin de fer et de tramway et pièces détachées » a transmis une notification au titre de l'article 29, paragraphe 1, du RSE, émanant de la société chinoise CRRC. L'éventualité improbable (à l'époque) que CRRC devienne un véritable concurrent est peut-être devenue une réalité (Torres Méndez, 2024^[37]), même s'il convient de préciser que le ou les marchés précisément concernés peuvent différer de ceux évalués dans le cadre de la fusion Siemens/Alstom. Après publication par la CE d'un [avis résumé](#) annonçant l'ouverture d'une enquête approfondie et invitant les tiers à présenter des observations, CRRC [s'est retirée](#) de la procédure de passation de marché lancée en Bulgarie et la CE a clôturé son enquête.

⁵² Sont exclus du champ couvert par cette section les accords considérés comme des ententes (fixation des prix, soumissions concertées et répartition de la clientèle ou du marché par exemple), qui sont en soi illégaux dans toutes les juridictions.

ententes d'écoblanchiment⁵³ ou à renforcer la vigilance à l'égard des coopérations ou des alliances⁵⁴. Elle permet de préserver la contestabilité des marchés et de satisfaire à des priorités qui sont conformes à la politique industrielle ou qui la soutiennent, rehaussant ainsi son efficacité.

104. Les autorités de la concurrence peuvent aussi opter pour une méthode assez différente consistant à préciser quels types de coopération et d'accords sont estimés conformes (ou pas) au droit de la concurrence, ce qui permet de procéder à une analyse minutieuse et complète. Les accords de durabilité en sont un exemple, car on estime que l'absence d'orientations précises sur la façon dont les règles de concurrence s'appliqueraient aux accords de coopération qui contribuent à une société plus durable pourrait dissuader les entreprises d'envisager une coopération, même lorsque celle-ci peut être avantageuse⁵⁵. Il se confirme actuellement que de nombreuses entreprises cherchent à unir leurs efforts pour lutter contre le changement climatique, mais craignent souvent que le droit de la concurrence ne limite leurs possibilités d'agir (De Backer et al., 2023^[78]). Pour remédier à ce problème, plusieurs autorités de la concurrence ont élaboré des lignes directrices relatives aux accords de durabilité afin de donner des orientations générales sur la manière dont les accords visant à atteindre des objectifs de durabilité sont évalués du point de vue de la concurrence⁵⁶. Ces lignes directrices leur permettent d'explicitier les régimes

⁵³ Les ententes en vertu desquelles les entreprises peuvent collectivement surfacturer les achats des consommateurs sous couvert d'objectifs de protection de l'environnement, ou encore les cas d'atténuation ou de suppression de la concurrence par un groupe d'entreprises sur la base d'un élément de différenciation lié à la durabilité ou à l'innovation (OCDE, 2021^[79]). En 2021, la Commission européenne a infligé des amendes aux constructeurs automobiles Daimler, BMW et au groupe Volkswagen (Volkswagen, Audi et Porsche) pour [restriction de la concurrence](#) concernant l'épuration des gaz d'échappement émis par les nouvelles voitures à moteur diesel. Alors qu'ils possédaient la technologie nécessaire pour réduire les émissions nocives au-delà de ce qui était légalement exigé par les normes d'émission de l'UE, ils ont évité de se faire concurrence en n'utilisant pas tout le potentiel de cette technologie pour aller plus loin que le niveau d'épuration légalement prescrit. En 2023, la Fair Trade Commission coréenne a sanctionné les constructeurs automobiles allemands Mercedes-Benz Group, BMW, Audi et Volkswagen AG pour une [infraction similaire](#), à savoir pour collusion afin de limiter l'usage des technologies d'épuration des émissions dans leurs voitures diesel.

⁵⁴ La complexité de la transition verte, par exemple, a conduit de nombreux secteurs à conclure des alliances pour résoudre conjointement les problèmes. Dans la seule Union européenne, plusieurs alliances ont été créées ou annoncées, comme l'Alliance pour l'aviation zéro émission, l'Alliance européenne de l'industrie solaire photovoltaïque, l'Alliance européenne des batteries. Il en existe de nombreuses autres à l'échelon national. Ces alliances réunissent un large éventail de partenaires publics et privés dans un secteur ou une chaîne de valeur donnés et doivent respecter les règles de concurrence (OCDE, 2023, pp. 10-11^[77]).

⁵⁵ Une forme de coopération que les autorités de la concurrence peuvent autoriser à titre exceptionnel sont les « ententes de crise », qui désignent des accords passés entre la totalité ou la majeure partie des concurrents dans le but de restreindre la production et (ou) de réduire les capacités afin d'accroître leur rentabilité et d'empêcher les nouvelles entrées sur le marché en temps de crise. Ces accords peuvent être nécessaires pendant une crise afin d'accroître la fabrication d'un produit donné ou de coordonner la fourniture d'un service essentiel. Ils peuvent même être encouragés par les pouvoirs publics. De fait, la coopération entre concurrents peut rehausser le bien-être des consommateurs en augmentant l'offre de produits, et le droit de la concurrence de la plupart des pays autorise cette coopération lorsqu'elle génère des gains d'efficacité et des avantages pour le consommateur. Néanmoins, les autorités compétentes doivent s'assurer que cette coopération n'aboutit pas à des restrictions caractérisées de concurrence, telles que la fixation de prix (OCDE, 2020^[128]).

⁵⁶ On citera par exemple les [Lignes directrices relatives à la durabilité](#) de la Japan Fair Trade Commission (JFTC), les [règles relatives aux accords de durabilité](#) de l'autorité néerlandaise des consommateurs et des marchés (ACM), le [Bac à sable de la durabilité](#) mis au point par la Commission grecque de la concurrence (HCC), le chapitre 9 relatif à la durabilité du [projet de lignes directrices révisées relatives aux accords de coopération horizontale](#) de la Commission européenne, le [note d'orientation sur la collaboration](#) de la Commission de la concurrence et de la consommation de Singapour (CCCS) et les [lignes directrices relatives à la collaboration et à la durabilité](#) de la Commission du commerce

de protection⁵⁷ ou les exemptions du droit de la concurrence pour certaines catégories d'accords de durabilité. Elles leur permettent en outre d'apporter des précisions et de fournir des indications sur l'analyse effectuée, notamment l'examen de tous les effets. Cette démarche est parfois nécessaire car on peut considérer que certains accords, s'ils semblent préjudiciables à la concurrence en première analyse, satisfont aux conditions requises pour bénéficier d'une exemption, produisent des effets bénéfiques qui l'emportent sur les restrictions à la concurrence, ou satisfont autrement à l'exigence consistant à procurer des avantages aux consommateurs (OCDE, 2021^[79]). Cela dit, il est sans doute plus difficile pour les entreprises d'évaluer elles-mêmes ces accords, d'où leur réticence à nouer des collaborations souhaitables d'un point de vue social.

105. En conclusion, les activités d'une autorité de la concurrence liées à l'application de la législation sur les cartels ou aux accords de coopération peuvent favoriser ou renforcer les objectifs de la politique industrielle, ce qui est lié, d'une part, à la formulation d'orientations plus précises pour créer les incitations souhaitées et, d'autre part, à l'application plus vigoureuse des règles en cas de besoin, interventions qui visent toutes deux à créer une industrie plus compétitive.

