C L'ÉCONOMIE DES SUBVENTIONS

1. INTRODUCTION

Cette section a pour objet d'aider le lecteur à mieux comprendre deux questions jumelles, à savoir pourquoi les pouvoirs publics ont recours à des subventions et quels sont les effets des subventions sur le commerce international. Comme c'est souvent le cas dans l'analyse économique, le point de départ de ce qui suit est une économie "de référence" dans laquelle les marchés sont parfaitement compétitifs.[30] Cette approche permet d'obtenir des indications générales sur l'incidence de mesures d'intervention telles que les subventions. Comme on l'explique plus loin, dans un marché parfaitement compétitif, rien ne peut justifier une subvention. Dans le cadre d'un marché parfait, l'introduction d'une subvention ou d'une autre mesure gouvernementale serait inefficace et réduirait le bien-être. Mais si l'on assouplit l'hypothèse du marché parfait, il peut y avoir des cas où une mesure telle qu'une subvention accroît le bien-être. Une subvention efficace peut remédier à une défaillance du marché et équilibrer les coûts et les avantages sociaux et privés.

À aucun endroit dans ce rapport nous n'avons examiné de façon systématique comment les subventions peuvent être comparées aux autres mesures d'intervention pouvant être utilisées pour atteindre des objectifs analogues. Il est cependant fait référence à cette question dans plusieurs parties du Rapport, notamment dans la section D qui traite des objectifs. Il peut toutefois être utile de souligner ici que le choix d'un instrument de politique générale pour atteindre un objectif particulier peut être important du point de vue de l'efficacité. Cela peut être illustré par un exemple simple.

Supposons qu'un gouvernement décide de protéger une branche de production nationale particulière au motif que l'activité en question produit des effets d'apprentissage qui profiteraient à l'ensemble de l'économie et que ces avantages ne sont pas convenablement pris en compte par le marché. En pareil cas, le gouvernement a le choix entre l'imposition d'un droit de douane sur les importations concurrentes et le subventionnement direct de la branche de production concernée. Un droit de douane se traduirait par une augmentation du prix intérieur des produits importés et permettrait à la branche de production protégée d'augmenter d'autant son prix à la production. En conséquence, les consommateurs nationaux devraient payer le prix plus élevé. En revanche, si une subvention est utilisée, le prix intérieur resterait le prix d'importation en franchise de droits, et la subvention accordée à la branche de production nationale lui permettrait de concurrencer les importations aux prix mondiaux. Les consommateurs ne seraient pas mis à contribution, et la solution de la subvention serait jugée comme la plus efficace. C'est une application de la théorie de l'intervention optimale (Johnson, 1965; Bhagwati 1971).

Cet exemple n'aborde pas la question des coûts liés au financement et à la distribution de la subvention. On suppose que ces coûts seront nuls, mais il n'en est rien. En effet, il y aura toujours des coûts économiques, même si les taxes perçues n'ont pas d'effet de distorsion. En outre, le recouvrement des recettes à distribuer sous forme de subventions peut soulever des difficultés administratives, en particulier pour les pays en développement. De même, l'identification des destinataires des subventions et la mise en œuvre des programmes de subventions ont également un coût. Mais, dans l'ensemble, si l'on écarte l'hypothèse selon laquelle le recouvrement et la distribution n'entraînent aucun coût, cela ne modifie pas les principaux arguments avancés dans cette section.

Un dernier point à signaler, qui concerne à la fois la présente section et d'autres parties du rapport, est qu'une distinction essentielle s'impose en ce qui concerne l'incidence de deux types de subventions: les subventions à l'exportation et les subventions à la production. Les subventions à l'exportation sont exclusivement subordonnées aux exportations et leurs incidences sur des ressources et l'efficacité sont différentes de celles des subventions à la production. Les subventions à la production s'appliquent à la production, quel que soit son marché de destination, mais elles peuvent aussi influer sur les exportations.

[30] Les marchés sont parfaitement compétitifs lorsque les entreprises peuvent entrer et sortir librement sans que cela ait un coût lorsque les produits sont homogènes et qu'il y a des rendements d'échelle constants, et lorsque les producteurs ou les consommateurs n'ont aucune possibilité d'influer individuellement sur les prix et sont totalement informés. Évidemment, dans la pratique, ces conditions existent rarement, voire jamais.

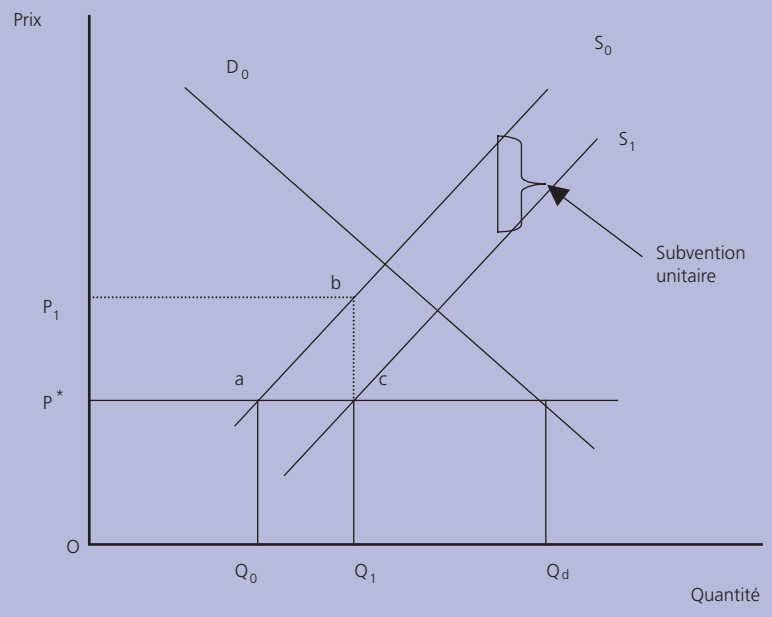
Le reste de cette section est organisé comme suit. Nous examinerons d'abord les incidences des subventions sur le bien-être dans le cadre de marchés parfaits, dans lequel des subventions ne peuvent jamais être justifiées en termes de bien-être économique. Nous introduirons ensuite une série d'imperfections ou "défaillances" du marché qui correspondent plus à la réalité et nous verrons en quoi cela modifie l'analyse du subventionnement sous l'angle du bien-être. Les défaillances du marché que nous considérerons sont les économies d'échelle et les externalités. Enfin, nous examinerons d'autres considérations susceptibles d'influer sur le résultat des subventions, en particulier les difficultés rencontrées par les responsables politiques pour mettre en œuvre une politique appropriée en matière de subventions et l'influence des facteurs liés à l'économie politique sur les décisions en la matière.

