

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

**Groupe de travail n° 2 sur la concurrence et la réglementation**

**PROJET DE COMPTE RENDU DE LA DISCUSSION TENUE LORS DE L'AUDITION CONSACRÉE  
À L'ÉVALUATION DE L'IMPACT DES INTERVENTIONS DES POUVOIRS PUBLICS SUR LA  
CONCURRENCE**

**24 février 2014**

*Ce document, préparé par le Secrétariat de l'OCDE, est un résumé détaillé des débats qui ont eu lieu au titre du point VII de la 56ème réunion du Groupe de travail n°2 tenue le 24 février 2014.*

*D'autres documents, en rapport avec ces débats peuvent être consultés à l'adresse suivante :  
<http://www.oecd.org/daf/competition/evaluationcompetitive-impacts.htm>*

Pour toute question relative au présent document, veuillez contacter M. Sean Ennis [courriel : [sean.ennis@oecd.org](mailto:sean.ennis@oecd.org)]

**JT03370977**

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

*Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.*

## AUDITION CONSACRÉE À L'ÉVALUATION DE L'IMPACT DES INTERVENTIONS DES POUVOIRS PUBLICS SUR LA CONCURRENCE

### *Synthèse des débats*

1. Le **Président, Alberto Heimler**, ouvre l'audition consacrée à l'évaluation *ex post* de l'impact des interventions des pouvoirs publics sur la concurrence. Celle-ci porte principalement sur l'évaluation des décisions prises par les autorités de réglementation, et non pas par celles de la concurrence. Il présente les quatre experts qui livreront des exposés. M. Christos Genakos de l'Université d'Économie et de Commerce d'Athènes s'exprimera sur les marges bénéficiaires liées à la réforme de la réglementation. Mme Carmen Suarez du Bureau britannique de la concurrence (Office of Fair Trading, OFT) se penchera sur les résultats de la réforme du secteur pharmaceutique au Royaume-Uni. M. Declan Purcell, ancien Président de l'Autorité irlandaise de la concurrence, analysera les évolutions survenues sur le marché des taxis en Irlande depuis la libéralisation. Enfin, M. Kenneth Thomas de l'Université du Missouri-St Louis abordera les subventions aux États-Unis. Ce dernier exposé sera suivi du débat sur l'évaluation *ex post* des subventions, qui se poursuivra avec l'exposé de la Commission européenne et du Japon.
2. Le Président donne la parole à M. Genakos.
3. **Christos Genakos** aborde la réglementation relative au plafonnement des marges sur les fruits et légumes. La législation en la matière a retenu son attention alors qu'il travaillait sur un projet de l'OCDE à Athènes.
4. La fixation de marges maximales sur un marché (à savoir une réglementation relative aux marges bénéficiaires) est une solution tentante pour les pouvoirs publics. Elle a été suggérée pour donner la possibilité à des sociétés qui détenaient un monopole (comme celles du secteur des télécommunications) de s'adapter à la situation nouvelle, mais elle est fréquente sur les marchés oligopolistiques (comme ceux des produits pharmaceutiques ou de l'essence), l'objectif étant de réduire le prix moyen payé par les clients.
5. M. Genakos résume la théorie assez ambiguë de l'impact de ces réglementations sur les prix. Si une réglementation relative au plafonnement des marges était adoptée sur un marché où coexistent différents niveaux de marges bénéficiaires, on pourrait s'attendre (A) à ce que cette réglementation fasse baisser la marge la plus élevée ainsi que la marge moyenne attendue. (B) Toutefois, dans le même temps, les sociétés dégageant des marges faibles pourraient éventuellement accroître leurs marges. Dans ce cas, la réglementation pourrait donc en réalité déboucher sur une hausse de la marge moyenne. En effet, le nouveau plafond de marge bénéficiaire pourrait servir de référence et, via une entente tacite, les sociétés tendre vers celle-ci. Par conséquent, si la réglementation relative aux marges était supprimée, nous tablions d'une part sur (A) une augmentation des prix. Mais, d'autre part (B), en l'absence de référence, les sociétés devraient déterminer le nouveau niveau de prix et du coup, compte tenu de la disparition de la référence de l'entente, les prix pourraient en réalité diminuer. La théorie manque totalement de clarté quant à l'impact global d'une telle mesure.
6. Dans les années 1970, la Grèce a adopté une loi sur les marges maximales de gros et de détail pour tous les fruits et légumes importés ou produits localement (qui forment le *groupe de traitement*) – à l'exception des pommes, poires, citrons, mandarines et oranges (qui composent le *groupe de contrôle*).

Celle loi a été abrogée en 2011<sup>1</sup>. D'après M. Genakos, il est important, du point de vue des politiques publiques, d'examiner les effets (notamment sur les prix dans ce cas) de tout changement de réglementation, en particulier en Grèce. Comme l'impact de l'abrogation de cette réglementation n'était pas connu, M. Genakos a rédigé une étude consacrée aux effets sur les prix, dans laquelle ses co-auteurs et lui-même ont comparé les prix avant et après le changement de législation entre les groupes de contrôle et de traitement. À des fins d'analyse, ils ont d'abord utilisé les données du ministère du Développement, qui disposait de statistiques hebdomadaires par commerce (pour certains supermarchés et marchés en plein air<sup>2</sup>) portant sur l'ensemble des fruits et légumes pour les périodes correspondant à un an et demi avant et un an et demi après l'abrogation de la loi. Ils ont aussi recueilli des prix de gros mensuels auprès du marché de gros central à Athènes et obtenu des données sur 14 autres produits de supermarchés (hors fruits ou légumes) qui ont servi de variable de contrôle exogène pour évaluer la solidité des résultats. Au cours de l'analyse, de nombreuses variables de contrôle ont été utilisées (comme les effets fixes par produit ainsi que les effets mensuels par sous-produit et une évolution annuelle et son carré), ce qui a permis d'élaborer un cadre très restreint. À partir de ce cadre, les résultats ont montré que, après l'abrogation de la réglementation relative aux marges, les prix de détail comme de gros ont diminué (des informations sur les prix de gros étaient disponibles pour 80 % des produits, en plus de celles sur les prix de détail). L'analyse des produits pour lesquels des prix de détail et de gros étaient disponibles a mis en évidence que les prix ont globalement baissé de 6 % lorsque la réglementation relative au plafonnement des marges a été abrogée. Cet effet était statistiquement mais aussi économiquement significatif : il représente en effet une diminution de 1 % des prix des denrées alimentaires ou de 0.16 % de l'IPC, ce qui s'est traduit par une économie totale de quelque 256 millions EUR. Un examen plus approfondi du résultat fait apparaître que cet effet découle essentiellement d'une réduction des prix pratiqués par les supermarchés, et pas par les marchés en plein air. Après neutralisation des prix de gros, l'effet a disparu, ce qui signifie que les supermarchés ont réduit les prix en raison de la baisse des prix de gros, de sorte que l'abrogation de la loi n'a pas eu d'autre incidence sur les prix de détail. Cela semble indiquer que tout se passe sur le marché de gros. Des données complémentaires ont montré aussi – en comparant les différents niveaux (production, marché de gros, marché de détail) – que le marché de gros est nettement plus concentré et qu'il se prête donc énormément à une entente. Dans l'étape suivante, les auteurs ont étudié uniquement les marchés en plein air et classé les produits en deux catégories : *les produits importés*, qui ont forcément transité par le marché de gros, et *les produits fabriqués localement*, pour lesquels la concurrence est nettement plus rude et qui ne sont pas systématiquement achetés en gros. Conformément aux prévisions, les prix des produits importés ont diminué, alors qu'aucun effet n'a été décelé sur ceux des produits fabriqués localement. Comme on peut le voir, les résultats de cette analyse ont suggéré que les marges maximales faisaient office de système d'entente tacite sur le marché de gros. Par conséquent, l'abrogation de la réglementation – et de la référence – a provoqué une baisse des prix, les intervenants sur le marché ayant recommencé à se faire concurrence.

7. D'après M. Genakos, il s'agissait de la première évaluation systématique de la réglementation relative aux marges sur un marché oligopolistique. Au cours de cette analyse, les auteurs ont identifié des effets très négatifs sur les prix. Ceux-ci résultaient pour l'essentiel du marché de gros, si bien que l'abrogation de cette réglementation a fait disparaître l'entente tacite.