Abus de position dominante

106. De la même manière, la lutte contre les abus de position dominante peut utilement compléter la mise en œuvre de la politique industrielle. En effet, alors que cette dernière vise à favoriser l'innovation, l'entrée sur le marché et la concurrence, les opérateurs historiques peuvent utiliser leur pouvoir de marché pour empêcher illégalement l'entrée de futurs concurrents ou le développement des concurrents existants.

107. Un exemple bien documenté est celui du secteur des télécommunications aux États-Unis dans les années 60 et 70. De nouvelles entreprises innovantes cherchaient alors à s'implanter sur le marché pour y commercialiser leurs produits novateurs, comme l'accès aux réseaux par modem familial et ligne commutée. Or, l'opérateur historique AT&T les en a empêchées, recourant pour cela à diverses tactiques, comme celles consistant à bloquer l'élaboration de normes et à sanctionner les clients qui traitaient avec ses concurrents. Les mesures coercitives appliquées par le ministère de la Justice ont finalement abouti au démembrement d'AT&T (Wu, 2012^[80]). Cette affaire montre qu'un comportement d'exclusion peut faire obstacle à l'entrée et à l'innovation, notamment à celles d'acteurs extérieurs au marché existant. Cet exemple d'une évolution vers une nouvelle technologie (Internet) dans le secteur des télécommunications peut par ailleurs expliquer pourquoi plusieurs affaires récentes ont examiné les effets négatifs d'un comportement unilatéral d'une entreprise dominante sur l'innovation dans le secteur numérique (OCDE, 2023^[77]).

108. On peut également établir un parallèle avec le rôle que les affaires relevant de l'article 102 du TFUE ont joué pendant et après la vague de libéralisation des secteurs de réseaux en Europe dans les années 90 et au début des années 2000. La politique de la concurrence, par l'application de dispositions en matière d'abus de position dominante, a considérablement contribué au changement structurel résultant des mesures de libéralisation dans les secteurs de l'énergie, des télécommunications et des services postaux. Cette application des règles de concurrence a permis d'éviter que les opérateurs

de la Nouvelle-Zélande. Voir (OCDE, 2021^[79]) pour une analyse plus détaillée des considérations environnementales dans l'application du droit de la concurrence.

⁵⁷ L'application de régimes de protection dans le cadre du droit de la concurrence, surtout pour les (M)PME, diminue le degré de surveillance de leurs opérations, et favorise ainsi leur développement. En exemptant les petites entreprises de certaines règles de concurrence ou en leur permettant de bénéficier de mesures de clémence, ces régimes allègent les charges liées au respect des règles et les incertitudes juridiques. Les (M)PME peuvent ainsi porter davantage d'efforts sur l'innovation, la croissance et l'expansion commerciale, sans avoir à craindre une intervention réglementaire excessive. Les régimes de protection favorisent par conséquent l'instauration d'un climat propice au développement des (M)PME, ce qui encourage l'esprit d'entreprise et stimule le dynamisme économique.

historiques ne détournent les avantages escomptés de la libéralisation, notamment la baisse des prix⁵⁸, en empêchant l'entrée de concurrents sur le marché par des pratiques illégales. En effet, la libéralisation des secteurs de l'énergie, des télécommunications et des services postaux a été suivie de plusieurs décisions d'infraction dans ces secteurs, visant en particulier les monopoles en place (Dethmers et Blondeel, 2017, p. 2_[81])⁵⁹.

109. Certaines des politiques industrielles récentes (visant par exemple à faciliter la transition verte, à réduire les dépendances à l'égard d'intrants essentiels comme les puces électroniques ou à accompagner la transition numérique) prévoient une place importante pour l'innovation. Les autorités de la concurrence du monde entier peuvent faire appel à cette méthode, et l'ont déjà fait, pour préserver la contestabilité et la compétitivité des marchés, ce qui favorise à terme la politique industrielle.

3.2.3. Aides d'État

110. Le contrôle des aides d'État, phénomène en grande partie européen⁶⁰, peut être un instrument utile pour orienter ou appuyer la politique industrielle. En Europe, le mécanisme des aides d'État vise essentiellement à protéger le marché intérieur en empêchant les États membres de se livrer concurrence moyennant ce type de mesures⁶¹. L'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) interdit toute aide fournie par un État membre qui fausse ou menace de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions, dans la mesure où elle affecte les échanges entre États membres. Toute aide d'État doit être proportionnée et appropriée, et la Commission européenne l'examine à l'aune du « critère de la mise en balance » pour prévenir l'utilisation inefficace de l'argent des contribuables et optimiser les avantages pour la société (OCDE, 2021_[82]), encadré 3.6). Cet exercice doit répondre à trois questions :

1. Quel est l'objectif de l'aide ? (la défaillance du marché en cause). S'agit-il d'un objectif d'intérêt commun bien défini ?
2. L'aide vise-t-elle à remédier à la défaillance du marché en cause ou à atteindre un autre objectif ? Est-elle appropriée (effet incitatif) et proportionnée ?
3. Les effets positifs de l'aide l'emportent-ils sur les distorsions de la concurrence et des échanges ?

⁵⁸ L'un des principaux objectifs des mesures de libéralisation des industries de réseaux était de rapprocher au maximum les prix à la consommation des prix du marché (Commission européenne, 2013_[127]).

⁵⁹ Ces affaires portaient, par exemple, sur des subventions croisées (affaire COMP/35.141 - Deutsche Post AG, où l'entreprise utilisait les recettes tirées du monopole rentable du courrier postal pour financer des ventes à perte dans le secteur des services de transport de colis, où elle faisait face à une concurrence), ou sur un verrouillage du marché (affaire COMP/39.386 – Contrats à Long Terme France, sur des contrats d'énergie conclus par les fournisseurs d'énergie historiques avec les consommateurs industriels, qui empêchaient les clients de se tourner vers d'autres fournisseurs).

⁶⁰ Peu de juridictions en dehors de l'UE disposent d'un mécanisme de contrôle des subventions. Figurent parmi elles le Royaume-Uni depuis le Brexit, quelques pays candidats à l'accession à l'UE et voisins de l'Union ou encore des blocs commerciaux régionaux comme l'UEMOA (voir (OCDE, 2021_[82]), encadré 3.7), mais le cadre de l'UE demeure le plus détaillé.

⁶¹ « [...], le marché unique est le meilleur atout de l'Europe pour générer une croissance durable. Un marché intérieur efficace nécessite la mise en place de deux instruments: premièrement, un règlement destiné à créer un marché intégré unique sans frontières nationales et, deuxièmement, une politique de concurrence et en particulier un contrôle des aides d'État visant à empêcher que le fonctionnement de ce marché intérieur ne soit faussé par le comportement anticoncurrentiel d'entreprises ou par des États membres favorisant certains acteurs au détriment d'autres » ([Communication](#) de la Commission européenne sur la Modernisation de la politique de l'UE en matière d'aides d'État, 2012).