2. MARCHÉS PARFAITS

Sur un marché supposé parfait et fermé au commerce international, les subventions à la production accordées aux entreprises ont pour effet d'accroître la production, d'abaisser les prix payés par les consommateurs et de réduire le bien-être en général, car les ressources sont réparties de manière inefficace. L'introduction du commerce international dans ce scénario complique les choses. Par exemple, une distinction importante s'impose selon que la subvention est accordée à un secteur en concurrence avec les importations ou à un secteur exportateur en concurrence. Dans le premier cas, et à supposer que les prix mondiaux ne changent pas[31], cela aboutit à un accroissement de la production intérieure aux dépens des importations (Encadré 2). L'application de la subvention entraîne une perte de bien-être, car elle crée un écart entre le prix optimal (prix mondial) et le prix effectif payé aux producteurs nationaux.

Encadré 2: Effets des subventions à la production sur le commerce

Dans le diagramme ci-dessous, l'offre intérieure est représentée par S_0, la demande intérieure par D_0 et le prix mondial du produit par P^*. Comme le prix mondial est inférieur au prix qui assurerait l'équilibre du marché intérieur, la demande totale du produit OQ_d est satisfaite par OQ_0 unités de produits nationaux et Q_0Q_d unités de produits importés.



[31] Comme on suppose qu'il s'agit d'un petit pays, le prix intérieur est déterminé par le prix mondial et ne peut pas changer.

Si, pour des raisons politiques ou de redistribution, le gouvernement décide que le niveau de la production intérieure devrait être OQ_1 au lieu de OQ_0, il doit décider de recourir à un droit de douane ou à une subvention pour accroître la production. S'il recourt à une subvention, et à supposer qu'il ne puisse pas influer sur le prix mondial, l'offre intérieure passera de S_0 à S_1, de sorte que la production intérieure augmentera jusqu'au niveau souhaité et les importations diminueront de Q_0Q_1.

Avant la subvention, la production intérieure était au point Q_0. Comme il serait moins coûteux d'obtenir sur le marché mondial la production supplémentaire au-delà de ce niveau, le gouvernement aura atteint le niveau de production souhaité, mais les incidences en termes de ressources pour l'économie seront négatives. Le coût additionnel pour l'économie est représenté par la zone abc.

Examinons maintenant le cas d'une subvention à l'exportation à une industrie. Les subventions à la production et les subventions à l'exportation peuvent toutes deux avoir pour effet d'accroître la production intérieure et les exportations, mais elles diffèrent quant à leurs effets sur les prix intérieurs. Les prix intérieurs ne sont pas affectés par les subventions aux producteurs, mais ils augmentent dans le cas des subventions à l'exportation s'il est difficile de réimporter. Dans le cas des subventions à l'exportation, le coût pour le contribuable est plus faible que dans le cas des subventions à la production, car le volume de la consommation intérieure subventionnée est moindre.[32]

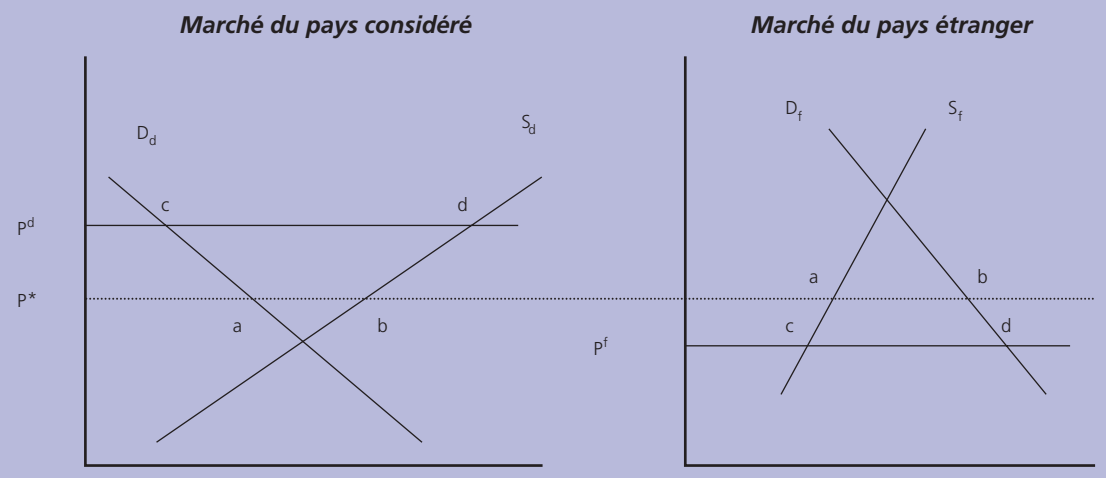
Par conséquent, dans l'hypothèse du petit pays, l'observation essentielle concernant le commerce international est que les quantités s'adaptent en fonction de la nature de la subvention. Dans le cas des subventions à la production intérieure, les importations diminuent ou les exportations augmentent, tandis que, dans le cas des subventions à l'exportation, les exportations s'accroissent. Des inefficiences apparaissent dans les deux cas, car une partie de la production intérieure est déterminée par le prix incluant la subvention, et non par le prix mondial.