<sup>1</sup> L'abrogation de cette loi n'était pas une condition imposée par la Troïka. Le gouvernement grec a agi de sa propre initiative.

<sup>2</sup> Le marché fonctionne ainsi : les grossistes achètent les fruits et légumes aux producteurs et les revendent sur le marché de gros, puis les supermarchés les achètent sur le marché de gros. Pour leur part, les marchés en plein air et les épiceries peuvent acheter sur le marché de gros ou directement aux producteurs.

8. Le **Président** remercie M. Genakos et donne la parole aux participants pour des questions et observations<sup>3</sup>.

9. Un délégué de l'**Australie** souhaite savoir si la réglementation était appliquée de manière rigoureuse avant d'être abrogée.

10. **Christos Genakos** l'ignore, mais indique que le ministère du Développement disposait de toutes les données pertinentes pour s'assurer du respect des règles. Toutefois, si la réglementation n'était pas contraignante, l'abrogation de cette loi aurait dû donner des résultats peu significatifs, ce qui n'est pas le cas.

11. Le **Président** indique qu'il pensait que la réglementation relative aux marges bénéficiaires concernait uniquement le marché de détail, et qu'il est donc très étonné de découvrir qu'elle s'appliquait aussi au marché de gros. Il donne ensuite la parole à l'Union européenne.

12. Le délégué de l'**Union européenne** fait référence à une étude menée dans les années 1990 sur le secteur du ciment au Danemark. Au Danemark, le gouvernement craignait qu'une entente empêche le bon fonctionnement du secteur cimentier. C'est pourquoi il a procédé à la publication des prix, mais les prix ont augmenté précisément au moment où ils ont été publiés. D'après le délégué de l'UE, il s'agit peut-être d'une évolution comparable vers une entente tacite induite par les pouvoirs publics. Il souhaite savoir si M. Genakos trouve des similitudes entre les conclusions de son exposé et cette étude danoise.

13. **Christos Genakos** répond qu'il n'a pas eu connaissance de cette étude, mais indique que son objet n'était pas la publication de prix, mais une mesure réglementaire directe. Il observe aussi que l'étude peut-être la plus proche de la leur est celle de Knittel et Stango (2003). Ces auteurs ont analysé les taux d'intérêt imposés aux banques américaines et ont abouti aux mêmes résultats, à savoir qu'après l'abrogation de la réglementation sur les taux d'intérêt, ceux-ci ont baissé. M. Genakos remercie le délégué pour cette référence et précise que la lecture de cette étude l'intéresserait également.

14. Un délégué de **Corée** demande si les conclusions de l'étude sont propres à la Grèce ou si elles peuvent être généralisées à d'autres pays.

15. D'après **Christos Genakos**, leurs résultats, comme tous les travaux de recherche universitaire, sont liés par les données et les périodes analysées. Il n'est donc pas facile de les généraliser. Néanmoins, les conclusions peuvent apporter des éléments empiriques précis sur le comportement et la réaction des entreprises à une réglementation dans un contexte de marché oligopolistique. Ce faisant, elles enrichissent les connaissances que nous avons accumulées sur les effets réels de la réglementation relative aux marges bénéficiaires.

16. Le **Président** donne ensuite la parole à Carmen Suarez du Bureau britannique de la concurrence (Office of Fair Trading, OFT).

17. **Carmen Suarez** présente les résultats de l'évaluation des effets des restrictions à l'entrée dans le secteur des pharmacies d'officine. L'évaluation effectuée par l'OFT a en réalité pris la forme de deux études. En 2003, une étude de marché a été réalisée sur l'impact des restrictions à l'entrée dans les pharmacies d'officine sur le bien-être des consommateurs (il s'agissait de la première étude de marché menée par l'OFT dans un secteur public) ; à partir de cette étude, l'OFT a recommandé la libéralisation

---

<sup>3</sup> Remarque : les observations des délégués ne correspondent pas forcément au point de vue des pays membres concernés.

totale de l'entrée dans le secteur. En 2010, après une intervention du gouvernement visant à assouplir les restrictions à l'entrée, une évaluation des effets de l'intervention des pouvoirs publics a été publiée<sup>4</sup>.

18. En 2003, l'OFT a publié une étude de marché consacrée aux restrictions à l'entrée dans le secteur des pharmacies d'officine. Au Royaume-Uni, l'entrée était décidée à l'échelle locale. Les autorités locales avaient le pouvoir de refuser l'entrée et, en raison d'un seuil très élevé, le nombre d'entrées et de sorties était très faible. L'étude de marché reposait sur une analyse économique et sur une analyse empirique (avec par exemple une analyse de la demande et des préférences des consommateurs). Sur la base des résultats de l'étude de marché, l'OFT a proposé que le gouvernement libéralise l'entrée dans le secteur. Le gouvernement a répondu en substance<sup>5</sup> que l'OFT se polarisait uniquement sur des aspects de concurrence, sans privilégier forcément les avantages sociaux procurés par les pharmacies. Cependant, l'OFT a continué à dialoguer avec le ministère de la Santé sur cette question et, à la fin de l'année 2005, le gouvernement a décidé de libéraliser en partie le secteur. Cette libéralisation a toutefois été limitée en termes de territoire (elle s'appliquait uniquement à l'Angleterre) et d'ampleur. Aucune règle en matière d'entrée ne devait être respectée, autrement dit pouvaient entrer librement sur le marché les pharmacies qui :

- étaient ouvertes plus de cent heures par semaine ;
- ouvraient à l'extérieur de grands centres commerciaux en zones urbaines ; et
- exerçaient leurs activités par courriel ou par Internet.

19. Quelques années plus tard, l'OFT a lancé une évaluation de l'impact de la précédente intervention des pouvoirs publics (aussi parce qu'en 2009-10 le Ministère de la Santé réfléchissait à nouveau aux moyens de réformer plus en profondeur le secteur). Cette évaluation conjugait une approche microéconomique (en étudiant une enquête de consommation et des statistiques de la demande) et une approche macroéconomique. L'OFT a aussi utilisé de nombreuses informations géographiques à des fins d'analyse<sup>6</sup>. L'étude a conclu que la libéralisation (même s'il s'agissait d'une libéralisation très partielle, d'une ampleur bien moindre que ne le recommandait l'OFT) avait un impact globalement positif sur les consommateurs. Selon des estimations prudentes, l'économie annuelle représentait entre 12 et 20 millions GBP et était attribuable à trois facteurs différents : 1) la diminution de 10-15 % des prix des médicaments en vente libre<sup>7</sup> ; 2) la réduction sensible de la durée des déplacements et 3) la réduction

<sup>4</sup> D'une manière générale, Carmen Suarez constate que le travail des autorités de la concurrence au Royaume-Uni peut être évalué de trois manières : 1) la tentative d'intégration d'une estimation *ex ante* de l'impact sur l'élaboration des projets ; 2) l'estimation globale des effets positifs des interventions des autorités (par exemple les décisions relatives aux ententes ou aux fusions), sachant qu'il existe un accord avec le Trésor pour évaluer les avantages financiers pour les consommateurs par rapport au budget de l'OFT ; et 3) l'évaluation approfondie *ex post* d'une intervention particulière des pouvoirs publics. Cette dernière est assez délicate puisqu'il n'est pas facile de déterminer si la politique a changé en raison de l'intervention des autorités de la concurrence ou si elle aurait changé de toute façon. Les évaluations *ex post* sont en général réalisées par des experts indépendants ou par le personnel de l'OFT, avant de faire l'objet d'une étude universitaire indépendante.

<sup>5</sup> Lorsque l'OFT formule des recommandations, le gouvernement est tenu d'y répondre dans un délai de 90 jours. Il n'a en revanche aucune obligation de suivre ces recommandations.

<sup>6</sup> Sachant que l'une des critiques à l'encontre de l'étude de marché de l'OFT était qu'elle n'avait pas pris en compte le fait que les petites pharmacies de proximité jouaient un rôle différent de celui des grandes pharmacies situées dans des zones plus urbaines.