111. Toutefois, les règles de l'UE en matière d'aides d'État permettent déjà, dans une certaine mesure, d'atteindre les objectifs des politiques (industrielle ou autres) européennes (Blockx, 2021^[83] ; Deffains, d'Ormesson et Perroud, 2020^[4])⁶², et ce par divers moyens. D'abord, le pouvoir d'accorder des exemptions par catégorie par voie de règlement est un outil utile pour la Commission⁶³. Ainsi, le 23 juin 2023, la Commission a adopté une modification ciblée⁶⁴ du Règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) afin de simplifier et d'accélérer le soutien aux transitions verte et numérique de l'UE⁶⁵. Ensuite, l'article 107, paragraphe 3, alinéa b, du TFUE prévoit la possibilité d'approuver des aides d'État en faveur de « projets importants d'intérêt européen commun » (PIIEC). Ces PIIEC occupent une place de plus en plus importante dans les mesures prises par la Commission européenne pour assurer une économie européenne plus verte, plus numérique, plus sûre, plus résiliente et plus souveraine⁶⁶.

112. Enfin, en mars 2023, la CE a adopté de nouvelles règles en matière d'aides d'État concernant les « aides d'alignement », qui visent à empêcher les entreprises de délocaliser leurs investissements hors d'Europe. Ce principe permet d'accorder soit i) le montant de l'aide qu'un bénéficiaire pourrait recevoir pour un investissement équivalent ailleurs, soit ii) le montant nécessaire pour inciter l'entreprise à localiser l'investissement dans l'EEE (le « déficit de financement »), le montant le plus bas étant retenu. En janvier 2024, la CE a invoqué pour la première fois ce principe en autorisant une aide d'État allemande de 902 millions d'euros destinée à soutenir Northvolt dans la construction d'une usine de production de batteries pour véhicules électriques afin d'empêcher l'entreprise de délocaliser l'investissement aux États-Unis pour bénéficier de la loi sur la réduction de l'inflation (IRA).

113. Bien que les aides d'État soient presque exclusivement un phénomène européen et que certains jugent la poursuite d'objectifs plus larges que la simple concurrence indésirable (Deffains, d'Ormesson et Perroud, 2020^[4]), ce régime offre des enseignements importants pour la politique industrielle, notamment en ce qui concerne l'évaluation des aides et l'attention portée à l'efficience et aux défaillances du marché. Ces éléments peuvent notamment présenter un intérêt pour les pays fédéraux où la politique industrielle relève en partie d'une responsabilité infrafédérale. Ils ont été examinés à la section 3.1.1.

⁶² Deffains, d'Ormesson et Perroud (2020^[4]) examinent comment les règles en matière d'aides d'État sont utilisées à d'autres fins que la seule concurrence, notamment à des fins de politique industrielle, d'harmonisation fiscale ou de réglementation bancaire.

⁶³ La Commission dispose d'un Règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) portant sur les aides d'État. Le RGEC définit certaines catégories d'aides d'État (ainsi que les conditions applicables et les montants maximaux) qui n'ont pas besoin d'être approuvées par la Commission (OCDE, 2021^[82]). En 2021, 93 % des nouvelles mesures d'aides d'État (à l'exclusion des mesures liées au Covid) en relevaient. Il existe également une exemption par catégorie distincte pour les aides en faveur de l'agriculture, de la sylviculture et des zones rurales (Tableau de bord des aides d'État 2022, Commission européenne, 24 avril 2023).

⁶⁴ [Règlement \(UE\) 2023/1315 de la Commission](#) du 23 juin 2023 modifiant le règlement (UE) n° 651/2014

⁶⁵ [Règlements - Commission européenne \(europa.eu\)](#).

⁶⁶ Les PIIEC approuvés portent par exemple sur la [chaîne de valeur des batteries](#), la [chaîne de valeur microélectronique](#) et la [chaîne de valeur de l'hydrogène](#).

4. Le rôle des autorités de la concurrence dans la promotion d'une politique industrielle proconcurrentielle

114. Quel rôle les autorités de la concurrence peuvent-elles, ou devraient-elles, jouer dans un monde où les politiques industrielles foisonnent ? La mise en œuvre de ces politiques ne relève pas des autorités de la concurrence mais des pouvoirs publics, notamment des parlements, des ministères ou des organismes chargés de décaisser les fonds ou d'élaborer les textes législatifs. Comme cette prérogative appartient à d'autres entités étatiques, de nombreuses autorités de la concurrence n'ont guère été impliquées, voire pas du tout, dans la conception des interventions publiques. Or, elles ont un rôle important à jouer dans la conception et la mise en œuvre efficace et efficiente de la politique industrielle.

4.1. Un rôle de conseiller en matière de concurrence

115. Les autorités de la concurrence peuvent d'abord favoriser une politique industrielle plus propice à la concurrence par leurs activités de plaidoyer en faveur de celle-ci. Elles doivent continuer à promouvoir des marchés concurrentiels et à repérer les véritables défaillances du marché, moyennant par exemple des études de marché.

116. De plus, associer pleinement les autorités de la concurrence à l'élaboration de la politique industrielle permettrait d'améliorer considérablement l'efficacité de cette dernière. Leur expérience dans l'utilisation de l'analyse économique, des outils et des données probantes pour évaluer les structures, la dynamique et les résultats du marché, notamment les effets anticoncurrentiels et les (in)efficacités potentielles, peut être extrêmement utile à la mise en application de la politique industrielle. Elles peuvent conseiller les organismes publics chargés d'élaborer la politique industrielle sur différents points, et notamment :

- Les aider à déterminer les domaines dans lesquels la politique industrielle présente le plus grand potentiel. Elles peuvent, si possible en collaboration avec des organismes publics techniques, définir différents scénarios en évaluant les défaillances et les distorsions du marché que les instruments de politique industrielle risquent d'engendrer.
- Conseiller les pouvoirs publics quant aux modes de coopération avec le secteur privé. De nos jours, la politique industrielle mise de plus en plus sur une coordination étroite entre les parties prenantes, à savoir i) entre les différents organismes publics, ii) entre les organismes publics et le secteur privé et iii) entre les entreprises du secteur privé (Akileswaran et Sandhu, 2024^[37]). Il en découle un rôle précis pour les autorités de la concurrence : participer à la conception ou à l'évaluation des formes de coopération avec et entre les entreprises ou les associations du secteur privé, et éviter que des initiatives bien intentionnées n'ouvrent la voie à des pratiques collusoires. Comme les politiques industrielles peuvent encourager la collaboration entre les entreprises, dans les domaines de la recherche ou de la production par exemple, une analyse et une surveillance

minutieuses s'imposent pour établir un équilibre entre concurrence et coopération, en veillant à ce qu'une coopération susceptible d'aider à surmonter les failles du marché ne donne pas lieu à un comportement anticoncurrentiel préjudiciable au bien-être.

- Aider à concevoir des stratégies de politique industrielle propices à la concurrence, en particulier pour les instruments qui sont accordés selon une procédure compétitive (marchés publics, prêts, subventions ou financement par capitaux propres par exemple), de manière à assurer la neutralité concurrentielle. Cette démarche garantit que tout appui accordé à certaines entreprises est le résultat d'un processus concurrentiel et transparent dans lequel les critères d'aide sont clairement spécifiés.