Dans les deux cas susmentionnés, on a supposé que le pays qui accorde les subventions était un preneur de prix dans l'économie mondiale. Cela veut dire que les changements économiques à l'intérieur du pays n'ont aucune incidence sur les prix mondiaux. Si l'on assouplit l'hypothèse, la production augmente aussi, comme dans le cas de la petite économie décrit ci-dessus. Mais, cette fois, le déséquilibre causé par les subventions aura aussi des effets sur les prix sur les marchés internationaux. Si une part plus importante de la production est exportée sous l'effet d'une subvention à l'exportation, les prix mondiaux vont baisser. En revanche, les prix intérieurs vont augmenter, car une partie de la production devra toujours être vendue sur le marché intérieur et les quantités disponibles seront moindres. Ce point est illustré dans l'Encadré 3.

Encadré 3: Subvention à l'exportation dans le cas d'un grand pays

Une subvention à l'exportation incite les producteurs à produire pour l'exportation plutôt que pour le marché intérieur. La réduction de l'offre sur le marché intérieur entraîne une hausse des prix intérieurs. Mais comme l'offre sur le marché mondial augmente, les prix mondiaux baissent. S'il n'est pas possible de réimporter des produits sur le marché intérieur un écart apparaît entre le prix intérieur et le prix mondial.

[32] Cela tient à ce que les prix intérieurs augmentent avec la subvention à l'exportation, ce qui entraîne une diminution des quantités demandées.



Au prix mondial initial P^*, le niveau des exportations du pays considéré dans le diagramme ci-dessus correspond à la distance ab. Le marché mondial est équilibré parce que le pays étranger (censé représenter le reste du monde) importe la même quantité. Si une subvention à l'exportation est accordée aux producteurs nationaux, une partie de leur production est détournée vers le marché d'exportation, ce qui fait monter le prix du produit dans le pays (au niveau P_d dans le diagramme). Toutefois, l'accroissement de l'offre sur le marché mondial fait baisser le prix mondial sur le marché étranger (au niveau Pf dans le diagramme). Le nouveau niveau des exportations du pays considéré correspond à la distance cd, qui représente le niveau des importations dans le pays étranger.

L'incidence globale de la subvention à l'exportation dans le pays considéré est nettement négative. Les consommateurs nationaux paient plus cher pour un produit qu'il leur est impossible d'acquérir à un prix inférieur sur le marché mondial, ce qui se traduit pour eux par une perte de bien-être. Les producteurs nationaux sont les bénéficiaires directs de la politique, car leur production s'est accrue grâce à la subvention.

Les consommateurs du pays étranger profitent de la baisse des prix mondiaux. Toutefois, les producteurs étrangers subissent une perte nette, car ils doivent désormais faire face à la concurrence à des prix plus bas. Les producteurs non compétitifs seront évincés du secteur. Mais globalement, le pays y gagne puisque le gain pour les consommateurs compense la perte pour les producteurs.

La baisse du prix mondial est un élément commun aux subventions à la production et aux subventions à l'exportation lorsque le pays qui subventionne est un grand pays. Cette baisse aura des conséquences à la fois négatives et positives pour les partenaires commerciaux du pays. Les producteurs de produits concurrents devront faire face à la concurrence des exportateurs subventionnés dont les prix sont inférieurs, tandis que les consommateurs des produits importés moins chers y gagneront. Les pays qui sont importateurs nets du produit subventionné pourraient donc tirer globalement avantage des subventions.

L'analyse ci-dessus porte sur les subventions accordées en rapport avec une activité économique ou une variable économique telle que les niveaux de production ou d'exportation. Bien souvent, les pouvoirs publics accordent aussi des subventions pour financer en tout ou partie l'acquisition d'immobilisations telles que des technologies, des installations et du matériel. Ces subventions, qui peuvent être versées une seule fois ou un nombre limité de fois, sont souvent qualifiées de subventions non récurrentes. Ces subventions peuvent avoir des effets sur la concurrence qui se prolongent au-delà de la période pendant laquelle elles sont accordées. Elles ont généralement pour effet d'accroître les investissements de certaines entreprises sur le marché concerné, de sorte que, le nombre d'entreprises opérant dans le secteur va augmenter, ou les entreprises existantes vont produire à plus grande échelle. Cela pourra avoir des incidences sur les conditions de concurrence sur les marchés mondiaux. La durée des effets dépendra sur la concurrence internationale,

entre autres, du taux d'amortissement des immobilisations et de l'évolution de la demande dans les années qui suivront l'investissement, comme l'expliquent Grossman et Mavroidis (2003). Les subventions non récurrentes jouent un rôle dans l'analyse ci-après sur l'intervention des pouvoirs publics dans les secteurs caractérisés par des économies d'échelle.

3. DÉFAILLANCES DU MARCHÉ

Dans cette section, nous examinons l'incidence des subventions dans les situations de défaillance du marché – c'est-à-dire lorsqu'il y a une différence entre le prix effectif et le prix socialement optimal. Cette différence peut avoir diverses causes. La concurrence imparfaite, c'est-à-dire lorsqu'une entreprise au moins peut exercer un contrôle sur les prix et la production, en est un exemple. Un autre exemple courant est l'existence d'une externalité, lorsque les décisions des producteurs ou des consommateurs ont des incidences sur des tiers qui ne sont pas entièrement répercutées sur les prix du marché. En l'espèce, s'il s'agit d'une externalité positive, la quantité réelle produite effective sera inférieure à la quantité optimale. Inversement, si l'externalité est négative, il faudra réduire la production, sinon elle serait supérieure au niveau optimal.