<sup>7</sup> Le prix des médicaments délivrés sur ordonnance étant fixe, il ne peut y avoir aucune concurrence sur les prix à ce niveau.

sensible du temps d'attente pour les consommateurs<sup>8</sup>. D'autres effets positifs non quantifiables ont aussi été observés, comme l'élargissement des horaires d'ouverture, le plus grand choix de produits vendus sans ordonnance et le fait que les pharmacies sont devenues des prestataires de services de santé (réalisant des examens sanguins ou prodiguant des conseils sur des affections bénignes par exemple). Les résultats de l'étude ont été publiés<sup>9</sup> en 2010. Ils ont été bien accueillis, du moins par les groupes de consommateurs.

20. S'agissant des évolutions récentes, Carmen Suarez relève que le ministère de la Santé a semble-t-il écouté l'OFT. En 2012, il a décidé de modifier à nouveau les réglementations en place relatives aux restrictions à l'entrée en abaissant les seuils d'entrée et en fixant des règles et conditions claires pour faciliter la sortie. La réforme de 2012 a eu une conséquence moins favorable : elle a changé la règle qui facilitait l'entrée d'un grand nombre de pharmacies ouvrant plus de cent heures par semaine (l'explication étant que, du fait de l'abaissement de l'obstacle général à l'entrée, ces dérogations n'étaient plus tellement nécessaires). Dans l'ensemble, Carmen Suarez estime qu'il s'agit d'une réussite remarquable de l'intervention de l'OFT.

21. Le **Président** remercie Carmen Suarez et constate que la description qu'elle a faite du secteur pharmaceutique au Royaume-Uni vaut aussi pour de nombreux autres pays. Il donne ensuite la parole aux participants pour des questions et observations.

22. Le délégué du **Pérou** a deux questions à poser : 1) il souhaite connaître le montant du coût administratif économique de la réforme à laquelle l'oratrice a fait référence ; 2) il aimerait savoir comment l'OFT contrôle les aspects liés à la qualité, par exemple l'obligation (en vigueur au Pérou) qu'une personne diplômée en pharmacie soit présente à temps plein dans l'officine.

23. Pour ce qui est de la première question, **Carmen Suarez** répond que le coût administratif a avoisiné 2 à 3 millions GBP, mais qu'ils ont été pris en compte dans le gain global de 12 à 20 millions GBP annoncé. Ces coûts tenaient pour l'essentiel à la nécessité que les personnes gérant le système se familiarisent avec le nouveau dispositif. Concernant la deuxième question, elle informe le délégué que l'obligation de présence d'un pharmacien dans les pharmacies d'officine vaut aussi au Royaume-Uni et qu'elle n'a pas été modifiée pendant les réformes. Toutefois, l'OFT a effectué de nombreux travaux de recherche pour quantifier les effets positifs de la réforme en termes de qualité de service du point de vue des consommateurs. À ce titre, il existe des différences entre les achats de biens et ceux de services. Pour les premiers, il s'avère que les consommateurs ne sont pas vraiment sensibles aux prix. La localisation et la commodité d'achat sont des facteurs qui jouent un rôle plus important dans la décision d'achat. S'agissant de la prestation de services, d'importants avantages non quantifiables existent, comme la connaissance du pharmacien ou son niveau de compétence.

24. Le délégué de l'**Italie** souhaite savoir pourquoi il a fallu instaurer des mesures visant à faciliter la sortie, sachant que le nombre de pharmacies est en général inférieur à ce qu'il devrait être.

25. **Carmen Suarez** déclare que, avant 2012, il était impossible d'annuler la licence attribuée à une pharmacie. Par conséquent, une fois qu'une pharmacie était ouverte, aucune étude n'était menée pour savoir si elle offrait ou non un service de qualité ou s'il y avait une demande pour les services proposés. Toutefois, depuis que cette disposition a été adoptée en 2012, les données sur ses effets restent encore très peu nombreuses.

---

<sup>8</sup> Ceux-ci sont particulièrement importants puisque la commodité et la localisation sont arrivées en tête des attentes des consommateurs à l'égard des pharmacies d'officine.

<sup>9</sup> D'après Carmen Suarez, il est important que tout le travail d'évaluation réalisé par l'OFT – même les mauvaises nouvelles – soit publié afin de ne pas perdre en crédibilité.

26. Le **Président** se demande si des changements sont intervenus dans la « répartition » des pharmacies.

27. D'après **Carmen Suarez**, il y a eu une augmentation du nombre de pharmacies 1) qui ouvrent plus de cent heures par semaine et 2) qui se situent dans de grands centres commerciaux (de plus de 15 000 m<sup>2</sup>). Si les effets se sont surtout fait sentir dans les zones urbaines, certaines petites pharmacies en milieu rural ouvrent elles aussi plus longtemps.

28. Le **Président** demande s'il y a eu une incidence sur la taille des pharmacies.

29. **Carmen Suarez** explique que le nombre de pharmacies a augmenté de 9 % après la libéralisation, mais, en réalité, les pharmacies ont réagi à la concurrence en étoffant les services qu'elles proposent (par exemple en allant chercher l'ordonnance chez le médecin pour les patients ou en proposant de prendre la tension artérielle). Par conséquent, si le volume des services principaux a bel et bien diminué, la taille globale de « l'activité » a quant à elle augmenté.

30. Le **Président** donne la parole à Declan Purcell, ancien Président de l'Autorité irlandaise de la concurrence, qui s'exprime sur le marché des taxis en Irlande.

31. **Declan Purcell** présente l'historique et les résultats de l'évaluation *ex post* et *ex ante* des interventions des pouvoirs publics dans le secteur des taxis en Irlande. Son exposé s'appuie sur une étude rédigée par son collègue Paul Gorecki, qui décrit un retour classique à une captation de la réglementation. Le contexte est le suivant : entre 1978 et 2000, le marché des taxis en Irlande était soumis à des restrictions à l'entrée draconiennes (d'où parfois des délais d'attente extrêmement longs). En 2000, à la suite d'une décision de justice qui a fait date, ces restrictions ont été supprimées du jour au lendemain, entraînant ainsi une libéralisation totale et brutale du marché des taxis en Irlande. Le gouvernement n'a pas rétabli les obstacles à l'entrée, mais a laissé le marché évoluer au moins jusqu'en 2010. Des restrictions à l'entrée ont été ré-instituées en 2010, de nouvelles ont été imposées en 2013 et d'autres encore sont programmées pour 2014.

32. Le marché en question est celui des petits véhicules affectés au transport rémunéré de voyageurs en Irlande, qui se composent en grande majorité de taxis. Il existe néanmoins une autre catégorie appelée « *hackneys* ». Il s'agit de taxis qu'il est impossible de prendre dans la rue et qui doivent faire l'objet d'une pré-réservation par téléphone. Pour évaluer les effets de la libéralisation, cinq indicateurs ont été sélectionnés et analysés :

1. le nombre de licences de véhicules ;
2. le degré de substituabilité entre les taxis et d'autres formes de petits véhicules affectés au transport rémunéré de voyageurs ;
3. l'évolution de la valeur réelle des licences de taxis ;
4. l'impact des restrictions à l'entrée sur le temps d'attente des passagers ; et
5. le changement de modèles économiques dans le secteur.