117. Les autorités de la concurrence peuvent dispenser ces conseils ponctuellement (sur demande) mais, dans l'idéal, elles devraient coopérer de manière plus structurée ou plus régulière avec les différents organismes responsables de l'élaboration de la politique industrielle. Dans le cadre de cette collaboration, elles pourraient également recueillir (ou participer à la collecte) des preuves empiriques sur les politiques industrielles qui favorisent effectivement la concurrence.

118. Dans son rôle consultatif de spécialiste de la concurrence, l'autorité peut assurer la transparence des arbitrages à opérer dans différents scénarios d'un point de vue purement concurrentiel, c'est-à-dire en procédant à un examen des défaillances du marché et à une évaluation de la politique industrielle sous l'angle de l'efficacité économique. Cette démarche permet aux organismes publics responsables de l'élaboration de la politique industrielle de prendre des décisions plus éclairées, tenant compte des arbitrages entre les résultats escomptés sur le plan de la concurrence et les autres objectifs stratégiques. Ce point est d'autant plus important que l'efficacité en tant qu'objectif primordial de la politique économique fait parfois l'objet de critiques, lesquelles se sont intensifiées à la suite de certains des problèmes actuels abordés à la section 2.2. Les opposants à l'efficacité en tant que principe directeur considèrent que cet objectif est trop restreint pour s'attaquer à certains des grands problèmes sociétaux⁶⁷. Une répartition inégale des richesses ou des interventions publiques dont les résultats ne sont attendus que dans un avenir relativement lointain justifieraient notamment une définition « plus large » de l'efficacité que celle normalement utilisée par les autorités de la concurrence. Cette définition pourrait envisager un horizon temporel plus long ou accorder plus de poids à des valeurs ou des critères non économiques. Malgré les apparences, le cadre d'analyse ou d'évaluation va bien au-delà de l'application du droit de la concurrence (il est associé en dernière analyse aux principes juridiques et à la jurisprudence).

119. On pourrait en outre établir un cadre d'évaluation ou une boîte à outils pour évaluer l'incidence des instruments et des stratégies de politique industrielle sur l'efficacité du marché. Ce cadre, qui pourrait faire fond sur l'expérience acquise en matière d'évaluation des aides d'État, étayerait les évaluations *ex post* et *ex ante* des différentes politiques industrielles et permettrait aux gouvernements d'expliquer en toute transparence les arbitrages à opérer.

⁶⁷ Foroohar, par exemple (2023_[105]) oppose efficacité et résilience, estimant que l'efficacité conduit à des objectifs de court terme (coûts bas et profits élevés) et à une « fragilité dangereuse ». Deaton (2024_[109]) considère que l'efficacité a son importance, mais que nous lui en accordons trop au détriment d'autres objectifs, et que la justice sociale est désormais subordonnée aux marchés. Caffarra et Lane (2024_[53]) estiment que l'efficacité ne devrait plus être notre « objectif cardinal ». Ils soutiennent que les critères d'efficacité reposent sur des observations insuffisantes, car il est difficile de prouver qu'une politique améliore l'efficacité quand elle a une longue période de gestation et que ses effets bénéfiques se manifestent à long terme.

4.2. Assurer des marchés concurrentiels par l'application de la législation

120. Le deuxième moyen dont disposent les autorités de la concurrence pour (continuer à) appuyer une politique industrielle proconcurrentielle consiste à faire respecter leurs règles afin que les marchés demeurent aussi concurrentiels que possible.

121. À de nombreux égards, cela revient à mener les activités habituelles (une autorité de concurrence est de toute façon mandatée et tenue d'appliquer sa législation en cas de besoin). Les autorités de la concurrence peuvent néanmoins soutenir plus vigoureusement certaines politiques industrielles en donnant la priorité à certaines affaires ou à certains secteurs. Certaines disposent en outre de nouveaux outils qui leur donnent les moyens d'intervenir comme elles ne pouvaient le faire auparavant. Citons, à titre d'exemple, le règlement sur les subventions étrangères (examiné à la section 3.2.1) et les pouvoirs d'intervention proconcurrentiels.

122. Les pouvoirs d'intervention proconcurrentiels désignent des pouvoirs récemment institués dans quelques juridictions et qui permettent à l'autorité de la concurrence de prendre certaines mesures, même en l'absence d'infraction au droit de la concurrence (OCDE, 2023, pp. 18-19^[72])⁶⁸. Si les autorités dotées de ces pouvoirs juridiques sont relativement peu nombreuses, un nombre grandissant de pays envisagent de les leur accorder (Baldwin, 2024^[84]). Lorsqu'ils sont axés sur un secteur donné, les marchés numériques par exemple, ces pouvoirs peuvent favoriser la réalisation de certains objectifs de la politique industrielle.

⁶⁸ La nécessité de mettre en œuvre des mesures proconcurrentielles est déterminée par une étude de marché (un outil classique qu'utilisent quasiment toutes les autorités pour suivre des marchés complexes, problématiques, importants et (ou) en plein essor) qui a mis en évidence une structure de marché imparfaite.

5. Conclusion

123. L'environnement social, économique et politique a profondément évolué au cours des deux dernières décennies. Des enjeux nouveaux et urgents ont conduit les pouvoirs publics à adopter une approche beaucoup plus volontariste, ce qui s'est traduit par une résurgence de l'intervention publique, y compris de la politique industrielle, avec des conséquences et des incidences sur la dynamique et la politique de la concurrence. L'argument invoqué est qu'en menant des interventions stratégiques adaptées à leurs contextes économiques spécifiques et à leurs priorités de développement, ils seront en mesure de faire efficacement face aux problèmes urgents, de saisir les nouvelles possibilités et de promouvoir des industries inclusives et résilientes qui serviront l'ensemble de la société. Ainsi, la renaissance de la politique industrielle dans de nombreuses économies de marché marque un abandon de l'approche de laissez-faire des dernières décennies au profit d'un rôle plus volontariste et stratégique des gouvernements dans la création des industries et des économies de demain. La formule de Dani Rodrik « *Ne demandez pas pourquoi, demandez comment* » paraît plus pertinente que jamais.

124. La politique de la concurrence et ses autorités ne sont qu'une composante du large éventail d'instruments qui influent sur les activités du secteur privé et assurent leur compatibilité avec les objectifs de l'action publique. Or, les principes de la concurrence devraient être la clé de voûte d'une politique industrielle soigneusement conçue ; en ce sens, les autorités de la concurrence ont un rôle important à jouer dans son élaboration pour veiller à ce que les mesures adoptées soient favorables à la concurrence. Qu'il s'agisse de remédier aux défaillances du marché ou de créer des marchés, la politique industrielle doit impérativement exploiter la puissance des forces du marché pour atteindre des objectifs sociaux et politiques.

125. Jusqu'ici, le rôle des autorités de la concurrence a souvent consisté à préserver la compétitivité des marchés en corrigeant les comportements anticoncurrentiels ou en interdisant (ou pas) les fusions, et en évaluant les aides d'État dans certaines juridictions. Étant donné l'importance de marchés compétitifs pour assurer l'efficacité de la politique industrielle, cette fonction demeure cruciale. Par ailleurs, de nouvelles connaissances et données économiques offrent aujourd'hui l'occasion de réorienter l'application du droit de la concurrence de manière à renforcer la complémentarité entre la politique de la concurrence et la politique industrielle, par exemple en ce qui concerne le traitement des gains d'efficacité et la prise en compte d'une concurrence dynamique à venir.