Nous examinerons ici deux exemples courants de "défaillances du marché" qui justifient une intervention au moyen de subventions: les rendements d'échelle croissants et les externalités.[33] Les asymétries de l'information sur le marché du travail, le marché des produits et le marché financier sont d'autres exemples de défaillances du marché, qui ne sont pas analysés ici.[34] Le fait de limiter l'analyse à deux exemples n'influe en rien sur la proposition générale selon laquelle les subventions peuvent être justifiées dans certaines circonstances.

a) Économies d'échelle

De nombreux secteurs modernes sont caractérisés par des coûts élevés d'entrée fixes qui peuvent être dus à l'importance des investissements dans la R-D ou à la nécessité d'acquérir des biens d'équipement onéreux et très spécialisés. L'industrie aéronautique et l'industrie pharmaceutique en sont des exemples typiques. Dans ce contexte, les coûts de production moyens d'une entreprise diminuent à mesure que le nombre d'unités produites augmente, et l'on parle donc d'industries à coûts décroissants ou à rendements d'échelle croissants.

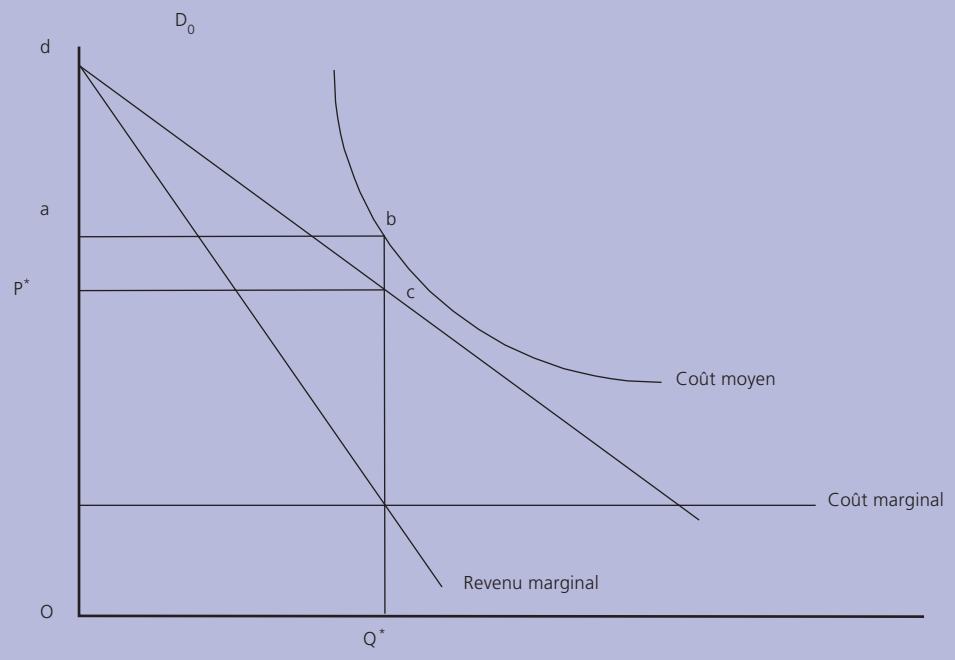
Dans un exemple simple, il y a économies d'échelle lorsqu'une entreprise doit supporter un coût fixe pour entrer dans un secteur mais produit ensuite à un coût marginal constant (Encadré 4). La décision de produire et dans quelles quantités dépend de la demande. Il peut arriver, comme cela est indiqué dans l'Encadré 4, que la demande soit telle que les consommateurs ne sont pas disposés à payer un prix suffisamment élevé pour que le producteur récupère son investissement initial. Dans ces conditions, aucun investissement ni aucune production n'auraient lieu sans une intervention des pouvoirs publics. Or, il peut être souhaitable pour la société que la production ait lieu. Si les producteurs se soucient uniquement de leurs bénéfices, ce qui est bon pour la société dépend à la fois des bénéfices des producteurs et du bien-être des consommateurs. Une partie seulement du bien-être des consommateurs est prise en compte dans ce que les consommateurs paient effectivement pour des produits sur le marché. Si les pouvoirs publics ont des raisons de penser que le bien-être des consommateurs qui n'est pas pris en compte dans les prix du marché dépasse les pertes que les producteurs subiraient en l'absence de subvention, ils peuvent envisager de subventionner l'investissement initial, de façon à encourager les producteurs à fournir le produit en question. Jusque-là, il s'agit d'un scénario statique qui se déroule dans une économie fermée. La question devient plus intéressante du point de vue du commerce lorsque l'on modifie ces hypothèses. C'est ce que nous faisons ci-après en rapport avec l'apprentissage par la pratique et la politique commerciale stratégique.

[33] Généralement, les secteurs caractérisés par des rendements d'échelle croissants le sont aussi par une concurrence imparfaite, comme on l'expliquera plus loin.

[34] Voir Grossman (1990) pour un exposé général de ces arguments en faveur de l'intervention.

Encadré 4: Rendements d'échelle et subventions

La figure ci-dessous, tirée de Grossman (1990), représente une entreprise monopolistique. En l'absence de subvention, l'entreprise ne peut pas produire de manière rentable, car le prix qu'elle facturerait (P*) est inférieur à son prix de revient moyen (point b). Le bien-être total serait nul, par définition, car il n'y a ni production produite ni consommation. Supposons maintenant que les pouvoirs publics accordent à l'entreprise une subvention d'un montant P*abc. Cela incite l'entreprise à produire une quantité totale OQ*. Le bien-être des consommateurs correspond à la zone dcP* qui, sur ce diagramme, est supérieure au coût de la subvention.



i) Apprentissage par la pratique

Comme nous l'avons vu plus haut, les économies d'échelle signifient que les coûts moyens diminuent à mesure que la production augmente. L'apprentissage par la pratique interne à une entreprise suppose que les coûts de production unitaires diminuent avec l'accumulation de la production, c'est-à-dire que l'entreprise apprend chaque fois qu'elle produit et, partant, les coûts moyens diminuent avec le temps. Ce type particulier d'économies d'échelle est aussi appelé "économies d'échelle dynamiques". On constate, par exemple, de tels effets d'apprentissage dans la construction de centrales nucléaires et dans les secteurs de l'aéronautique et des semi-conducteurs. Tout comme les coûts fixes liés à la recherche-développement et les dépenses d'investissement mentionnés ci-dessus, les coûts de l'apprentissage par la pratique sont irréversibles.[35] L'analyse de la production du point de vue du bien-être dans un secteur caractérisé par une courbe d'apprentissage à forte pente est exposée dans l'Encadré 3, qui montre qu'il peut y avoir des cas où les pouvoirs publics veulent subventionner la production pendant les premières étapes où elle n'est pas rentable, pour que les consommateurs puissent en retirer des avantages ultérieurement.[36] Là encore, l'opportunité de cette intervention dépend de l'importance relative des gains pour les consommateurs et des pertes pour l'entreprise.