33. Les résultats correspondaient généralement à ce à quoi on s'attendait. Premièrement, le nombre de licences de taxis a explosé (passant de 4 000 à 20 000) ; cette augmentation s'est poursuivie jusqu'à fin 2009 puis le nombre de licences a diminué à un rythme lent mais stable jusqu'en 2010. M. Purcell observe que cette tendance reflète aussi l'évolution de la demande dans l'ensemble de l'économie nationale, en faisant référence à la crise économique de 2008. Deuxièmement, concernant la substituabilité, avant 2000, les incitations à opter pour d'autres types de petits véhicules affectés au transport rémunéré de voyageurs

(comme les « *hackneys* » ou les taxis accessibles en fauteuil roulant) étaient fortes, puisque les restrictions étaient beaucoup moins draconiennes<sup>10</sup>. Le nombre de « *hackneys* » a considérablement augmenté jusqu'à la libéralisation, avant de chuter de manière tout aussi spectaculaire dans les années qui ont suivi, ce qui montre clairement que leurs conducteurs préféraient généralement être chauffeurs de taxi et avoir le droit de prendre des clients dans la rue. En revanche, les données pertinentes sur la substituabilité des taxis accessibles en fauteuil roulant sont limitées. Troisièmement, s'agissant de la valeur des licences, il a été constaté qu'avant 2000 les licences étaient cessibles et que leur valeur de revente était parfois colossale, raison évidente pour laquelle les titulaires d'une licence s'opposaient autant à la suppression des obstacles à l'entrée. Quatrièmement, les chiffres font apparaître une nette amélioration en matière de temps d'attente moyens pour les clients<sup>11</sup>. (Les données disponibles sur la baisse du prix de la course sont limitées, mais des données empiriques semblent indiquer que les tarifs maximum ont diminué en 2010). Enfin, cinquièmement, avant la libéralisation, les exploitants de taxis n'étaient pas motivés pour innover ou accroître l'efficacité. Par conséquent, à partir de 2000, l'augmentation sensible du nombre de taxis s'est traduite par un changement notable en termes de comportement et d'innovation. Le changement structurel majeur a été l'apparition d'exploitants à temps partiel qui ont permis de mieux répondre à la demande aux heures de pointe<sup>12</sup>.

34. Declan Purcell conclut que la suppression des restrictions à l'entrée en 2000 a permis une plus grande souplesse du marché des taxis, bien mieux armé pour faire face aux périodes de demande intense. La libéralisation a eu de nombreux effets positifs, par exemple l'abandon des tarifs fixes, la réduction des temps d'attente et une amélioration de la qualité pour les clients, l'arrivée en masse d'exploitants à temps partiel et l'apparition de centres de répartition intermédiaires. Une autorité de réglementation des taxis indépendante a été créée en 2003 pour l'attribution des licences, la fixation du prix des courses et les normes de qualité. En 2010, l'offre a considérablement augmenté, alors qu'après la crise économique, la demande a diminué de manière brutale et prononcée. En 2010, l'autorité indépendante a réintroduit un plafond du nombre de licences de taxis<sup>13</sup>. L'autorité de réglementation a en outre institué de nouvelles restrictions d'une autre nature, par exemple l'interdiction de revendre les licences (il s'agit aussi d'une forme de restriction à la sortie). D'autres restrictions ont été imposées en 2013, comme l'obligation imposée à tous les taxis d'afficher un marquage semi-permanent, et pas uniquement le signal lumineux bien connu (cette règle découragera assurément les exploitants à temps partiel). Les nouvelles restrictions proposées sont les suivantes : les nouveaux venus devront conduire des véhicules de moins de six ans, accessibles aux fauteuils roulants, et la publicité à l'extérieur comme à l'intérieur du véhicule leur sera interdite.

35. En conclusion, Declan Purcell constate que la réintroduction de restrictions à l'entrée et de mesures ayant pour effet de décourager les exploitants à temps partiel se traduiront vraisemblablement par une moins grande souplesse du marché des taxis en termes de réponse à la demande des clients. À terme, cela pourrait marquer le retour à des temps d'attente plus longs et à un service de qualité moindre. Dans cet exemple, la réglementation ne tient donc pas compte des enseignements du passé.

---

<sup>10</sup> Le nombre / la proportion de taxis accessibles en fauteuil roulant a augmenté pour passer de 8 % en 1997 à 19 % car seuls les taxis de ce type pouvaient obtenir de nouvelles licences.

<sup>11</sup> La proportion de temps d'attente inférieurs à 10 minutes est passée de 48 % en 1997 à 85 % en 2008, tandis que celle des temps d'attente de plus de 20 minutes a reculé de 12 % à 3 %.

<sup>12</sup> Avant la libéralisation, les chauffeurs de taxi devaient pouvoir travailler au moins 40 heures par semaine, ne pas travailler plus de 11 heures par jour et ne pas exercer une autre activité professionnelle.

<sup>13</sup> Même si le motif et l'objectif officiels étaient d'encourager le développement et la multiplication rapide de taxis accessibles en fauteuil roulant, d'après Declan Purcell, il est difficile de ne pas arriver à la conclusion que le plafond a été réintroduit grâce aux pressions accrues exercées par les exploitants existants.

36. Le **Président** remercie Declan Purcell, en faisant remarquer qu'il existe deux sortes de villes : celles où les taxis courent après les clients et celles où les clients courent après les taxis. Dans le cas de l'Irlande, il observe que les deux coexistent. Il demande ensuite pourquoi le gouvernement a supprimé la possibilité de revendre les licences.

37. **Declan Purcell** affirme qu'il trouve cette décision étrange. En effet, avant 2010, les licences de taxis étaient cessibles (au moins une fois) mais, en 2010, la revente a été totalement interdite sans aucune explication écrite ou orale. Toutefois, le gouvernement a peut-être estimé qu'il s'agissait d'une manière lente et discrète de réduire le nombre de licences.

38. Le **Président** donne la parole aux participants pour des commentaires sur l'exposé.

39. Le délégué de l'**Irlande** indique que l'Autorité irlandaise de la concurrence a tout récemment proposé de supprimer les nouvelles règles en matière de publicité et celles qui portent sur le plafonnement du nombre de taxis, à l'exception des véhicules de moins de six ans accessibles en fauteuil roulant.

40. **Declan Purcell** note aussi qu'il existe des pays moins réglementés où le nombre de taxis n'est pas limité, et où les clients ne rencontrent aucun problème. En revanche, certains pays très développés (comme les États-Unis et la France) imposent des restrictions draconiennes. Enfin, il juge dommage qu'après dix ans d'expérimentation, l'Irlande soit aujourd'hui revenue à une réglementation plus stricte et à des obstacles à l'entrée.

41. Le **Président** donne la parole à Kenneth Thomas pour exposer les problèmes liés aux subventions aux États-Unis.

42. **Kenneth Thomas** relève que les subventions posent de nombreux problèmes aux États-Unis mais plutôt à l'échelle locale, au niveau des États, pour la majorité d'entre eux. Il présente une étude consacrée à l'impact sur la concurrence des aides à l'investissement. Cette étude, principalement consacrée à la manière dont les subventions influent sur la localisation des investissements, a été réalisée à partir d'études de cas provenant du secteur de la distribution à St Louis, Missouri. M. Thomas constate que, malgré la multiplicité des études de cas consacrées aux subventions, il n'existe pas vraiment de données pertinentes sur leurs effets sur la concurrence. En 2006, la collectivité East-West Gateway Council of Governments a publié une étude contenant des informations intéressantes sur le sujet qui sera traité ici.

43. Kenneth Thomas s'intéresse à l'inefficience résultant du préjudice causé à la concurrence et aux concurrents<sup>14</sup>. Les subventions discrétionnaires entraînent aussi un comportement de recherche de rente de la part des entreprises. Les autorités locales américaines jouissent en général d'une grande autonomie budgétaire. Elles souhaitent attirer les commerces afin de collecter des recettes fiscales provenant des taxes sur les ventes (il s'agit de l'une des principales sources de financement des autorités locales, en plus des impôts fonciers, aux États-Unis). Les villes ont à leur disposition tout un éventail de subventions<sup>15</sup> comme le financement par la croissance attendue des recettes fiscales (TIF)<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Toutefois, l'étude de l'OFT donne des exemples de la manière dont les subventions peuvent influencer sur la concurrence. 1) Elles entraînent la fixation de niveaux de production et de prix de manière inefficace, 2) elles maintiennent des sociétés inefficaces sur le marché, découragent l'entrée de sociétés efficaces, encouragent l'entrée de sociétés inefficaces et la sortie de sociétés efficaces et 3) elles faussent les décisions en matière d'investissement et de R-D.

<sup>15</sup> Parmi elles figurent les prêts à bas coût, l'exonération d'impôt foncier, une zone de taxation particulière, la mise à disposition de terrains ou d'infrastructures à titre gratuit ou à bas coût et le financement par de nouvelles taxes.

<sup>16</sup> On parle de financement par la croissance attendue des recettes fiscales (Tax Increment Financing, ou TIF) lorsqu'une commune hypothèque l'augmentation future attendue de ses recettes fiscales. Si le siège d'une

44. Les deux études de cas qu'il évoque concernent l'agglomération de St Louis, qui se situe à la fois dans le Missouri et l'Illinois. Il s'agit d'un territoire de 2.7 millions d'habitants, qui est divisé administrativement en plus d'une centaine de villes distinctes. Le chiffre d'affaires imposable est passé de 30 milliards USD en 1993 à 34 milliards USD en 2000 et a continué à progresser jusqu'en 2007, avant de chuter pendant la récession. L'étude d'East-West Gateway a montré que 2 milliards USD avaient été versés au secteur de la distribution sous la forme de subventions (soit environ 80 % de pratiquement toutes les subventions), ce qui a permis la création d'environ 5 400 nouveaux emplois dans le secteur, qui ont tous été supprimés au moment de la récession. 1) Dans le premier cas, une ville de la banlieue de St Louis appelée Des Peres a autorisé l'octroi d'une subvention au titre du TIF de 29.8 millions USD au centre commercial West County Center en 1998. Cette décision a suscité une controverse, dans la mesure où un centre commercial voisin, Chesterfield, venait d'achever une rénovation sans avoir touché de subventions et a estimé que l'aide accordée au West County Center lui porterait fortement préjudice. Il a donc attaqué en justice la ville de Des Peres, mais sans obtenir gain de cause. Malheureusement, aucune donnée fiable n'était disponible sur les ventes du centre Chesterfield par la suite. Un événement s'est toutefois produit ensuite : le propriétaire du West County Center (Westfield America), qui possédait déjà cinq autres centres commerciaux dans la région, a racheté le centre Chesterfield, si bien qu'en 2002 il détenait environ la moitié du marché des centres commerciaux de St Louis. Par conséquent, d'après Kenneth Thomas, cette subvention a provoqué à première vue un renforcement de l'emprise d'une société sur le marché. 2) Dans le second cas, Northwest Plaza dans la ville de banlieue de St Ann – qui aurait été le plus grand centre commercial du monde dans les années 1950 – réalisait environ 60 % du total du chiffre d'affaires imposable de St Ann (Kenneth Thomas a utilisé les ventes de St Ann comme indicateur indirect de celles de Northwest Plaza). Par la suite, un concurrent de poids, St Louis Mills, a ouvert à proximité et a reçu 18.5 millions USD au titre d'un financement TIF et 34 millions USD sous la forme de subventions. Cela a provoqué un recul des ventes totales de St Ann et donc de Northwest Plaza<sup>17</sup>. Northwest Plaza a été entièrement fermé en 2010. On peut donc parler dans ce cas précis de préjudice évident à un concurrent et à la concurrence, sous la forme d'une sortie du marché. Ce qui va se produire maintenant est surprenant : Northwest Plaza va être reconstruit à l'aide d'une nouvelle subvention au titre d'un financement TIF, de sorte que la valse des bouleversements va reprendre.

45. Kenneth Thomas évoque d'autres indicateurs de la concentration sur le marché de la distribution issus de l'étude d'East-West Gateway. On apprend ainsi que, entre 1998 et 2007, 2 700 emplois ont été créés dans la distribution (grâce à des subventions) mais que, dans le même temps, 598 magasins employant dix salariés ou moins ont fermé, ce qui signifie que des structures de taille modeste ont été exclues du marché. Parallèlement, 52 agglomérations correspondant à un code postal ont enregistré une augmentation du nombre de commerces et 89 une baisse de ce nombre, ce qui témoigne de la fermeture de nombreux points de vente regroupés pour l'essentiel dans la région de St Ann. Kenneth Thomas en conclut donc que les subventions peuvent :

- écarter du marché des intervenants de taille modeste ;
- accentuer la concentration géographique, avec le risque que le bénéficiaire des subventions exerce une emprise sur le marché ;

---

société doit être construit sur un terrain non bâti par exemple, l'impôt foncier pour ce bien augmentera pour dépasser le taux de base à compter de l'année qui précède le lancement du projet. La hausse de l'impôt foncier pourra servir à rembourser les obligations qui permettent de rémunérer le promoteur dès qu'il effectue les dépenses admissibles. La liste de ces dépenses n'est pas figée : elles peuvent recouvrir les dépenses d'infrastructure, de remembrement des terres et de relocalisation. Par conséquent, le financement par la croissance attendue des recettes fiscales peut englober plusieurs formes de subventions différentes.

<sup>17</sup> La diminution totale des ventes entre 2001 et 2009 s'est chiffrée à 200 millions USD dans le cas de St Ann et à 147 millions USD dans celui de Northwest Plaza.

- porter directement préjudice aux concurrents identifiables, notamment en provoquant leur sortie du marché ;
- entraîner une offre excédentaire de points de vente ; et
- impliquer que plus de capitaux sont affectés au secteur de la distribution que le marché seul le justifierait.

46. Le **Président** remercie Kenneth Thomas et précise qu'il ignorait que le secteur de la distribution pouvait bénéficier un système de subventions aussi développé aux États-Unis. Il donne ensuite la parole aux participants pour des questions et observations.

47. **Carmen Suarez** demande si ces subventions ont véritablement changé la donne, compte tenu du gros volume des investissements exigés par ce projet, sachant que les États participaient en fait pour la plupart à cette activité. Malgré les sommes colossales en jeu, la différence entre ce qu'offrent les divers États n'est peut-être pas déterminante. La deuxième question est de savoir si Kenneth Thomas dispose de données sur l'impact de ces subventions sur les consommateurs. En effet, certains aspects négatifs soulignés durant l'exposé peuvent être négatifs pour les concurrents, mais pas forcément pour les consommateurs. Ces derniers sont en général plus importants du point de vue des autorités de la concurrence.

48. **Kenneth Thomas** rappelle que la lutte pour les points de vente se déroule non pas au niveau des États, mais à celui des autorités locales. Pourtant, bien que la demande de services de distribution n'augmente pas, de plus en plus de capitaux sont injectés dans ces centres commerciaux. Concernant la deuxième question, il indique qu'il ne dispose malheureusement pas de données sur l'impact sur les consommateurs pour le moment.

49. Le délégué des **États-Unis** demande si Kenneth Thomas a des observations à formuler sur d'éventuels effets positifs des subventions sur la concurrence. À titre d'exemple, il évoque la manière totalement nouvelle et innovante de pénétrer le marché, comme l'a fait Walmart, qui est aussi présent dans la région de St Louis. Walmart jouit d'une certaine réputation et déplaît à de nombreux consommateurs. Cependant, malgré les effets négatifs comme l'augmentation de la taille du groupe, l'accentuation de la concentration géographique, son emprise sur le marché et le préjudice direct aux concurrents identifiables, ce groupe a été à l'origine d'une approche totalement inédite des ventes au détail. Cela s'est traduit par des réductions drastiques des prix dans les zones où il s'est établi, ce qui s'est indéniablement révélé bénéfique pour les consommateurs.

50. **Kenneth Thomas** convient que ce type d'effets et de résultats peut aussi être obtenu grâce à une approche innovante. S'agissant de Walmart, il constate que le groupe est certes présent sur le marché de la distribution à St Louis depuis assez longtemps mais que, dans ce cas précis, l'innovation dont il a fait preuve s'est simplement limitée à passer d'un type de centre original à de très grands centres commerciaux. Walmart se situait par exemple à la limite entre St Ann et Bridgeton. Bridgeton lui a ensuite accordé une subvention pour s'établir dans la ville. L'impact sur St Ann, qui pâtissait déjà de l'effondrement de Northwest Plaza, a donc été extrêmement négatif.

51. **Sean Ennis** invite Kenneth Thomas à se référer à l'hypothèse de destruction créatrice de Schumpeter. Il est assez naturel que des centres commerciaux voient le jour pendant que d'autres disparaissent et il faut des travaux de recherche approfondis pour déterminer si tout ceci porte véritablement préjudice à la concurrence et aux consommateurs. Les subventions forfaitaires peuvent changer la structure du marché et avoir un impact potentiellement négatif si elles créent un cadre qui en fait existait déjà. Mais dans les cas où de nouveaux investissements seraient de toute façon réalisés pour mettre en difficulté des

centres commerciaux plus anciens, il est difficile de dire quelle est l'incidence d'une subvention par rapport à l'impact d'un nouvel investissement qui aurait été réalisé de toute façon sans subvention.

52. **Kenneth Thomas** convient que la destruction créatrice peut aussi être à l'origine de tels changements mais, dans le cas de St Louis, l'offre excédentaire de points de vente ne peut pas simplement avoir été la conséquence de la destruction créatrice. Ces subventions très élevées ont été bien au-delà de ce qui aurait résulté simplement de la destruction créatrice dans le cours du fonctionnement normal du marché.

53. Le **Président** remercie les orateurs de tous les exposés livrés jusqu'à présent. Il constate que les différents exemples de réformes de la réglementation ont montré l'utilité et l'importance de la réalisation d'évaluations *ex post* des interventions des pouvoirs publics. Il donne ensuite la parole à Vincent Verouden, membre de l'équipe d'économistes en chef de la Commission européenne, pour un exposé sur l'évaluation *ex post* des aides d'État dans l'UE.

54. **Vincent Verouden** explique que la Commission européenne accorde une plus grande importance à l'évaluation *ex post* des subventions octroyées dans l'UE. Le raisonnement est le suivant : les subventions coûtent environ 50 milliards EUR par an, soit à peu près 0.5 % du PIB total de l'UE et un peu moins de 1 % du total des dépenses publiques. Les subventions sont accordées au titre d'une série d'objectifs, tout particulièrement 1) la protection de l'environnement pour des processus de verdissement et des économies d'énergie (un quart du total des subventions) ; 2) l'aide au développement régional (ce qui s'apparente un peu aux propos de Kenneth Thomas sur les subventions au secteur de la distribution aux États-Unis) et 3) la promotion de la recherche-développement par les entreprises. (M. Verouden souligne qu'il ne s'exprime pas sur les aides liées à la crise comme les mesures de soutien au secteur bancaire.) L'une des raisons pour lesquelles l'UE prête attention aux subventions locales, régionales et nationales – même si elles répondent à un objectif sérieux de politique publique – est que celles-ci peuvent créer des distorsions à la concurrence et au commerce, comme cela avait déjà été constaté dans le Traité CE de 1958. Par conséquent, si un État membre verse des subventions de manière systématique et généreuse, cela peut avoir des retombées négatives sur d'autres États membres (voisins) dans le cas où les entreprises y sont implantées. L'objectif de l'UE en contrôlant les aides d'État est donc d'exercer une mission de coordination et de veiller à ce que ces effets négatifs ne se fassent pas sentir de manière excessive. L'autre raison est que les subventions octroyées de manière sélective à des entreprises par les pouvoirs publics risquent véritablement de nuire au fonctionnement du marché intérieur, dont la création est un objectif essentiel pour l'UE.

55. Afin de maintenir une concurrence efficace entre les entreprises présentes dans différents États membres, Vincent Verouden précise que l'UE contrôle le plafond et le montant des subventions. Ces dernières sont donc assujetties à certaines règles. La Commission européenne contrôle les subventions soit au moyen de règles, soit au cas par cas, si bien qu'il est important de hiérarchiser les mesures prises pour faire appliquer les règles. Les règles relatives aux aides publiques sont en vigueur depuis la naissance des institutions européennes. Elles font l'objet de révisions périodiques pour être plus modernes. Actuellement, l'UE réforme l'ensemble de ses règles sur les aides d'État (à savoir toutes les aides au développement régional, à la R-D et à l'environnement) dans le but de renforcer l'efficacité de ces aides et de réduire davantage les distorsions.

56. L'autre évolution importante intervenue récemment tient au fait que l'UE a choisi de privilégier l'évaluation *ex post* des aides publiques selon laquelle les États membres doivent pouvoir démontrer que leurs subventions sont efficaces et ne créent pas trop de distorsions. À cette fin, l'UE a publié un projet de guide méthodologique qui décrit les dispositifs d'aides d'État devant faire l'objet d'une évaluation *ex post* et la procédure à suivre pour effectuer ces évaluations. Le projet délivre des messages capitaux, surtout sur la manière de déterminer si un système de subventions porte ses fruits ou non.

57. Le premier message essentiel du projet est que l'UE attend davantage qu'une simple comparaison entre l'avant et l'après pour évaluer l'impact des aides d'État. Par exemple, dans un cas où une instance publique a accordé une subvention pour stimuler l'investissement dans une région pauvre, il est nécessaire de procéder à une analyse plus complexe pour déterminer les effets de cette subvention en termes d'emploi. Dans cet exemple, l'emploi déclinait avant l'intervention et cette tendance s'est poursuivie par la suite. À première vue, on pourrait donc penser que cette subvention n'était pas efficace. Mais la bonne question est celle de savoir ce qui se serait produit en l'absence de la subvention. Cela met en évidence l'importance d'un scénario contrefactuel bien choisi. L'examen de la situation à l'aide de ce scénario contrefactuel permet de constater que l'emploi aurait décliné de manière plus brutale en l'absence de la subvention. Par conséquent, dans ce cas, la subvention peut être jugée efficace malgré tout.

58. Autre message important : en règle générale, une simple comparaison entre des entreprises ayant bénéficié d'une aide et d'autres n'en ayant pas reçu ne suffit pas, car d'autres facteurs externes peuvent influencer sur les performances de ces entreprises. L'aide à la R-D octroyée au secteur des biotechnologies peut en être une bonne illustration. Pour l'essentiel, les écarts de performance entre ces entreprises s'expliquent davantage par les caractéristiques du secteur que par l'aide elle-même. Il est donc indispensable de comparer des sociétés affichant un profil similaire. Un problème majeur se pose souvent dans ce contexte, à savoir l'effet d'auto-sélection. Dans le cas des subventions à la R-D, les sociétés qui sollicitent ces aides sont souvent celles qui ont déjà un projet ou une idée. Par conséquent, si elles bénéficient d'une aide, leurs performances meilleures que celles des sociétés non bénéficiaires s'expliquent davantage par le fait qu'elles avaient déjà une idée que par l'aide elle-même. C'est pourquoi il est important de créer un groupe de contrôle satisfaisant pour filtrer ces effets externes. Il peut toutefois être délicat de trouver des sociétés suffisamment semblables à celle qui a perçu l'aide. Pour éviter ce type d'effet d'auto-sélection, il faut donc identifier un facteur exogène qui détermine si une société bénéficie ou non d'une aide. L'UE en donne deux exemples.

1. La *simulation de distribution aléatoire* est une façon assez classique de procéder (le principe est le suivant : on sélectionne au hasard parmi un ensemble d'entreprises un certain nombre qui touchent l'aide et d'autres qui ne la perçoivent pas, puis on compare les résultats du groupe de traitement à ceux du groupe de contrôle. Dans ce cas, toutes les différences dans les résultats seront dues à la subvention). Des études pilotes sont souvent menées avec cette répartition aléatoire, même si, politiquement, il peut se révéler difficile de commencer à donner aux subventions un caractère aléatoire. On peut ici aussi se référer à des expériences naturelles, qui analysent une situation dans laquelle un facteur exogène a modifié l'environnement pour un groupe d'entreprises mais pas pour l'autre. À titre d'exemple, M. Verouden évoque une étude réalisée par la London School of Economics qui examine les effets d'un vaste programme d'aide régionale au Royaume-Uni destiné à des sociétés manufacturières. Le budget annuel du programme avoisinait 200 millions GBP et l'étude est consacrée aux effets de ces subventions sur les décisions des entreprises en matière d'emploi et d'investissement entre 1986 et 2004. Au lieu de comparer entreprises bénéficiaires et non bénéficiaires, les auteurs tentent d'utiliser la situation des sociétés au regard du droit à bénéficier de subventions. Les régions les plus désavantagées étaient autorisées à toucher une subvention, en règle générale le Nord de l'Écosse, le pays de Galles et la Cornouailles. Cependant, la composition des régions bénéficiaires a été modifiée en 1993 et 2000. Compte tenu de ces circonstances, l'étude montre que les créations d'emplois ont progressé dans les régions qui habilitées à recevoir une aide, et diminué (du moins à titre de comparaison) dans celles qui avaient la possibilité de bénéficier d'une subvention mais qui en ont ensuite été privées (parce qu'elles sont devenues trop riches). L'amélioration résultait donc en grande partie de la subvention puisqu'il se trouve qu'un seul facteur changeait systématiquement.

2. Une autre possibilité consiste à constituer un *groupe de contrôle*. Il s'agit de la *méthode dite de régression par discontinuité*, qui examine essentiellement l'effet de seuil. Disons par exemple que pour des raisons budgétaires, 200 millions EUR de subventions doivent être distribués. Sur la base d'une liste de différents facteurs, les sociétés peuvent atteindre un maximum de 100 points et la liste est partagée au niveau de 70 points, c'est-à-dire que les sociétés qui obtiennent un score supérieur à 70 toucheront l'aide, alors que celles qui ont moins de 70 points en seront privées. Comme les sociétés qui se situent juste au-dessus et en dessous de 70 points sont assez semblables, nous avons une description assez précise des effets de l'aide, car c'est le seul élément qui différencie véritablement les sociétés de part et d'autre du seuil.

59. En conclusion, le délégué indique que l'UE est en train de revoir les règles relatives aux aides d'État, avec davantage d'obligations de procéder à des évaluations *ex post* des dispositifs d'aides. Outre le fait de donner à l'UE un meilleur aperçu de l'efficacité des systèmes de subventions, l'objectif est d'éclairer les pouvoirs publics eux-mêmes sur l'éventuelle nécessité de modifier le dispositif s'ils constatent que les aides ne sont peut-être pas aussi efficaces que cela, ou pourraient être mieux structurées. L'orateur rappelle aussi qu'il faut accorder une attention suffisante à la manière dont l'impact d'un dispositif de subventions peut être évalué *ex post*, et ce dès sa mise en place.

60. Le **Président** remercie Vincent Verouden pour son exposé. Pour clarifier les choses, il explique que, dans le jargon de l'UE, un dispositif correspond à une règle générale, une loi ou une réglementation qui prévoit que des aides d'État ou des subventions sont accordées à un groupe précis d'entreprises pouvant en bénéficier dans un but déterminé. Chacun comprend ainsi ce que recouvre la notion de dispositif. Il observe que le cas est différent de celui des subventions au secteur de la distribution évoquées par Kenneth Thomas qui ont fait l'objet de négociations au cas par cas. Le Président donne la parole à Kenneth Thomas pour commenter l'exposé.

61. **Kenneth Thomas** se félicite du projet d'étude de l'UE, dont l'objectif final est d'améliorer l'évaluation *ex post* afin que des décisions plus avisées soient prises concernant l'approbation de programmes ou de dispositifs d'aides proposés et de cas particuliers d'aides. Il fait des observations sur la manière dont l'analyse peut être perfectionnée. 1) S'agissant du cas de figure dans lequel l'ensemble du secteur déclinait et l'analyse semble indiquer que les sociétés bénéficiant de subventions supprimaient des emplois moins rapidement que dans le scénario contrefactuel, ce qui pourrait assurément être un signe d'efficacité de l'aide, il propose de tenir compte du fait qu'il peut y avoir d'autres effets sur la concurrence dans une telle situation. Il peut aussi s'agir d'un signe que l'aide porte préjudice aux concurrents ne touchant pas de subventions car elle donne lieu à une mauvaise répartition des capitaux dans le secteur. 2) Concernant les données nécessaires pour procéder à une évaluation *ex post*, il relève que les études de cas réalisées par l'OFT donnent à penser que les données relatives aux prix peuvent jouer un rôle important pour l'évaluation. Par conséquent, pour évaluer *ex post* les effets comparatifs, il peut être demandé aux sociétés bénéficiaires de communiquer des données sur les prix pour avoir le droit de toucher les subventions. 3) Il demande aussi sur combien d'évaluations de ce type l'UE table chaque année et s'il peut y avoir des effets différentiels, certaines administrations ayant besoin d'une assistance supplémentaire pour être en mesure de procéder à ces évaluations.

62. **Vincent Verouden** répond, pour ce qui est de la première observation de Kenneth Thomas, que les taux d'emploi des entreprises bénéficiaires ne sont assurément pas les seuls effets pouvant être observés, mais qu'il faut aussi prendre en considération l'impact des subventions sur d'autres entreprises, soit dans la région, soit à une échelle plus large en fonction de l'approche. C'est exactement ce qu'a fait la London School of Economics en analysant les effets des aides régionales au Royaume-Uni. L'idée de l'étude était de déterminer si les aides octroyées à certaines entreprises se traduisaient par plus d'emploi, au détriment de l'emploi dans d'autres entreprises, et si elles avaient une incidence globalement positive ou non sur les taux de chômage. S'agissant des entreprises qui sont absentes de la région concernée mais

présentes ailleurs au Royaume-Uni ou en Europe, voire plus largement dans le monde, il faut garder à l'esprit que l'objectif des aides au développement régional est de favoriser l'essor de certaines zones qui ont besoin d'investissements supplémentaires. De ce point de vue, les effets potentiellement négatifs de ces subventions sur des agglomérations davantage urbanisées (comme Londres ou Manchester par exemple) sont secondaires. En réaction à la deuxième observation sur les données relatives aux prix, il souligne que c'est une chose de demander aux entreprises touchant les subventions de fournir des éléments en contrepartie, dans le cas présent des données pour l'analyse. Cependant, pour procéder à une évaluation en bonne et due forme, il faut aussi obtenir des données d'entreprises non bénéficiaires, ou issues d'un groupe de contrôle. Or, ces entreprises – qui ne reçoivent aucune aide – ne sont certainement pas disposées à communiquer des informations sur les prix, de sorte que l'évaluation est un peu difficile. Concernant la troisième observation, à savoir le nombre de dispositifs qui sont ou seront visés par une évaluation *ex post* chaque année, il explique que l'UE a fait une simulation et proposé que seuls les programmes de subventions les plus vastes soient analysés au cas par cas (certaines aides font en revanche l'objet d'une exemption par catégorie). Il existe un double seuil : les subventions de plus de 100 millions EUR et celles pour lesquelles le budget dépasse 0.01 % du PIB seront évaluées. Le nombre d'évaluations varie suivant les États membres de l'UE, mais il est compris entre 3 et 8. (L'Allemagne pourrait être le pays qui procède à 8 évaluations de subventions).

63. Le **Président** demande – à des fins de clarification – si ces 3 à 8 évaluations représentent un nombre total ou par pays.

64. **Vincent Verouden** répond qu'il s'agit d'un nombre par pays. Enfin, pour continuer à réagir à la dernière remarque de Kenneth Thomas, Vincent Verouden explique que les organes qui vont procéder aux évaluations doivent être fonctionnellement indépendants de ceux qui octroient les subventions (comme le National Audit Office ou le Central Planning Bureau aux Pays-Bas) et que, même s'ils sont liés au gouvernement, ils doivent avoir bonne réputation. Les universitaires disposant d'éléments économiques suffisants et les cabinets de conseil participeront aussi aux évaluations. Il est aussi important (d'une manière générale, mais dans ce cas particulier également) que les mesures de l'UE (la conduite des évaluations dans le cas présent) soient applicables et puissent être appliquées dans l'ensemble des États membres.

65. Le **Président** invite le Commissaire Odagiri du Japon à présenter le cas d'une subvention accordée à Japan Airlines. Il considère qu'il s'agit d'une question importante puisque de nombreux pays octroient des subventions à leur compagnie d'aviation intérieure.

66. Le **Commissaire Odagiri** expose les circonstances et le contexte dans lesquels une subvention a été accordée à Japan Airlines pour redresser la compagnie en 2010. Il observe que des cas semblables de sauvetage de compagnies aériennes défaillantes ont été recensés dans de nombreux autres pays. Toutefois, le cas du Japon vaut sans doute qu'on s'y arrête, dans la mesure où cette opération de renflouement, si elle a été couronnée de succès, a cependant soulevé un problème de concurrence intéressant. Japan Airlines (JAL) a été créée en 1953 sous la forme d'une société parapublique. À l'époque, le Japon comptait deux autres compagnies privées, JAS et ANA, mais les réglementations étaient strictes et le marché se répartissait pour l'essentiel entre les trois compagnies (JAL était le seul transporteur aérien opérant à l'étranger par exemple). En 1986, JAL a été privatisée et le marché s'est ouvert à la concurrence (ainsi, ANA a commencé à assurer des vols internationaux). Ensuite, les années 1998 à 2000 ont été marquées par une poursuite des déréglementations et deux nouvelles compagnies ont pénétré sur le marché, ce qui a provoqué une intensification de la concurrence. Par la suite, JAS a rencontré des difficultés financières. JAS et JAL ont donc fusionné pour sauver JAS, qui était défaillante. À l'issue d'une enquête approfondie, l'Autorité japonaise de la concurrence (JFTC) a approuvé la fusion avec des mesures correctives. Il en a résulté une situation de quasi-duopole (JAL et ANA détenaient à elles deux une part de marché de 95 %). Plus tard en 2010, JAL a pratiquement fait faillite, ce qui a été imputé aux facteurs suivants :

1. facteurs de coûts : elle possédait une flotte d'avions trop importante et ne pouvait ni supprimer les liaisons non rentables, ni réduire le personnel surnuméraire ;
3. facteurs organisationnels : il s'agissait au départ d'une entreprise publique dotée d'une organisation très bureaucratique et rigide, avec un processus décisionnel trop lent ;
4. facteurs externes : un recul de la demande, imputable à la crise financière et à la propagation de maladies comme le SRAS.

67. JAL a donc demandé à bénéficier du dispositif de redressement des entreprises, qui existait déjà au Japon et était géré par le fonds public de restructuration des entreprises Enterprise Turnaround Initiative Corporation<sup>18</sup> (ETIC)<sup>19</sup>. Outre une injection de capitaux et l'octroi d'un prêt supplémentaire<sup>20</sup> à JAL, le gouvernement et ETIC ont nommé un administrateur extérieur, qui est devenu le nouveau président. Le tribunal a en outre approuvé le plan d'annulation de la dette et de réduction de capital de 100 % en 2010. Grâce au soutien financier et sous la nouvelle direction, JAL a commencé à mettre en œuvre plusieurs stratégies de restructuration comme :

- la réduction des vols sur les lignes internationales et intérieures ;
- la diminution de 20 % des frais de personnel et des coûts de main-d'œuvre ;
- la réduction des prestations de retraite de 50 à 30 % des salariés actuels et retraités ; et
- la cession de plusieurs sociétés affiliées.

68. Le plan de sauvetage a été une réussite et JAL s'est redressée rapidement. La compagnie est aujourd'hui rentable – et même plus rentable qu'ANA, qui était censée être nettement plus efficace – et elle a commencé à desservir de nouvelles lignes et à acheter de nouveaux avions. Toutefois, ANA s'est plainte auprès des autorités de ce que JAL avait bénéficié d'un avantage extrêmement déloyal qui fausse la concurrence. Cet argument soulève un problème de concurrence intéressant. D'une part, l'accompagnement au redressement de telle ou telle société peut fausser la concurrence en instaurant des conditions de marché et des conditions financières inégales entre les concurrents. Mais, d'autre part, sur un marché concentré comme celui-ci avec des obstacles à l'entrée très élevés, la sortie d'une société de premier plan comme JAL se serait traduite par une structure de marché durablement anticoncurrentielle, c'est-à-dire pratiquement un monopole. Par conséquent, le sauvetage de JAL a peut-être contribué au maintien d'un marché plus concurrentiel. D'autres points de vue doivent aussi être pris en compte, comme la préservation de services de vols sûrs et permanents et la mise à disposition des consommateurs de moyens de transport diversifiés ou le maintien de l'emploi et la protection contre le risque de réaction en chaîne provoquant la faillite des partenaires commerciaux. La question est de savoir si ce type de mesure de redressement doit être justifié ou non sur la base d'autres arguments, et ce que la politique de la

---

<sup>18</sup> Il s'agit d'une société financée pour moitié par le gouvernement et par une institution financière privée. Cette société par actions a été créée pour redresser des sociétés défaillantes en rachetant les dettes contractées auprès d'institutions financières ou en demandant à ces dernières d'annuler les dettes. Elle peut aussi investir dans les actions et procéder à des opérations de sauvetage comme le devoir de diligence, l'application d'un plan de redressement des entreprises et l'accompagnement de la restructuration des ressources financières et humaines.

<sup>19</sup> ETIC était déjà venu en aide d'environ 40 sociétés, qui étaient toutefois en majorité des PME. L'opération de sauvetage de JAL a été la plus importante menée par ETIC.

<sup>20</sup> Accordé en partie par ETIC et par la Banque de développement du Japon, qui est une institution parapublique.

concurrence peut faire en lien avec ces situations. L'Autorité japonaise de la concurrence (JFTC) n'est pas intervenue dans ce cas.

69. Le **Président** remercie l'orateur de son exposé intéressant et demande si la restructuration de JAL était délibérée ou si elle a été imposée par l'État en échange de l'aide publique octroyée.

70. Le **Commissaire Odagiri** répond que ces mesures particulières n'ont pas été imposées par les pouvoirs publics, mais qu'elles ont été jugées rationnelles. Chacun avait conscience qu'il fallait les prendre<sup>21</sup> et la nouvelle direction les a mises en œuvre concrètement. Si l'ancienne direction avait été maintenue, cette restructuration en profondeur n'aurait pas pu être menée à bien.

71. Le **Président** donne ensuite la parole au délégué de l'Union européenne pour des observations.

72. Le délégué de l'**Union européenne** remarque qu'il était intéressant de se pencher sur tous ces types de mesures qui ont été prises dans le contexte de la restructuration. Toutefois, il faut aussi garder à l'esprit un autre facteur, à savoir l'impact sur les actionnaires préexistants. Il relève que l'UE – tout en révisant ses règles qui s'appliquent aux sociétés en difficulté – insiste davantage sur l'importance, en cas de sauvetage d'une société, de veiller à ce que les détenteurs d'actions ou d'obligations de celle-ci en subissent d'une manière ou d'une autre les conséquences. Il s'agit d'un véritable problème et, pour limiter les distorsions de concurrence, une solution consiste à s'assurer que les détenteurs d'actions et d'obligations sont contraints de payer leur tribut, faute de quoi cela voudrait dire que la société devant être renflouée peut emprunter à un taux extrêmement bas. Un moyen de limiter toute distorsion de concurrence est de faire en sorte qu'au moins une autre société bénéficie de conditions de financement plus ou moins normales, même si elle a déjà été renflouée. Le délégué de l'UE pose la question de savoir si d'autres mesures correctives ont été appliquées pour empêcher la société ayant touché une subvention d'exercer une trop grande emprise sur le marché. Il souhaite savoir (du point de vue du droit classique des pratiques anticoncurrentielles ou des concentrations) si on attendait quelque chose des autorités japonaises en contrepartie du plan de redressement qui a contraint JAL à libérer des créneaux au profit de ses concurrents par exemple.

73. Le **Commissaire Odagiri** répond que, lorsque JAL et JAS ont fusionné en 2002, l'Autorité japonaise de la concurrence (JFTC) a approuvé la fusion avec des mesures correctives. L'une des plus importantes d'entre elles a été la libération de plusieurs créneaux dans l'aéroport très fréquenté de Tokyo-Haneda. Ensuite, le gouvernement a attribué ces créneaux aux nouveaux venus mais cela s'est produit bien avant l'opération de sauvetage. Il ne pense pas que des créneaux ont été réattribués en 2010.

74. Enfin, le **Président** conclut en remarquant que les derniers exposés ont mis en évidence l'intérêt de pays extérieurs à l'UE pour l'impact des subventions sur la concurrence. Il observe que de nombreux pays connaissent des cas semblables de sauvetage de compagnies aériennes. Il relève qu'il est satisfaisant de voir qu'au moins JAL est devenue une compagnie viable après l'octroi de la subvention.

---

<sup>21</sup> À titre d'exemple, le personnel était en surnombre et devait être réduit. Qui plus est, de nombreuses lignes perdaient de l'argent, mais devaient être conservées. L'ancienne direction ne pouvait pas s'en débarrasser.