126. Quoiqu'il en soit, les autorités de la concurrence, en tant que spécialistes de l'analyse des structures de marché et de la dynamique et du comportement du marché, peuvent jouer un rôle encore plus important en conseillant les pouvoirs publics et les responsables politiques sur la démarche à suivre pour que l'élaboration de la politique industrielle prenne dûment en compte les principes de la concurrence. Elles pourraient par exemple donner leur avis sur le choix des instruments de politique industrielle, sur leur conception et sur les conditionnalités ou garde-fous souhaitables. Cette contribution permettrait d'instaurer ou de renforcer la concurrence ou, tout au moins, de veiller à ce que les mesures de politique industrielle ne lui portent pas indûment atteinte. Par ailleurs, la mise en évidence des défaillances du marché et des distorsions potentielles permet aux organismes publics chargés d'élaborer la politique industrielle de prendre des décisions plus éclairées en tenant compte des arbitrages entre les résultats escomptés sur le plan de la concurrence et les autres objectifs stratégiques. Dans ce cadre, les autorités de la concurrence peuvent donner une idée des coûts indirects dérivant des distorsions de la concurrence engendrées par

les choix de politique industrielle. Si elles n'assument pas cette fonction, la résurgence de la politique industrielle à travers le monde, selon des stratégies, des formes et des modalités innombrables, risque de déboucher sur des résultats inefficients et sous-optimaux qui réduiront le bien-être.

127. Un cadre d'élaboration de la politique industrielle pourrait reposer sur des principes visant à garantir que les interventions économiques favorisent la concurrence et l'efficacité sur les marchés. Cette approche renforce l'efficacité de la politique industrielle en soi, mais peut aussi empêcher l'émergence ou l'aggravation de problèmes de concurrence à l'avenir. Les principes de la concurrence à prendre en compte lors de la formulation de la politique industrielle sont principalement les suivants :

1. **Chercher en priorité à remédier aux défaillances du marché.** Mettre en œuvre des politiques industrielles là et quand des défaillances du marché ont été clairement constatées. Choisir l'instrument adapté pour y remédier tout en veillant à ce qu'il ne diminue pas indûment la concurrence.
2. **Définir quelles distorsions de marché la politique industrielle risque de créer.** Évaluer soigneusement en quoi les instruments envisagés pourraient créer ou aggraver des distorsions du marché, par exemple en érigeant ou en renforçant des barrières à l'entrée ou en accordant des avantages indus à certaines entreprises. Ces distorsions doivent être identifiées au niveau national et international.
3. **Mettre l'accent sur l'ouverture du marché.** Éviter les restrictions inutiles à l'entrée sur le marché. Favoriser la concurrence par une analyse attentive des obstacles éventuels et aider à réduire au minimum les barrières qui empêchent les nouveaux entrants de participer au marché.
4. **Assurer la neutralité concurrentielle.** Assurer des conditions de concurrence équitables à tous les acteurs moyennant l'adoption et le maintien de règles de marché neutres. Éviter les pratiques sélectives et discriminatoires susceptibles de conférer des avantages indus à certains secteur ou entreprises.
5. **Éviter de faciliter les pratiques anticoncurrentielles.** Éviter de faciliter des pratiques susceptibles de fausser la concurrence, par exemple en encourageant une collaboration étroite entre concurrents sur des paramètres de concurrence importants ou des abus de position dominante.
6. **Prévoir des stratégies de sortie/clauses d'extinction.** Les aides publiques doivent en principe être temporaires et la politique industrielle doit prévoir une stratégie de sortie indiquant comment et quand y mettre fin ou les supprimer progressivement. Des évaluations et des bilans de la politique industrielle doivent en outre être régulièrement réalisés.
7. **Mettre en place des conditionnalités et des garde-fous qui stimulent la concurrence.** Des conditionnalités et des garde-fous soigneusement conçus peuvent encourager une plus large participation, favoriser l'instauration d'un climat des affaires plus dynamique et renforcer la concurrence.

128. Il serait utile, en se fondant sur les grands principes de concurrence précités, d'élaborer un cadre d'évaluation plus détaillé, ou une boîte à outils, indiquant comment apprécier l'incidence des instruments et des stratégies de politique industrielle sur l'efficacité du marché. Ce cadre servirait de support aux évaluations *ex post* et *ex ante* des différentes politiques industrielles et permettrait aux gouvernements d'expliquer en toute transparence les arbitrages à opérer.

Bibliographie

- Acemoglu, D. (2023), « Distorted Innovation: Does the Market Get the Direction of Technology Right? », *AEA Papers and Proceedings*, vol. 113, pp. 1-28, <https://doi.org/10.3386/w30922>. [119]
- Acemoglu, D. (2023), *Letter from America: when industry means hard work*. *Royal Economic Society*, <https://res.org.uk/newsletter/letter-from-america-when-industry-means-hard-work/>. [118]
- Acemoglu, D. et al. (2018), « Innovation, Reallocation, and Growth », *American Economic Review*, vol. 108/11, pp. 3450-91. [52]
- Aghion, P., C. Antonin et S. Bunel (2023), *The Power of Creative Destruction*. [116]
- Aghion, P., J. Boulanger et E. Cohen (2011), « Rethinking Industrial Policy », *Bruegel Policy Brief Issue 2011/04*. [18]
- Aghion, P. et al. (2015), « Industrial Policy and Competition », *American Economic Journal: Macroeconomics*, vol. 7/4, pp. 1-32, <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/mac.20120103>. [45]
- Aghion, P. et al. (2016), « Carbon Taxes, Path Dependency, and Directed Technical Change: Evidence from the Auto Industry », *Journal of Political Economy*, vol. 124, n° 1, février, pp. 1–51, <https://10.1086/684581>. [117]
- Akileswaran, K. et R. Sandhu (2024), *Industrial Policy Is a Verb*, <https://www.promarket.org/2024/04/04/industrial-policy-is-a-verb/>. [37]
- Amsden, A. (2001), *The Rise of the « Rest »: Challenges to the West late-industrialising Economies*, Oxford University Press. [56]
- Amsden, A. (1987), « The Paradigm of Late Industrialization », *In: A. Bagchi Political Economy Studies in the Surplus Approach: Contributions on East-Asian Capitalism* (pp. 133-159), <http://www.centrosraffa.org/pe/3,2/3,2.2.%20Amsden.pdf>. [115]
- Anderson, B. et al. (2021), *Policies for a climate-neutral industry: Lessons from the Netherlands*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/a3a1f953-en>. [23]
- Andreoni, A. et H. Chang (2019), « The Political Economy of Industrial Policy: Structural Interdependencies, Policy Alignment and Conflict Management », *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 48, mars 2019, pp. 136-150, <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2018.10.007>. [5]