Pour justifier l'intervention des pouvoirs publics, il faut que les pertes subies dans les premières étapes soient élevées et que la courbe d'apprentissage soit accentuée. Si les pertes pendant la période d'apprentissage ne sont pas très élevées, l'entreprise pourra normalement récupérer son investissement initial avec le temps.

[35] Dans la littérature économique, ces coûts sont qualifiés d'irrécupérables.

[36] Grossman (1990).

Toutefois, le besoin d'apprentissage par la pratique signifie qu'elle aura besoin d'un financement, pendant les premières étapes de la production, pour acquérir des connaissances et de l'expérience qui seront entièrement perdues si elle ne parvient jamais à faire des bénéfices. Les investissements de ce genre sont jugés risqués. Dans les pays développés, le secteur financier peut être disposé à accorder des prêts pour financer de tels investissements à risque, mais dans les pays en développement, où il n'existe pas d'outils perfectionnés de gestion des risques, les banques peuvent se montrer hésitantes. C'est pourquoi l'apprentissage par la pratique interne à l'entreprise est associé à l'argument de l'industrie naissante, selon lequel les industries naissantes ont besoin du soutien des pouvoirs publics dans les pays en développement, comme nous l'expliquerons plus en détail dans la section D. Un autre type d'apprentissage par la pratique, également examiné dans la section D, est extérieur à l'entreprise, et nous l'évoquerons brièvement ci-dessous dans l'analyse des externalités.

ii) Concurrence imparfaite et politique commerciale stratégique

Dans l'analyse ci-dessus concernant un fournisseur national dans un secteur caractérisé par des rendements d'échelle croissants, l'existence éventuelle d'un fournisseur étranger a été tout simplement ignorée. La question de savoir s'il pourrait être avantageux de subventionner un secteur caractérisé par des économies d'échelle en présence de concurrents étrangers n'a pas été examinée. La réponse à cette question dépend, évidemment, du degré de compétitivité du fournisseur étranger. Il est théoriquement possible d'élaborer des scénarios dans lesquels il serait préférable pour une économie de subventionner un producteur national déficitaire plutôt que d'importer le produit, si le producteur national peut ramener ses coûts marginaux à un niveau inférieur à ceux des producteurs étrangers.[37]

Dans le cas où deux producteurs ou plus ayant des coûts fixes élevés approvisionnent le marché mondial, d'autres considérations stratégiques entrent en ligne de compte. Dans ce contexte, la concurrence n'est jamais parfaite, et chaque producteur a un certain pouvoir de marché. Les pouvoirs publics peuvent donc avoir intérêt à subventionner ce producteur, même s'il n'est pas déficitaire. Ces arguments ont été développés dans la littérature sur ce qu'il est convenu d'appeler la politique commerciale stratégique. Les modèles économiques élaborés dans cette littérature sont caractérisés par une concurrence imparfaite sous la forme d'oligopoles ou de concurrence monopolistique. Ils jettent un jour nouveau sur le rôle possible de la politique commerciale. Plus précisément, l'incompatibilité perçue entre la proposition de non-intervention basée sur les modèles de concurrence parfaite et l'existence de secteurs monopolistiques à coûts fixes élevés, comme l'industrie de l'aéronautique civile, l'industrie chimique et l'industrie automobile a été difficile à accepter pour les responsables politiques. Les nouveaux modèles théoriques du commerce ont permis d'identifier des circonstances particulières dans lesquelles une intervention sous la forme de subventions serait souhaitable. Une intervention qui modifie la relation stratégique entre les entreprises peut conférer à l'une d'elles un avantage par rapport à une autre sur des marchés où la concurrence est imparfaite, lorsque les décisions commerciales de chaque entreprise (production et prix) dépendent de celles de ses rivaux.

Cette idée simple et séduisante a été exprimée dans un modèle dans lequel deux entreprises de deux pays différents sont en concurrence sur le marché d'un pays tiers. Ces entreprises produisent donc uniquement pour l'exportation. Comme l'a expliqué Brander (1995), le gouvernement du pays où elles sont établies ne peut pas appliquer une politique qui aurait des effets directs sur leurs rivales étrangères dans leur propre pays. Par conséquent, la seule option naturelle est de subventionner les exportations, à condition que les pouvoirs publics en tirent un avantage, ce qui s'avère possible, comme l'ont montré Brander et Spencer (1985).

Dans ce modèle, les subventions constituent un instrument de transferts des bénéfices; les bénéfices réalisés par l'entreprise étrangère concurrente sont transférés à l'entreprise nationale, dans la mesure où la subvention permet à cette dernière de se concentrer sur l'accroissement de sa production. L'entreprise étrangère ne peut pas réagir à l'accroissement de la production subventionnée, car toute augmentation de sa production ferait baisser le prix du produit (et son revenu marginal). L'intuition sur laquelle repose la proposition d'intervention est fondée sur les bénéfices réalisés par les deux entreprises et sur la capacité du gouvernement d'utiliser les subventions pour transférer une partie des bénéfices de l'entreprise étrangère à l'entreprise nationale.

[37] Voir, par exemple, Vousden (1990).