- Andrews, D., C. Criscuolo et P. Gal (2015), « Frontier Firms, Technology Diffusion and Public Policy: Micro Evidence From OECD Countries », *OECD Productivity Working Papers*, vol. 2, <https://doi.org/10.1787/5jrql2q2jj7b-en>. [67]
- Baldwin, S. (2024), « Defending Businesses in the Political Economy – Tools to Push Back Against Industrial Policy Overreach », *Kluwer Competition Law Blog*, <https://competitionlawblog.kluwercompetitionlaw.com/2024/04/11/defending-businesses-in-the-political-economy-tools-to-push-back-against-industrial-policy-overreach/>. [84]
- Barwick, P., M. Kalouptsi et N. Zahur (2021), « Industrial Policy Implementation: Empirical Evidence from China's Shipbuilding Industry ». [51]
- Birdsall, N. et al. (1993), *The East Asian miracle : economic growth and public policy : Main report (English)*, <http://documents.worldbank.org/curated/en/975081468244550798/Main-report>. [33]
- Blockx, J. (2021), « State aid and European public policy objectives », *Competition Forum*, <https://competition-forum.com>. [83]
- Boushey, H. (2023), « Investing in America to Create Fair and Competitive Markets », *The White House Briefing Room Blog*, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/blog/2023/10/12/investing-in-america-to-create-fair-and-competitive-markets/>. [48]
- Bravo-Biosca, A., C. Criscuolo et C. Menon (2013), « What Drives the Dynamics of Business Growth? », *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, vol. 1, <https://doi.org/10.1787/5k486qttq46-en>. [65]
- Buhart, J. et D. Henry (2019), « Industrial policy to trump competition? The Siemens/Alstom railway merger and its aftermath », *Concurrences N°2-2019; Which competition and industrial policies for the new EU Commission after Siemens/Alstom?*. [114]
- Caffarra, C. et N. Lane (2024), *Not a 'side dish': New industrial policy and competition*, <https://cepr.org/voxeu/columns/not-side-dish-new-industrial-policy-and-competition>. [53]
- Chang, H. (2006), « Industrial policy in East Asia: Lessons for Europe », *EIB Papers*, ISSN 0257-7755, *Banque européenne d'investissement (BEI), Luxembourg*, vol. 11, n° 2, pp. 106-132. [113]
- Cherif, R. et F. Hasanov (2019), « The return of the policy that shall not be named: Principles of Industrial Policy », *IMF Working Paper WP/19/74, Fonds monétaire international, Washington, D.C.*. [19]
- Choi, J. et A. Levchenko (2022), « The long-term effects of industrial policy », *NBER working paper*, https://www.nber.org/system/files/working_papers/w29263/w29263.pdf. [62]
- Cingano, F. et al. (2022), « Making subsidies work: Rules vs. Discretion », *IZA Institute of Labor Economics Discussion Paper Series*. [29]
- CMA (2021), *Electrical Vehicle Charging market study*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1012617/EVC_MS_final_report_--.pdf. [129]
- CNMC (2021), *The benefits of competition for consumers: questions and answers*. [13]

- CNUCED (2023), *Interaction entre la politique de la concurrence et la politique industrielle*. [17]
- Cole, H. et L. Ohanian (2004), « New Deal Policies and the Persistence of the Great Depression: A General Equilibrium Analysis », *Journal of Political Economy*, vol. 112, n° 4, pp. 779-816, <https://doi.org/10.1086/421169>. [112]
- Commission européenne (2021), *Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux subventions étrangères faussant le marché intérieur*. [124]
- Commission européenne (2013), *Market Functioning in Network Industries - Electronic Communications, Energy and Transport*, https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp129_en.pdf. [127]
- Concurrences (2023), « Articulation between competition law and policy and industrial policy: what prospects? », *Concurrences conference*. [41]
- Concurrences (2020), « Industrial policy and competition policy in the post-Covid context », *Concurrences NewAntitrust Webinars Series #6 - 15 May 2020*. [40]
- Coyle, D. (2020), *Markets, State, and People: Economics for Public Policy*, Princeton University Press. [42]
- Crafts, N. et A. Hughes (2013), *Industrial Policy for the medium to long-term*. [12]
- Crane, D. (2010), « Did We Avoid Historical Failures of Antitrust Enforcement During the 2008-2009 Financial Crisis? », *Antitrust Law Journal*, vol. 77, n° 1, pp. 219-228. [111]
- Criscuolo, C. et al. (2023), *Quantifying industrial strategies across nine OECD countries*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/5f2dcc8e-en>. [25]
- Criscuolo, C. et al. (2022), *An industrial policy framework for OECD countries : Old debates, new perspectives*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/0002217c-en>. [2]
- Criscuolo, C. et al. (2022), *Are industrial policy instruments effective? : A review of the evidence in OECD countries*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/57b3dae2-en>. [16]
- Criscuolo, C. et al. (2019), « Some Causal Effects of an Industrial Policy », *American Economic Review*, vol. 109, n° 1, pp. 48-85, <https://doi.org/DOI: 10.1257/aer.20160034>. [28]
- Damelet, L. (s.d.), « EU Foreign Subsidies Regulation », *Global Dictionary of Competition Law, Concurrences*, Art. N° 109790, <https://www.concurrences.com/en/dictionary/foreign-subsidies>. [110]
- De Backer, M. et al. (2023), « Sustainability and competition policy », *Concurrence On-Topic; No 1-2023*, <https://www.concurrences.com/en/review/issues/no-1-2023/on-topic/sustainability-and-competition-policy>. [78]
- Deaton, A. (2024), « Rethinking my economics », *Finance & Development, Fonds monétaire international*. [109]
- Deffains, B., O. d'Ormesson et T. Perroud (2020), « Competition Policy and Industrial Policy: For a reform of European law », *Fondation Robert Schuman, European issues*, n° 543, 21 janvier 2020. [4]