Comme les bénéfices réalisés par l'entreprise nationale sont plus élevés que la subvention, le gouvernement a intérêt à appliquer la politique de subventionnement. Toutefois, la combinaison de l'intervention sous forme de subvention et du partage des bénéfices n'est pas acquise d'avance. Il s'avère que les conseils en la matière dépendent de la nature de la concurrence et de la structure du marché (Eaton et Grossman, 1986; Brander, 1995).[38] Les prévisions de ces modèles ont tendance à être sensibles à de petites variations des hypothèses, et les modèles ne tiennent généralement pas compte de la possibilité d'un comportement contraire de la part du gouvernement qui n'a pas eu recours à une subvention.

b) Externalités

L'existence d'externalités positives et négatives est une défaillance classique du marché. Comme on l'a déjà noté, il y a une externalité positive si les avantages liés à la production et à la consommation d'un produit ne sont pas entièrement pris en compte par le producteur ou le consommateur. Dans ce cas, la quantité consommée sera inférieure à l'optimum social. Par contre, si la production ou la consommation se caractérise par une externalité négative, le niveau d'équilibre de la production sera supérieur à l'optimum social. Sans intervention des pouvoirs publics, il y aura un écart entre le prix effectif sur le marché et le prix socialement optimal. Mais, il n'est pas facile de tenir compte de cet écart, et le rôle des subventions, quoique potentiellement positif, reste limité. D'une manière générale, une subvention devrait servir à accroître la production ou la consommation d'un bien produit en quantité insuffisante (Encadré 5).

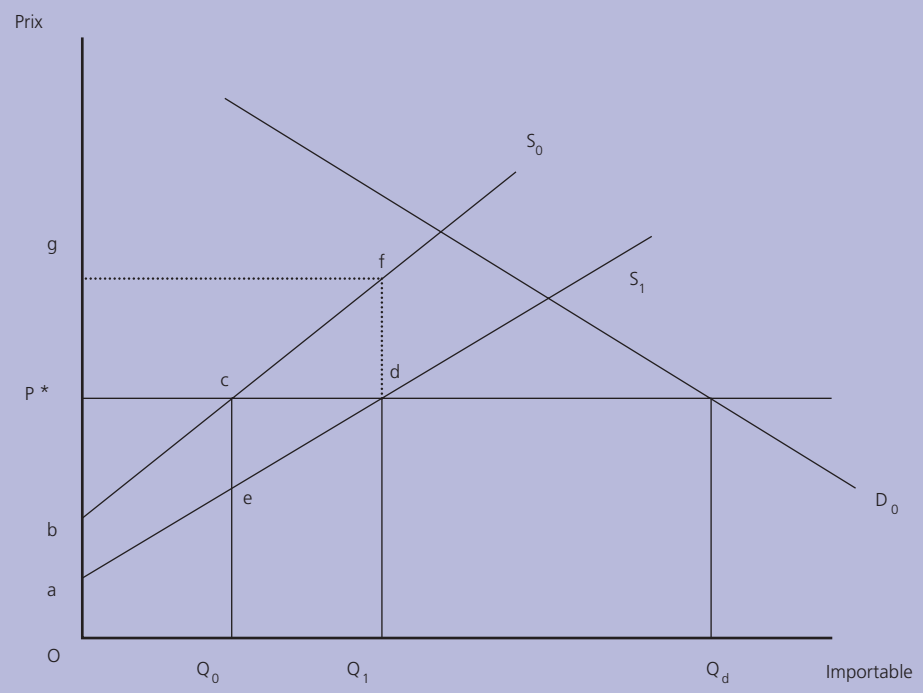
Il existe plusieurs arguments en faveur de l'intervention sous la forme d'une subvention en présence d'externalités. C'est notamment le cas lorsqu'il y a des externalités environnementales et des activités de R D. Pour la R-D, le raisonnement est que ce type d'investissement crée des connaissances, qui présentent des caractéristiques de bien public – à savoir, consommation de non-rivale par nature et non-exclusivité. Mais, si les avantages des investissements dans la R-D profitent à d'autres, tandis que les coûts sont supportés par les entités privées qui effectuent la R-D, les marchés ne créeront pas le niveau de R-D socialement optimal. Une subvention publique destinée à encourager la R-D ayant des retombées pour d'autres entreprises du secteur peut aider à stimuler la productivité et la croissance d'une façon socialement optimale.

Encadré 5: Externalités et subventions

Dans le diagramme ci-dessous, l'offre et la demande intérieures privées sont représentées respectivement par les courbes S_0 et D_0. En conséquence, si le prix mondial est P*, les quantités d'équilibre produites et consommées sont Q_0 et Q_d.

Supposons maintenant que le processus de production est caractérisé par une externalité positive qui n'est pas prise en compte. De ce fait, la courbe d'offre initiale n'est pas représentative des avantages liés à la production. Les coûts sociaux de la production de chaque unité sont inférieurs à ce qu'indique la courbe d'offre S_0, qui représente uniquement le coût privé. Si les externalités sont prises en compte, la nouvelle courbe d'offre sera S_1, qui indique un coût de production unitaire inférieur.

[38] Du point de vue de la conduite de la concurrence, si des duopoles étaient en concurrence sur le marché d'exportation sur la base des prix et non des quantités, la politique à prescrire consisterait en une subvention négative ou une taxe. L'argument en faveur d'une subvention positive s'affaiblit aussi si l'on suppose que les entreprises sont en concurrence à la fois sur le marché intérieur et sur le marché étranger. Dans ce cas, l'efficacité d'une intervention dépendra de la capacité de déplacer la production d'un marché à l'autre. Si les marchés sont segmentés et s'il y a une possibilité de différencier les prix selon les marchés, l'intervention peut être possible. En revanche, si les marchés sont intégrés et s'il n'est pas possible de fixer des prix différenciés, l'intervention ne sera pas possible (Horstmann et Markusen, 1986).