- Desai, M. et J. Hines Jr. (2008), « Market reactions to export subsidies », *Journal of International Economics*, vol. 74, pp. 459-474, <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2007.04.006>. [69]
- Dethmers, F. et J. Blondeel (2017), « EU enforcement policy on abuse of dominance: Some statistics and facts », *European Competition Law Review*, n° 4. [81]
- Dewatripont, M. (2023), « A new pharma industrial policy for Europe? Lessons from COVID-19 », *In: Sparking Europe's new industrial revolution; A policy for net zero, growth and resilience, Blueprint series 33*. [108]
- DiPippo, G. et al. (2022), *Red Ink: Estimating Chinese Industrial Policy Spending in Comparative Perspective*, Center for Strategic and International Studies, <https://www.csis.org/analysis/red-ink-estimating-chinese-industrial-policy-spending-comparative-perspective>. [107]
- Eaton, J. et G. Grossman (1986), « Optimal Trade and Industrial Policy under Oligopoly », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 101, n° 2, mai 1986, pp. 383–406, <https://doi.org/10.2307/1891121>. [61]
- Evenett, S. et al. (2024), *The Return of Industrial Policy in Data*. [106]
- Foroohar, R. (2023), *Homecoming: The Path to Prosperity in a Post-Global World*, Crown. [105]
- Gouvernement du Canada (2023), *Budget 2023 : Un plan canadien*, <https://www.budget.canada.ca/2023/pdf/budget-2023-fr.pdf>. [104]
- Groupe de la Banque mondiale (2014), *The Competition Policy Advocacy Awards. Changing Mindsets to Transform Markets: Lessons Learned from the First. Annual Awards in Competition Policy Advocacy*, <https://documents1.worldbank.org/curated/zh/609211474266532681/pdf/108251-WP-Competition-Policy-Awards-PUBLIC.pdf>. [120]
- Hufbauer, G. et E. Jung (2021), « Scoring 50 years of US industrial policy, 1970–2020 », *PIIE Briefings 21-5*, <https://www.piie.com/publications/piie-briefings/2021/scoring-50-years-us-industrial-policy-1970-2020>. [32]
- Hughes, C. et P. Spiegler (2023), « Marketcrafting: A 21st-Century Industrial Policy », *The Roosevelt Institute*. [21]
- Jenkins, J. et V. Karplus (2017), « Carbon Pricing under Political Constraints: Insights for Accelerating Clean Energy Transitions », *In Douglas Arent, et al. (dir. pub.), The Political Economy of Clean Energy Transitions (Oxford, 2017; online edn, Oxford Academic, 18 May 2017)*, <https://doi.org/10.1093/oso/9780198802242.003.0003>. [103]
- Jenny, F. et D. Neven (2019), « Competition policy in the aftermath of the Siemens/Alstom prohibition: An agenda for the new Commission », *Concurrences N°2-2019; Which competition and industrial policies for the new EU Commission after Siemens/Alstom?*. [76]
- Juhász, R. (2018), « Temporary Protection and Technology Adoption: Evidence from the Napoleonic Blockade », *American Economic Review*, vol. 108, n° 11, pp. 3339–3376, <https://doi.org/10.1257/aer.20151730>. [26]
- Juhász, R. et al. (2022), « The Who, What, When, and How of Industrial Policy: A Text-Based Approach », *SSRN Electronic Journal*, <https://doi.org/10.2139/ssrn.4198209>. [102]

- Juhász, R., N. Lane et D. Rodrik (2023), « The new economics of industrial policy », *NBER Working Paper Series, Working Paper 31538*, <http://www.nber.org/papers/w31538>. [1]
- Kantor, S. et A. Whalley (2023), « Moonshot: Public R&D and Growth », *NBER Working Paper Series*. [27]
- Kim, M. (1997), « The Republic of Korea's Successful Economic Development and the World Bank », *In The World Bank: Its First Half Century. Ed. D. Kapur, J. P. Lewis et R. Webb Brookings, Washington, D.C.* 17–47. [57]
- Kovacic, W. (2020), « Competition Policy Retrospective: The Formation of the United Launch Alliance and the Ascent of SpaceX », *27 Geo. Mason L. Rev. 863 (2020), GWU Legal Studies Research Paper No. 2020-47*, <https://ssrn.com/abstract=3670742>. [101]
- Lane, A. (dir. pub.) (2021), *Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism*. [7]
- Lane, N. (2022), *Manufacturing Revolutions: Industrial Policy and Industrialization in South Korea*, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3890311>. [30]
- Lane, N. (2021), « A Flight Plan That Fails », *Boston Review*, 15 septembre 2021. [20]
- Lane, N. et R. Juhász (2023), « Economics Must Catch Up On Industrial Policy », *Promarket special on Industrial Policy*. [3]
- Larrue, P. (2021), « The design and implementation of mission-oriented innovation policies: A new systemic policy approach to address societal challenges », *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, n° 100, Éditions OCDE, Paris*, <https://doi.org/10.1787/3f6c76a4-e>. [34]
- Liebowitz, S. et S. Margolis (1995), « Path Dependence, Lock-in, and History », *Journal of Law, Economics, & Organization*, avril 1995, vol. 11, n° 1, pp. 205-226. [100]
- Lipsey, R. et K. Carlaw (2021), *Industrial Policies: Common Not Rare*, <https://ssrn.com/abstract=3854149> (consulté le April 2024). [64]
- Lipsey, R. et K. Carlaw (2020), *Industrial Policies: Common Not Rare*. [36]
- Liu, E. (2019), « Industrial Policies in Production Networks », *The Quarterly Journal of Economics*, 1883–1948, <https://doi.org/doi:10.1093/qje/qjz024>. [60]
- Liu, Y. et J. Mao (2019), « How Do Tax Incentives Affect Investment and Productivity? Firm-Level Evidence from China », *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 11/3, pp. 261-291. [63]
- Mazzucato, M. (2015), « The Innovative State: Governments Should Make Markets, Not Just Fix Them », *Foreign Affairs*. [8]
- Mazzucato, M. et D. Rodrik (2023), « Industrial Policy with Conditionalities: A Taxonomy and Sample Cases », *UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series (IIPP WP 2023-07)*, <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/publicpurpose/wp2023-07>. [55]
- McDonald, B., M. Ruta et E. Van Heuvelen (2024), « Industrial Policy: Trade and World Trade Organization Considerations in IMF Surveillance ». [68]

- Millot, V. et L. Rawdanowicz (À paraître), « The return of industrial policies: Policy considerations in the current context », *Éditions OCDE, Paris.* [99]
- Mitrunen, M. (2019), *War reparations, structural change, and intergenerational mobility*, https://www.sv.uio.no/econ/english/research/news-and-events/events/guest-lectures-seminars/department-seminar/paper/2019/2019-01-14_mitrunen.pdf. [31]
- Motta, M. (2004), *Competition Policy: Theory and Practice*, Cambridge University Press. [38]
- Nester, W. (1997), *American Industrial Policy: Free or Managed Markets?*, Palgrave MacMillan. [98]
- Neven, D. et P. Seabright (1995), « European Industrial Policy: the Airbus Case », *Economic Policy*. [50]
- OCDE (2023), *Government support in industrial sectors : A synthesis report*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/1d28d299-en>. [10]
- OCDE (2023), « Out-of-Market Efficiencies in Competition Enforcement », *OECD Competition Policy Roundtable Background Note*. [73]
- OCDE (2023), *Pro-competitive Policies for a Sustainable Economy: Discussion Paper*, <http://www.oecd.org/daf/competition/pro-competitive-policies-for-a-sustainable-economy-discussion-paper.pdf>. [77]
- OCDE (2023), « The Optimal Design, Organisation and Powers of Competition Authorities », *OECD Competition Policy Background Note*. [72]
- OCDE (2022), *Subsidies to the steel industry: insights from the OECD data collection*, [https://one.oecd.org/document/DSTI/SC\(2022\)21/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DSTI/SC(2022)21/en/pdf). [123]
- OCDE (2022), « Subsidies, Competition and Trade », *OECD Competition Policy Roundtable Background Note*, <http://www.oecd.org/daf/competition/subsidies-competition-and-trade-2022.pdf>. [122]
- OCDE (2021), *Concept of potential competition*. [74]
- OCDE (2021), « Environmental considerations in competition enforcement », *Document de travail du Comité de la concurrence de l'OCDE*. [79]
- OCDE (2021), « Measuring distortions in international markets: Below-market finance ». [126]
- OCDE (2021), « The Promotion of Competitive Neutrality by Competition Authorities », *OECD Global Forum on Competition Discussion Paper*. [82]
- OCDE (2020), « COVID-19: Competition policy actions for governments and competition authorities ». [130]
- OCDE (2020), *Le rôle de la politique de la concurrence pour promouvoir la reprise économique*. [44]
- OCDE (2020), *Les réponses de la politique de la concurrence de l'OCDE face au COVID-19*, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/les-reponses-de-la-politique-de-la-concurrence-de-l-ocde-face-au-covid-19-9348166d/>. [128]
- OCDE (2020), *Start-ups, acquisitions prédatrices et seuils de contrôle des fusions*. [75]

- OCDE (2016), « Public interest considerations in merger control », *Note de référence du Secrétariat*. [125]
- OCDE (2014), *La politique de la concurrence et ses effets macroéconomiques : une fiche d'information*, <https://www.oecd.org/daf/competition/2014-fiche-information-concurrence-online.pdf>. [39]
- OCDE (2009), *Competition Policy, Industrial Policy and National Champions*. [71]
- OCDE (2005), « Barriers to entry », <https://www.oecd.org/daf/competition/abuse/36344429.pdf>. [49]
- OCDE (À paraître), *Boîte à outils sur la neutralité concurrentielle*. [70]
- Page, J. (1994), *The East Asian Miracle: Four Lessons for Development Policy*, MIT Press, pp. 219 - 282, <https://www.nber.org/system/files/chapters/c11011/c11011.pdf>. [97]
- Palladino, L. et I. Estevez (2022), « The Need for Corporate Guardrails in US Industrial Policy », *The Roosevelt Institute*, <https://rooseveltinstitute.org/publications/the-need-for-corporate-guardrails-in-us-industrial-policy/>. [59]
- Petropoulos, G. (2019), « How should the relationship between competition policy and industrial policy evolve in the European Union? », *Bruegel Blog post*. [43]
- Piechucka, J., L. Sauri-Romero et B. Smulders (2023), *Industrial Policies, Competition and Efficiency: The Need for State Aid Control*. [24]
- Quibria, M. (2002), « Growth and Poverty: Lessons from the East Asian Miracle Revisited », *ADB Institute Research Paper 33*, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/157180/adbi-rp33.pdf>. [96]
- Reynolds, E. (2024), « U.S. Industrial Transformation and the “How” of 21st Century », *Journal of Industry, Competition and Trade (2024)*, vol. 24, n° 8, <https://doi.org/10.1007/s10842-024-00420-x>. [54]
- Rodrik, D. (2022), « An Industrial Policy for Good Jobs », *The Hamilton Project*. [15]
- Rodrik, D. (2008), « Industrial Policy: don't ask why, ask how », *Middle East Development Journal, Demo Issue (2008)*, pp. 1–29. [35]
- Rodrik, D. (2004), *Industrial policy for the twenty-first century*, <https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/industrial-policy-twenty-first-century.pdf>. [22]
- Romer, C. (1999), « Why Did Prices Rise in the 1930s? », *The Journal of Economic History*, 1999, vol. 59, n° 1, pp. 167-199, <https://doi.org/doi:10.1017/S0022050700022336>. [95]
- SCCEI et CCA (2023), *China's Industrial Policy. Roundtable Summary Report*, The Stanford Center on China's Economy and Institutions (SCCEI) and Asia Society Policy Institute's Center for China Analysis (CCA). [94]
- Schroeder, W. (2016), « Germany's Industry 4.0 strategy: Rhine capitalism in the age of digitalisation », *Friedrich Evert Stiftung*. [9]

- Semiconductor Industry Association (SIA) (2021), « Taking stock of China's semiconductor industry », *SIA Whitepaper, juillet 2021*, https://www.semiconductors.org/wp-content/uploads/2021/07/Taking-Stock-of-China%E2%80%99s-Semiconductor-Industry_final.pdf. [121]
- Shapiro, C. (2009), « Competition Policy in Distressed Industries », *Remarks as Prepared For Delivery to ABA Antitrust Symposium: Competition as Public Policy, May 13, 2009*, <https://www.justice.gov/atr/file/519906/dl>. [93]
- Snoep, M. (2024), « Big companies, big risks », *ACM Blog Martijn Snoep*, <https://www.acm.nl/en/publications/blog-martijn-snoep-big-companies-big-risks>. [92]
- Stiglitz, J. et B. Greenwald (2014), *Creating a Learning Society: A New Approach to Growth*, Columbia University Press. [14]
- Stone, S., J. Messent et D. Flaig (2015), *Emerging Policy Issues : Localisation Barriers to Trade*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/5js1m6v5qd5j-en>. [58]
- Szczepański, M. (2021), « Resilience of global supply chains; Challenges and solutions », *European Parliamentary Research Service briefing, November 2021*. [91]
- Tagliapietra, S. et R. Veugelers (dir. pub.) (2023), *An innovation-driven industrial policy for Europe*, Bruegel. [47]
- Taylor, J. (2003), « The Output Effects of Government Sponsored Cartels During the New Deal », *Journal of Industrial Economics*, vol. 50, n° 1, pp. 1-10, <https://doi.org/10.1111/1467-6451.00164>. [90]
- Terzi, A., A. Singh et M. Sherwood (2022), « Industrial Policy for the 21st Century: Lessons from the Past », *EC Discussion Paper 157 - January 2022*. [89]
- Tirole, J. (2022), « Competition and the industrial challenge for the digital age? », *IFS Deaton Review of Inequalities*. [46]
- Tucker, T. (2019), « Industrial Policy and Planning: What It Is and How to Do It Better », *Roosevelt Institute*, <https://ssrn.com/abstract=3456981>. [11]
- Tyson, L. et J. Zysman (2023), « Cooperation or conflict? Will industrial policy produce solutions or generate unmanageable conflicts? », *In: Sparking Europe's new industrial revolution; A policy for net zero, growth and resilience, Blueprint series 33*, Bruegel. [88]
- Vogel, S. (2018), *Marketcraft: How Governments Make Markets Work*, Oxford University Press. [87]
- Waller, S. (2004), « The Antitrust Legacy of Thurman Arnold », *St. John's Law Review*, vol. 78, n° 3, pp. 569-613, <https://ssrn.com/abstract=648203>. [86]
- Warwick, K. (2013), *Beyond Industrial Policy : Emerging Issues and New Trends*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/5k4869clw0xp-en>. [6]
- Weinstein, M. (1982), « Recovery and Redistribution Under the NIRA », *North-Holland Publishing Company, 1980. Pp. xv + 171. \$36.50.*, *Business History Review*, vol. 56, n° 3, pp. 453-454, <http://dx.doi.org/10.2307/3114653>. [85]

- Wilson, D. (2009), « Beggar Thy Neighbor? The In-State, Out-of-State, and Aggregate effects of R&D Tax Credits », *The Review of Economics and Statistics*, vol. 91/2, pp. 431-436, [66]
<https://www.jstor.org/stable/25651347>.
- Wu, T. (2012), *Taking Innovation Seriously: Antitrust Enforcement Seriously: Antitrust Enforcement If Innovation Mattered Most*, [80]
https://scholarship.law.columbia.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2768&context=faculty_scholarship.