Si l'on suppose que le prix mondial et la courbe de demande correspondent aux coûts sociaux réels, la production intérieure du bien à Q_0 sera inférieure au niveau de production socialement optimal Q_1. Le coût de cette sous-production pour la société est représenté par la zone cde. Pour le voir, supposons que l'octroi d'une subvention totale d'un montant dfgP*, fait croître la production jusqu'à Q_1. Le coût total des importations remplacées du fait de la subvention est Q_0Q_1dc, mais le coût total pour la société de la production supplémentaire sera Q_0Q_1de. La différence correspond à la zone cde.

Par conséquent, s'il existe une externalité positive dans la production, une subvention à la production peut être utilisée pour accroître le bien-être. Là aussi, un droit de douane serait inférieur à une subvention en tant qu'instrument d'intervention, car il fausserait la consommation et augmenterait le coût de l'accroissement de la production pour la société.

En principe, la connaissance peut avoir des retombées qu'elle émane de la R-D ou de l'apprentissage par la pratique. Ce dernier a été décrit plus haut comme un processus interne à l'entreprise. Mais il peut arriver qu'une partie de l'expérience acquise par l'entreprise profite à d'autres entreprises, par exemple lorsque les employés de la première changent d'emploi et transmettent leurs connaissances à leur nouvel employeur. Les données empiriques sur les avantages externes de l'apprentissage par la pratique sont rares, mais il en existe pour l'industrie de la transformation chimique et la construction de centrales nucléaires.[39] Aitken et al. (1997) ont aussi constaté l'existence de retombées de l'"apprentissage par l'exportation". L'existence supposée de retombées de l'apprentissage par la pratique sert de base à l'une des variantes les plus connues de l'argument dit de l'industrie naissante, et nous l'examinerons plus en détail dans la section D.

[39] Grossman (1990).

4. IMPLICATIONS POUR LE SYSTÈME COMMERCIAL MULTILATÉRAL

Une proposition générale contre le recours à des subventions a été présentée dans le contexte d'un modèle qui a peu de rapports avec la réalité. Elle a ensuite été infirmée dans une série de modèles et de circonstances spécifiques qui se rapprochent davantage de la réalité: marchés caractérisés par des rendements d'échelle, des externalités et une concurrence imparfaite.

Cette ambiguïté soulève la question de savoir si une interdiction globale des subventions serait souhaitable vu qu'elle empêcherait une intervention susceptible d'accroître le bien-être. Cet avis est partagé par beaucoup, mais pas par tous. Le fait que l'opportunité des subventions ne soit pas universellement admise a trois motifs: les problèmes de mise en œuvre, le processus politique par lequel les subventions sont accordées et les conséquences internationales des subventions.

a) Mise en œuvre des programmes de subventions

Il n'est pas facile de déterminer dans quels cas précis une intervention est socialement souhaitable. Les informations nécessaires pour effectuer une intervention appropriée sont si importantes que le risque que l'intervention soit inopportune ou mal ciblée est élevé. Ces problèmes de mise en œuvre sont appelés "défaillances de l'État". Par conséquent, si les défaillances du marché peuvent justifier une intervention de l'État, les défaillances de l'État peuvent aggraver le problème au lieu d'y remédier. Il est courant, par exemple, qu'une intervention sous forme de subvention devienne problématique lorsqu'il y a recherche de rente de la part des bénéficiaires et du fait de l'économie politique du processus décisionnel qui aboutit à l'octroi de subventions. Dans les sociétés démocratiques, les pressions électorales peuvent influencer les modes d'imposition et de dépenses des gouvernements. Bien qu'ils prétendent agir dans l'intérêt général, les responsables politiques prennent parfois des décisions dans leur propre intérêt, par exemple pour augmenter leurs chances de réélection (Grossman et Helpman 2002, Hillman, 1989). Cette question est examinée plus en détail dans la section suivante.

Même si un programme de subventions identifie correctement les secteurs et les entreprises bénéficiaires, il n'aura pas nécessairement l'effet économique escompté. Dans tous les cas examinés ci-dessus, on suppose qu'une subvention va susciter une réponse au plan de l'offre. Mais il arrive parfois que l'entreprise qui reçoit la subvention ne l'utilise pas à des fins commerciales. Des études empiriques confirment cette hypothèse. À un extrême, il se peut qu'au lieu d'utiliser les fonds pour financer l'accroissement de la production, l'entreprise s'en serve pour réaliser certains investissements qui procureront des avantages à moyen ou long terme. À l'autre extrême, la subvention peut être utilisée intégralement pour obtenir un avantage compétitif. La modification des prix dans le secteur subventionné dépendra d'un certain nombre de facteurs liés au marché, tels que la capacité de l'entreprise d'influer sur les prix.

b) L'économie politique des subventions

L'économie politique des subventions s'occupe de la question centrale qui est de savoir comment le processus politique interagit avec l'hétérogénéité des intérêts de la société pour attribuer les subventions et déterminer le rythme de leur retrait. Plus précisément, les décisions des élus aboutissent-elles toujours à l'utilisation socialement optimale des subventions de la manière décrite ci-dessus ? D'après les conclusions de plusieurs études, il y a une corrélation entre le subventionnement et l'influence politique des bénéficiaires (par exemple, les retraités et les personnes âgées dans le cas de la sécurité sociale ou les classes moyennes et supérieures dans le cas des subventions à l'éducation).[40]

[40] On peut citer aussi comme exemples les subventions à l'exportation du blé aux États-Unis (Gardner, 1996), les subventions européennes pour le charbon (Anderson, 1995), les subventions à l'éducation (Fernandez et Rogerson, 1994; Kemnitz, 1999) et les dépenses de sécurité sociale (Mulligan et Sala-i-Martin, 2003).

L'analyse d'économie politique se situe en grande partie dans le contexte d'un environnement politique spécifique, celui des démocraties, dans lequel les responsables sont élus à la majorité. Le modèle politique le plus simple est celui de l'électeur médian.[41] La distinction entre les électeurs se fait selon une dimension, par exemple l'incidence économique d'un programme de subventions. Un électeur peut bénéficier du programme s'il obtient le droit de recevoir une subvention. Mais il devra aussi en supporter le coût, car des taxes devront être prélevées pour financer la subvention. Les électeurs qui n'ont pas droit à la subvention ne soutiendront pas le programme en raison de son coût, tandis que les bénéficiaires le soutiendront.

Pour gagner, les candidats aux élections doivent remporter la majorité des voix. De même, pour conserver un soutien politique les élus doivent poursuivre des politiques appréciées par la majorité des électeurs. Par conséquent, la mise en œuvre d'un programme de subventions dépendra des préférences de l'électeur médian. Si l'électeur médian fait partie des bénéficiaires du programme, cela signifie que la majorité des électeurs en sont bénéficiaires. Dans ce cas, les responsables politiques peuvent mobiliser un soutien en mettant en œuvre le programme. Par contre, si l'électeur médian doit supporter le coût du programme, cela signifie que la majorité des électeurs seront perdants si le programme est mis en œuvre. Il ne le sera donc pas.

La seule prévision claire que l'on peut faire à partir du modèle de l'électeur médian est peut-être que les programmes de subventions très ciblés ou spécifiques ont peu de chances d'être mis en œuvre, parce qu'ils ne profitent qu'à un petit nombre. Il est peu probable que l'électeur médian soit favorable à un subventionnement aussi spécifique, alors qu'il ne serait pas opposé à des subventions plus générales, dont les avantages seraient plus largement diffusés. On peut dépasser le modèle de l'électeur médian type pour considérer des environnements politiques plus complexes dans lesquels les électeurs peuvent former des coalitions (par exemple, des groupes d'intérêts particuliers). Ces derniers peuvent se former lorsque les politiques gouvernementales entraînent une concentration inégale des coûts et des avantages. Par exemple, l'octroi de subventions à un secteur procure des gains individuels importants aux entreprises de ce secteur, alors que le coût du programme de subventions, qui est globalement plus élevé (voir plus haut la sous-section 2) est généralement réparti entre un très grand nombre de contribuables. Ces groupes de producteurs sont donc fortement incités à s'organiser et à utiliser les contributions de campagne pour essayer d'influencer les décisions des élus. Mais, comme le coût du programme de subventions pour les contribuables est largement réparti, ceux-ci n'éprouvent pas le même besoin de s'organiser pour s'opposer au programme.

Grossman et Helpman (1994) ont élaboré un modèle dans le contexte international où, pour rester en fonctions, un responsable politique doit non seulement obtenir le soutien de l'électorat général mais aussi gagner les faveurs de groupes d'intérêts particuliers. Les élus ont besoin de contributions financières pour diverses raisons. Ils peuvent avoir besoin d'un important trésor de guerre pour dissuader des rivaux politiques potentiels ou pour payer des campagnes publicitaires destinées à influencer les électeurs peu informés ou encore pour rembourser des dettes de campagne. Ils sont donc prêts pour cela à vendre des politiques commerciales ou des politiques de subvention. Même s'ils se soucient de maximiser le bien-être social (puisqu'ils ont besoin d'attirer les électeurs informés), ils se soucient aussi du montant des contributions financières qu'ils peuvent obtenir. Étant donné leur double motivation (moyenne pondérée de bien-être social et de contributions de campagne), les politiques d'équilibre qu'ils choisiront s'écarteront de l'optimum social. Par rapport à une situation de libre-échange (optimum social), les prix des biens produits par les groupes de pression seront plus élevés du fait du recours à des droits de douane ou à des subventions à l'exportation. Dans ce contexte, les subventions accordées à un secteur particulier visent non pas à remédier à une défaillance du marché mais à améliorer la situation économique du groupe d'intérêts particulier, qui, en contrepartie, récompensera l'élu. Ce résultat explique pourquoi des subventions sont accordées alors qu'elles n'ont aucune justification économique, mais il aide aussi à expliquer la résistance à la suppression de ces subventions dans le contexte national et international.

[41] Voir aussi la section D.3 au sujet des politiques de redistribution et de l'électeur médian.

c) Conséquences internationales des subventions internes

Dans la section F, nous examinerons la question de la conception et de la structure des règles multilatérales relatives aux subventions liées au commerce. Mais il faut souligner ici un point important concernant ces règles. Les propositions faites au sujet du bien-être dans la présente section ont essentiellement porté sur l'incidence des subventions sur l'économie qui les accorde. Dans certains cas, comme celui des subventions à l'exportation, il a aussi été tenu compte des effets de bien-être sur les économies qui n'accordent pas de subventions. Lorsque les exportations d'un pays sont détournées sous l'effet d'une subvention étrangère, les producteurs en subissent les conséquences, mais les consommateurs peuvent en tirer avantage en fonction des effets sur les prix. La seule circonstance dans laquelle il n'y a pas de détournement est lorsque l'économie qui subventionne est trop petite pour influer sur les prix mondiaux. En résumé, l'effet des subventions sur les prix mondiaux joue un rôle crucial dans la conception des règles commerciales multilatérales.

Un autre aspect des subventions qui a des conséquences internationales est la réaction d'un pays à une subvention accordée par un autre pays, par le biais de diverses mesures correctives ou compensatoires, qui peuvent prendre la forme de subventions, de droits compensateurs ou de procédures juridiques. Par exemple, un pays qui accorde des subventions en faveur du remplacement des importations pour neutraliser la concurrence des importations peut s'exposer à une contre-mesure de la part d'un pays exportateur sous la forme de subventions à l'exportation, qui feront baisser le prix du produit exporté. Des droits compensateurs imposés par un pays importateur auront pour effet de neutraliser la subvention initiale accordée par le pays exportateur. La légitimité du recours à une subvention plutôt qu'à une mesure compensatoire pourrait être contestée dans une procédure juridique. Ces questions seront examinées dans la section F, dans le cadre de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires.