

# STI

REVUE  
N° 21

SCIENCE TECHNOLOGIE INDUSTRIE

## Numéro spécial : Aides publiques à l'industrie

Introduction : la mission de l'OCDE dans le domaine de l'aide publique à l'industrie

Tendances et caractéristiques des aides publiques à l'industrie dans la zone de l'OCDE

Contrôle des subventions et discipline internationale : les procédures de surveillance de l'UE et de l'OMC

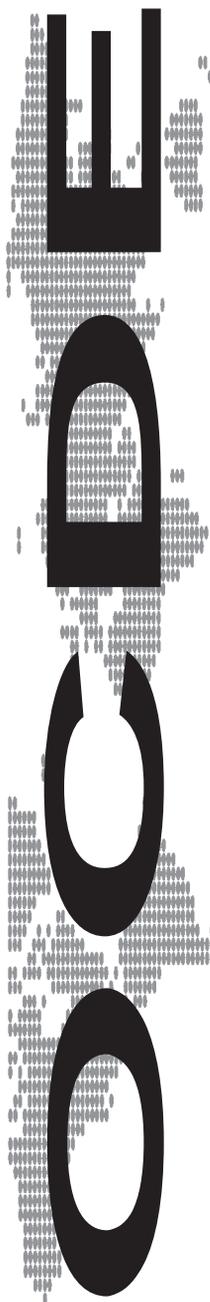
Contrôle des aides accordées par les États Membres de l'Union européenne

Évaluation des programmes d'aide : l'exemple du Royaume-Uni

La réduction des subventions : l'exemple finlandais

Les aides publiques en faveur de la R-D industrielle

La définition des subventions à la R-D et à l'innovation industrielle



N° 21

# **REVUE STI**

Numéro spécial :  
Aides publiques à l'industrie

## ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996) et la République de Corée (12 décembre 1996). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title:

STI REVIEW  
Special Issue on Public Support to Industry  
No. 21

© OCDE 1998

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, Tél. (33-1) 44 07 47 70, Fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online: <http://www.copyright.com/>. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

## AVANT-PROPOS

Préparée par la Direction de la science, de la technologie et de l'industrie de l'OCDE, la *STI Revue* est publiée deux fois par an. Elle présente des études intéressantes pour les responsables politiques et les analystes concernés par les développements scientifiques, technologiques et industriels, en mettant l'accent sur les comparaisons entre pays, les analyses quantitatives des tendances nouvelles et les questions de politique récentes ou à venir. Suivant la nature des travaux de l'OCDE, la *STI Revue* examine les changements structurels et institutionnels qui se produisent tant au niveau global que régional, national et local. Certains numéros portent sur des thèmes spécifiques, comme les enquêtes sur le comportement innovateur des firmes ou les problèmes d'emploi liés à la technologie.

Ce numéro traite du rôle des aides publiques à l'industrie et plus particulièrement du rôle des dépenses publiques en faveur de la R-D industrielle en tant qu'instrument d'intervention dans une économie en passe de devenir planétaire. Ce numéro spécial de la *STI Revue* aborde le développement quantitatif de tels supports, la réponse des gouvernements à la conception des politiques de soutien en période de détérioration de la situation budgétaire, leur besoin de disposer de programmes d'aides publiques plus efficaces, et le potentiel de distorsion des échanges des subventions et aides industrielles selon les règles du jeu internationales et régionales.

Les opinions exprimées dans cette publication ne reflètent pas nécessairement celles de l'Organisation ou de ses pays Membres. La *STI Revue* est publiée sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

## TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION : LA MISSION DE L'OCDE DANS LE DOMAINE DE L'AIDE PUBLIQUE A L'INDUSTRIE .....	7
TENDANCES ET CARACTÉRISTIQUES DES AIDES PUBLIQUES A L'INDUSTRIE DANS LA ZONE DE L'OCDE .....	15
CONTRÔLE DES SUBVENTIONS ET DISCIPLINE INTERNATIONALE : LES PROCÉDURES DE SURVEILLANCE DE L'UE ET DE L'OMC .....	29
CONTRÔLE DES AIDES ACCORDÉES PAR LES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE .....	49
ÉVALUATION DES PROGRAMMES D'AIDE : L'EXEMPLE DU ROYAUME-UNI .....	63
LA RÉDUCTION DES SUBVENTIONS : L'EXEMPLE FINLANDAIS .....	85
LES AIDES PUBLIQUES EN FAVEUR DE LA R-D INDUSTRIELLE .....	101
LA DÉFINITION DES SUBVENTIONS A LA R-D ET A L'INNOVATION INDUSTRIELLE .....	117

## **INTRODUCTION : LA MISSION DE L'OCDE DANS LE DOMAINE DE L'AIDE PUBLIQUE A L'INDUSTRIE**

Conformément à l'article 1 de la Convention de l'OCDE, l'Organisation a, entre autres, pour objectif de promouvoir des politiques destinées :

- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Cette mission met l'OCDE en bonne place pour analyser et suivre l'évolution des subventions à l'industrie.

Lorsque l'OCDE a lancé son projet sur les aides publiques il y a une dizaine d'années, les principales préoccupations des ministres des pays de l'OCDE portaient sur les distorsions des échanges internationaux dans un certain nombre de branches, ainsi que sur les effets négatifs des subventions sur l'ajustement structurel. Entre temps, à plusieurs reprises, les ministres ont réaffirmé l'importance du rôle de l'Organisation en ce qui concerne le renforcement du système commercial multilatéral et des règles multilatérales, essentielles pour le bon fonctionnement d'une économie mondialisée. Des communiqués ministériels récents ont explicitement demandé avec insistance à l'OCDE de continuer son analyse des politiques nationales d'aide et de poursuivre ses efforts en vue d'accroître la transparence et la discipline internationales dans le domaine des subventions à l'industrie.

Les subventions ont longtemps été associées à l'inefficacité économique, l'argument étant qu'elles font obstacle à la répartition efficace des ressources et risquent de créer des distorsions au niveau des échanges internationaux et de la concurrence. Elles font aussi peser une lourde charge sur les budgets publics qui, de nos jours, sont de plus en plus tendus.

Jusqu'à une date récente, il n'existait dans la théorie économique aucune justification des subventions. Même le contre-subventionnement des aides accordées à des entreprises concurrentes étrangères n'aurait pas été accepté comme exception à la règle. C'est seulement dans le cadre des théories sur les externalités et la défaillance des marchés que l'on a identifié des conditions exceptionnelles justifiant l'octroi de subventions. Citons comme exemples de défaillances de marché et d'externalités les retombées sociales bénéfiques de certaines activités de recherche et développement privées, les coûts élevés de retour sur le marché ou les insuffisances des marchés financiers pour la fourniture de capital-risque. Sur l'argument relatif aux défaillances du marché, certains économistes,

à la lumière d'expériences douloureuses, ont été prompts à mettre en évidence les limites de l'action des pouvoirs publics. A leur avis, en règle générale, l'État ne fait pas mieux que les marchés.

L'OCDE a entrepris de relever le niveau de la transparence internationale et de comparer, au plan mondial, les tendances et les caractéristiques des aides publiques à l'industrie. Le Comité de l'industrie de l'OCDE, grâce à son projet « Subventions et ajustement structurel » (rebaptisé récemment « Aides publiques à l'industrie ») est devenu le chef de file incontesté dans ce domaine.

Un premier rapport intitulé « Politiques de soutien à l'industrie dans les pays de l'OCDE : Évolution par objectifs et moyens de financement » (OCDE, 1990) a été présenté au Conseil de l'OCDE réuni au niveau des ministres en 1990. Il passait en revue les flux budgétaires bruts bénéficiant soit exclusivement, soit partiellement au secteur manufacturier dans les économies de l'OCDE durant la période 1982 à 1986.

Puis, remplissant un mandat des ministres visant à accroître la transparence et la comparabilité des politiques nationales d'aide, le Comité de l'industrie et son Groupe de travail ont continué d'œuvrer à ce projet pendant une deuxième période, de 1986 à 1989.

Ces efforts ont débouché sur la collecte d'informations détaillées sur 879 programmes d'aide et pratiques de passation de marchés publics concernant 22 pays Membres (à l'exclusion de la Grèce et du Luxembourg qui n'ont pas participé à l'exercice) et la Commission des Communautés européennes pour la période 1986-1989. Le rapport qui en est résulté, intitulé « Politiques d'aide à l'industrie dans les pays de l'OCDE, 1986-1989 » (OCDE, 1992) a été présenté en 1992.

En 1996, un troisième rapport a été porté à l'attention des ministres, couvrant la période 1989 à 1993. Ce dernier rapport passe en revue l'évolution des politiques d'aide dans 24 pays Membres et la République slovaque, ainsi qu'au niveau de la Commission européenne. L'analyse s'appuie sur des informations quantitatives et qualitatives tirées de 1 552 programmes d'aide, notifications de contrats de R-D et d'institutions intermédiaires de R-D ainsi que des politiques de marchés publics.

Le projet du Comité de l'industrie, « Aides publiques à l'industrie », a franchi plusieurs étapes importantes sur la voie de l'amélioration de la transparence internationale et de la comparaison des mesures d'aide :

- Premièrement, des innovations méthodologiques ont largement contribué à une compréhension identique des politiques d'aide. Le questionnaire *Subventions à l'industrie : Manuel de notification* (OCDE, 1995) publié en 1995 est devenu, tant dans les pays de l'OCDE que dans d'autres pays, la référence internationale pour le suivi des pratiques d'aide à l'industrie.

- Deuxièmement, la procédure d'examen par les pairs qui permet d'examiner collectivement les informations notifiées est devenue un précieux moyen de renforcer la confiance. Grâce à cette procédure, on a pu compléter et consolider la base de données tout en mettant en lumière les lacunes qui subsistent dans les notifications. La procédure d'examen par les pairs établie pour ce projet a servi de modèle pour l'examen des notifications faites à d'autres organisations internationales.
- Troisièmement, l'approche ascendante du projet, strictement fondée sur les programmes, en fait l'unique source d'informations sur l'aide publique « effective » à l'industrie manufacturière ; les chiffres figurant dans les études publiées par d'autres organisations internationales sont tirés soit des comptes nationaux, soit des statistiques des finances publiques.

Les subventions à l'industrie continuent d'occuper une place prééminente parmi les questions internationales à l'ordre du jour. En dépit de la détérioration de la situation budgétaire dans presque tous les pays Membres de l'OCDE ces dernières années, les attentes largement répandues d'une forte réduction des subventions à l'industrie n'ont été comblées que dans un petit nombre de pays. L'aide à l'industrie constitue la pierre angulaire des politiques structurelles dans l'ensemble de la zone de l'OCDE.

L'élargissement de l'OCDE, et notamment l'adhésion de nouveaux pays dont l'économie était auparavant centralement planifiée, appelle une meilleure compréhension du rôle des subventions à la suite de la période de transition.

En outre, d'autres types d'intervention financière des pouvoirs publics en faveur d'une branche manufacturière spécifique ont évolué : par exemple, la passation de marchés civils et militaires, les mécanismes d'aide liée dans les politiques de développement ou l'aide fournie par le truchement d'institutions publiques et de contrats de R-D. Ces interventions peuvent servir de moyens indirects d'aide publique et elles dirigent beaucoup plus de ressources financières publiques vers les producteurs du secteur manufacturier que ne le font tous les dons, prêts, garanties, dotations en fonds propres et avantages fiscaux réunis. Clarifier le rôle de ces mesures indirectes comme moyen d'action des pouvoirs publics et, plus spécifiquement, comme moyen d'aider l'industrie manufacturière devrait donc figurer en bonne place parmi les sujets à l'ordre du jour.

Enfin, et surtout, de rares cas d'utilisation frauduleuse des subventions, impliquant des montants pouvant aller jusqu'à plusieurs millions de dollars, ont donné une nouvelle dimension aux préoccupations liées aux subventions.

En réponse à tout cela, la signature à Marrakech en avril 1994 du nouvel « Accord sur les subventions et les mesures compensatoires » de l'OMC représente l'avancée la plus importante. Reposant sur des « règles du jeu » plus solides et assurant une couverture géographique plus large, puisqu'il compte plus

de 100 États signataires, cet accord confère à l'OMC le rôle principal dans le paysage institutionnel du nouveau système commercial mondial. L'interdiction de mesures qualifiées de subventions à l'exportation et le fait que des subventions « litigieuses » exposent les gouvernements responsables à des mesures compensatoires de la part des pays membres concernés de l'OMC, devraient améliorer rapidement la discipline internationale.

Au niveau régional, les politiques d'aide publique de la Commission européenne et les contrôles exercés sur les aides de l'État dans le cadre de l'AELE et de l'ALENA ont joué et continuent de jouer un rôle majeur dans l'amélioration de la discipline internationale en matière de subventions.

L'OCDE a récemment collecté des données sur près de 1 500 programmes d'aide dans la seule zone de l'OCDE. Ces programmes transfèrent chaque année plus de 50 milliards de dollars des budgets publics au secteur des entreprises. Les effets secondaires à long terme de ces programmes sur la compétitivité des entreprises manufacturières ne doivent pas être sous-estimés : dans une économie en passe de devenir planétaire, il est plus que probable que l'aide publique affecte les échanges et les investissements soit directement, soit indirectement. Des débats récents sur le rôle d'un financement accru de la R-D et sur les mesures d'incitation à l'investissement visant à créer de nouvelles entreprises ou à attirer de nouvelles succursales d'entreprises vers de nouveaux sites, font ressortir l'existence de ce type de problèmes. La course aux subventions dans le secteur des nouvelles technologies et la « guerre des sites d'implantation » pour attirer de nouveaux investissements montrent à quel point il importe de suivre, d'analyser et d'évaluer les politiques d'aide dans le contexte d'une mondialisation et d'une compétitivité internationale accélérées.

Quelques pays Membres de l'OCDE accordent un degré de priorité élevé à la réduction des subventions à l'industrie. Il est intéressant de voir avec quelle rigueur certains pays ont procédé à l'élimination progressive des programmes d'aides publiques. C'est révélateur d'une caractéristique intéressante de la prise de décision par les ministres des finances : ils semblent regarder principalement les possibilités d'économies budgétaires. Ces décisions débouchent habituellement sur une stratégie de réductions uniformes, sans exception, des subventions.

Dans un environnement budgétaire caractérisé par le principe selon lequel il faut « faire plus avec moins de moyens », les programmes d'aide à l'industrie doivent être d'une efficacité sans faille dans la réalisation des objectifs déclarés. Une évaluation des coûts et des avantages des programmes d'aide est essentielle si l'on veut obtenir un rendement maximum des dépenses publiques. L'absence de méthodologies permettant d'évaluer les coûts et avantages de ces programmes en termes économiques ou même en termes budgétaires explique dans une large mesure les carences actuelles des politiques nationales d'aide à l'industrie. En ce qui concerne l'évaluation des programmes, il est clair que c'est

une tâche extrêmement difficile. A ce jour, ce sujet a été peu étudié, mais il semble que ce soit un thème central des futures politiques d'aide.

En octobre 1996, une session spéciale a été organisée par le Comité de l'industrie, intitulée « L'aide à l'industrie dans la zone de l'OCDE : L'orientation future des subventions publiques ».

La raison d'être de cette session spéciale, à laquelle participaient des experts en matière de subventions de pays non membres de l'OCDE ainsi que des experts d'organisations internationales et des milieux d'affaires et universitaires, était d'offrir un cadre de discussion sur les aides publiques à l'industrie manufacturière. Pour la première fois dans l'histoire de ce projet de l'OCDE, les délégués du Comité de l'industrie avaient la possibilité d'aborder l'avenir de l'aide publique, tout en bénéficiant d'un examen détaillé de certaines des nombreuses facettes de cette question, depuis la transparence et la discipline internationales, jusqu'à l'attitude adoptée par les responsables de certains pays et l'évaluation des programmes d'aide.

Dans les remarques qu'elle a faites à la fin de la session spéciale, la Présidente, Mme C. Chicoye (France) a mis en évidence les aspects suivants :

- L'aide publique à l'industrie demeure un thème pertinent des travaux du Comité de l'industrie pour un certain nombre de raisons :
  - La plupart des gouvernements sont contraints de s'attaquer au problème de la réduction des aides publiques, non seulement pour honorer leurs engagements internationaux, mais aussi à cause de contraintes budgétaires de plus en plus pressantes. Pour la majorité d'entre eux, les aides à l'industrie constituent un moyen d'action parmi d'autres, encore que pour certains il semble plus important que pour d'autres.
  - Il est clair qu'il y a complémentarité, et non double emploi, entre les travaux entrepris à l'OCDE et ceux qui sont menés par l'OMC. L'OCDE est le forum idéal pour aborder les aspects économiques et l'évaluation des aides publiques. En outre, l'OMC a exprimé le souhait de poursuivre sa collaboration avec l'OCDE.
  - Les travaux entrepris à l'OCDE et dans les administrations nationales ont pour objet de proposer des choix aux responsables de l'action gouvernementale. Comme il ressort de bon nombre des communications présentées à la session spéciale, les aides publiques sont au cœur des politiques et de la souveraineté nationales. C'est pourquoi il faut que les fonctionnaires aient les moyens d'informer les responsables de l'action gouvernementale des conséquences économiques de leurs choix. L'évaluation des programmes d'aide publique et la mise au point de méthodes d'évaluation constituent logiquement la prochaine étape des travaux à entreprendre par l'OCDE. C'est un domaine où le Groupe de travail sur les aides publiques à l'industrie pourrait apporter une

contribution d'une valeur considérable, comme en témoignent les exposés présentés par les délégués du Royaume-Uni et des États-Unis sur leurs propres systèmes et leurs propres méthodes d'évaluation.

- La quantité considérable d'informations sur les aides publiques à l'industrie collectées par l'OCDE est une ressource précieuse dans l'optique des travaux futurs, et l'exploitation de la base de données ainsi constituée offre des perspectives très prometteuses.

Ce numéro spécial de la *Revue STI* sur les aides publiques à l'industrie contient certaines communications présentées à la session spéciale, les résultats de travaux récents du Secrétariat sur les subventions à la R-D et un article sur les aides publiques à l'industrie du point de vue des milieux universitaires.

Udo Pretschker

## RÉFÉRENCES

- OCDE (1990), « Subventions et ajustement structurel. Politiques de soutien à l'industrie dans les pays de l'OCDE : Évolution par objectifs et moyens de financement, 1982-1986 », Paris.
- OCDE (1992), « Politiques d'aide à l'industrie dans les pays de l'OCDE, 1986-1989 » [OCDE/GD(92)126], Paris.
- OCDE (1995), *Subventions à l'industrie : Manuel de notification*, Paris.
- OCDE (1996), « Aides publiques à l'industrie, 1989-1993. Rapport du Comité de l'industrie au Conseil réuni au niveau des ministres » [OCDE/GD(96)82], Paris.

# TENDANCES ET CARACTÉRISTIQUES DES AIDES PUBLIQUES A L'INDUSTRIE DANS LA ZONE DE L'OCDE

## TABLE DES MATIÈRES

I. Introduction . . . . .	16
II. Méthodologie . . . . .	16
III. Principaux résultats quantitatifs . . . . .	18
IV. Caractéristiques qualitatives de l'aide publique . . . . .	23
V. Perspectives . . . . .	26
Bibliographie . . . . .	28

---

Cet article a été rédigé par Risaburo Nezu, directeur de la Direction de la science, de la technologie et de l'industrie de l'OCDE.

---

## I. INTRODUCTION

Le projet du Comité de l'industrie de l'OCDE intitulé « Aides publiques à l'industrie », qui était auparavant dénommé « Subventions et ajustement structurel », porte sur la collecte des données concernant les programmes d'aide publique directe et indirecte en faveur de l'industrie manufacturière. Il a pour principaux objectifs d'améliorer la transparence internationale de ces aides et d'en comparer, à l'intérieur de la zone de l'OCDE, les tendances et les caractéristiques.

Lancé en 1986, le projet comporte trois phases de collecte de données, portant respectivement sur les périodes 1982-1986, 1986-1989 et 1989-1993. Trois rapports ont été établis à partir des principaux résultats de chaque phase. A ce jour, la base de données de l'OCDE sur les programmes d'aide à l'industrie contient des informations détaillées sur environ 1 450 programmes d'aide appliqués dans 24 pays Membres de l'OCDE et en République slovaque, laquelle a pris part au projet en qualité d'observateur, ainsi qu'au niveau de la Commission des communautés européennes. La Grèce et le Luxembourg n'ont pas participé au projet, et la Hongrie et la Pologne n'étaient pas membres de l'OCDE au moment de l'achèvement de la troisième phase. Outre les données concernant les programmes d'aide mis en œuvre, des informations ont été rassemblées sur les contrats de R-D publics, les institutions intermédiaires de R-D et les marchés civils et militaires qui tous constituent des moyens potentiels de fournir indirectement des aides publiques.

La publication de l'OCDE intitulée *Subventions à l'industrie : Manuel de notification* contient les définitions et expose les méthodologies qui ont été utilisées. Tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la zone de l'OCDE, cette publication est considérée comme un précieux instrument de suivi et d'évaluation des aides à l'industrie.

## II. MÉTHODOLOGIE

Le concept d'aide publique à l'industrie manufacturière recouvre tous les types de programmes de financement publics spécifiques mis en œuvre à l'échelon central et infranational ou, indirectement, par le biais d'organismes ou

d'institutions intermédiaires. S'agissant de la spécificité de l'aide financière, un consensus s'est progressivement dégagé ces dernières années sur l'opportunité de notifier, premièrement les programmes exclusivement proposés à l'industrie manufacturière et, deuxièmement, ceux auxquels ont également accès les entreprises non manufacturières. Cela étant, les chiffres entrés dans la base de données se rapportent exclusivement au secteur manufacturier. Dans tous les cas où des données n'étaient pas disponibles, on a eu recours à des estimations.

Le volume de l'aide publique a été calculé en termes de dépenses budgétaires brutes de l'État et de coût net pour l'État (CNE). Les premières mesurent, pour chaque année et par programme, le montant total des fonds transférés aux entreprises bénéficiaires et le montant total des impôts qu'elles doivent et qui ne sont pas recouverts. Le second représente la différence entre le coût du financement d'un programme et les recettes que ce même programme a rapportées au budget public sur une année donnée.

Les programmes d'aide publique ont été répartis en dix domaines d'intervention considérés comme des objectifs prioritaires des politiques d'aide à l'industrie. Ces domaines sont les suivants :

- politiques sectorielles ;
- aide d'urgence ;
- R-D et innovation technologique ;
- développement régional ;
- incitations générales à l'investissement ;
- aide aux PME ;
- emploi et formation ;
- exportation et échanges ;
- rendement énergétique ;
- protection de l'environnement.

Les données relatives aux 113 programmes notifiés au titre de l'objectif « Emploi et formation » ont été finalement retirées de la base de données et sont présentées dans une annexe. Cette décision a été prise en raison des liens importants existant entre cet objectif et certains objectifs d'action sociale, ainsi que des incertitudes qui persistent quant à l'identité, en dernier ressort, des bénéficiaires de ces programmes.

L'approche ascendante du projet, strictement fondée sur les programmes, fait de celui-ci l'unique source d'information sur l'aide publique effective accordée à l'industrie manufacturière. Les chiffres sur les subventions figurant dans les études publiées par d'autres organisations internationales sont, du moins en partie, tirés soit des comptes nationaux, soit des statistiques de finances publiques et ne délimitent pas la part de l'aide totale accordée au secteur manufacturier. En outre, les informations notifiées ont fait l'objet d'une procédure d'examen

collectif au sein du Groupe de travail sur les aides publiques à l'industrie du Comité de l'industrie. Cet « examen par les pairs » a largement contribué à renforcer la confiance dans la fiabilité des informations.

Malgré l'amélioration considérable de la notification – le nombre de programmes considérés au cours de cette phase est de 50 pour cent plus élevé que celui de la phase précédente – il existe encore des lacunes pour un certain nombre de pays, en particulier en ce qui concerne le soutien infranational, la notification des allègements fiscaux et les données quantitatives relatives aux années 1992 et 1991. Compte tenu de ces lacunes, les travaux, à ce stade, sont centrés sur l'évolution et les caractéristiques globales de l'aide publique dans la zone de l'OCDE, et excluent toute analyse par pays ou comparaison internationale. Pour les mêmes raisons et, eu égard à la méthodologie appliquée, il y a lieu de se montrer prudent dans les comparaisons avec d'autres enquêtes.

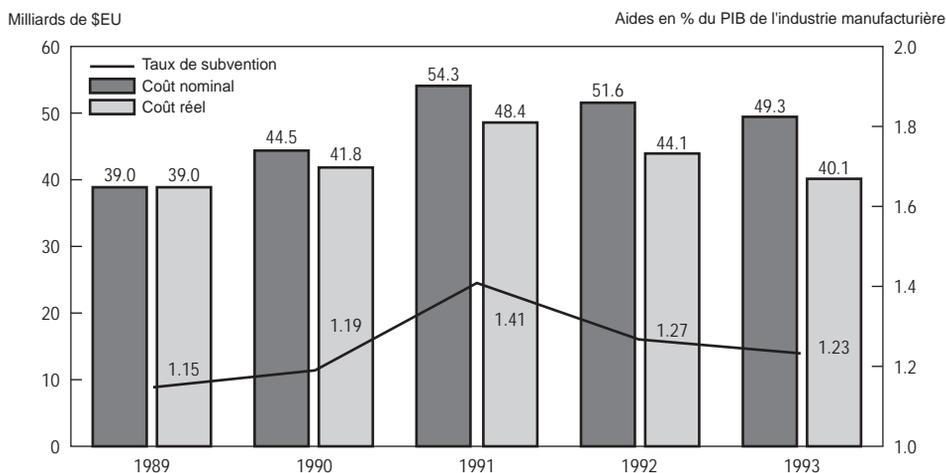
### III. PRINCIPAUX RÉSULTATS QUANTITATIFS

Contrairement aux prévisions générales, il n'y a pas eu de réduction progressive des aides publiques à l'industrie manufacturière entre 1989 et 1993. Dans un environnement économique et géopolitique caractérisé, en particulier, par :

- l'accélération de la mondialisation des activités industrielles ;
- la reconversion des producteurs de matériel militaire à la suite de l'effondrement du communisme ;
- la dégradation de la situation budgétaire de presque tous les pays de l'OCDE ;
- le passage d'une approche sectorielle des politiques industrielles à une approche plus globale ; et
- la mise en place de disciplines internationales en matière de subventions durant la dernière phase des négociations d'Uruguay

les aides publiques ont augmenté de 25 pour cent en termes nominaux entre 1989 et 1993 dans la zone de l'OCDE. La figure 1 montre que les dépenses nettes en termes nominaux sont passées de 37 milliards de dollars EU en 1989, à 47 milliards de dollars EU en 1993. On devrait constater une tendance à la hausse encore plus importante pour 1992 et 1993 lorsque les données correspondantes concernant certains grands programmes d'aide seront disponibles. Ces montants montrent clairement l'importance persistante des subventions en tant qu'instrument des politiques structurelles mises en œuvre dans les pays Membres de l'OCDE.

Figure 1. Coût net pour l'État en termes nominaux et en termes réels et taux de soutien à l'industrie manufacturière



Les aides n'ont diminué que dans un tiers des pays participants, alors qu'elles ont augmenté dans les deux tiers restants. L'augmentation des dépenses au titre du développement régional, lesquelles ont pratiquement doublé au cours de la période d'étude, est la cause principale de l'augmentation des aides publiques observée. A noter, en ce qui concerne le développement régional, que l'accent sur les aides à l'industrie manufacturière s'explique par la volonté d'attirer des investissements et des capitaux étrangers.

En dollars constants, le niveau de l'aide a augmenté de 1 pour cent entre le début et la fin de la période d'étude. Le taux de soutien à l'industrie manufacturière, qui correspond au montant nominal des aides en proportion du PIB manufacturier, était de 1.09 pour cent en 1989 et de 1.15 pour cent en 1993. Toutefois, la stabilité relative de l'intensité des aides que l'on observe si l'on compare la première et la dernière année de la période, est certainement davantage imputable à l'augmentation du PIB manufacturier qu'à des efforts collectifs des pouvoirs publics pour réduire le soutien à l'industrie.

La tendance générale masque une très grande diversité en ce qui concerne les dépenses effectuées au titre des divers objectifs. Le tableau 1 montre que les réductions dans les domaines de l'aide sectorielle, des incitations à l'investissement et de l'aide aux PME ont été largement compensées par l'accroissement de l'aide dans tous les autres domaines.

Tableau 1. **Dépenses et programmes notifiés, ventilés par objectif**

Objectif	Programmes	CNE aux prix courants, en millions de dollars EU				
		1989	1990	1991	1992	1993
<b>Sectoriel</b>	<b>147</b>	<b>4 449</b>	<b>4 923</b>	<b>5 813</b>	<b>5 194</b>	<b>3 388</b>
Part en %	10.2	12.1	11.7	12.1	11.1	7.4
<b>Aide d'urgence</b>	<b>53</b>	<b>1 625</b>	<b>668</b>	<b>875</b>	<b>585</b>	<b>3 188</b>
Part en %	3.7	4.4	1.6	1.8	1.3	6.9
<b>R-D et innovation technologique</b>	<b>269</b>	<b>6 369</b>	<b>7 864</b>	<b>9 102</b>	<b>9 976</b>	<b>8 677</b>
Part en %	18.7	17.3	18.7	19.0	21.4	18.9
<b>Développement régional</b>	<b>213</b>	<b>8 510</b>	<b>9 803</b>	<b>14 049</b>	<b>14 863</b>	<b>15 386</b>
Part en %	14.8	23.1	23.3	29.3	31.8	33.4
<b>Investissement</b>	<b>148</b>	<b>2 953</b>	<b>2 805</b>	<b>2 767</b>	<b>2 396</b>	<b>2 594</b>
Part en %	10.3	8.0	6.7	5.8	5.1	5.6
<b>PME</b>	<b>359</b>	<b>5 432</b>	<b>6 031</b>	<b>4 340</b>	<b>4 693</b>	<b>3 750</b>
Part en %	25.0	14.7	14.4	9.0	10.0	8.1
<b>Exportations et échanges</b>	<b>118</b>	<b>6 883</b>	<b>8 973</b>	<b>9 920.2</b>	<b>7 813.4</b>	<b>7 267.8</b>
Part en %	8.2	18.7	21.4	20.7	16.7	15.8
<b>Rendement énergétique</b>	<b>64</b>	<b>436</b>	<b>620</b>	<b>840</b>	<b>866</b>	<b>1 443</b>
Part en %	4.5	1.2	1.5	1.8	1.9	3.1
<b>Environnement</b>	<b>66</b>	<b>249</b>	<b>338</b>	<b>216</b>	<b>329</b>	<b>333</b>
Part en %	4.6	0.7	0.8	0.6	0.7	0.7
<b>Total</b>	<b>1 437</b>	<b>36 906</b>	<b>42 025</b>	<b>47 983</b>	<b>46 717</b>	<b>46 028</b>

L'aide au développement régional, à l'exportation et aux échanges, ainsi qu'à la R-D, est intervenue pour une très large part dans les dépenses nettes. En 1993, les dépenses réalisées au titre de ces objectifs ont représenté près de 70 pour cent du montant total des aides versées.

Les volumes d'aide encore importants et le grand nombre de programmes que l'on enregistre, à la fin de la période, dans les domaines de l'aide sectorielle, de l'aide d'urgence et des exportations et des échanges, indiquent l'existence d'un problème auquel les responsables de l'action gouvernementale devront apporter une solution. Dans le contexte de politiques d'ajustement positives et de disciplines internationales renforcées, on se serait attendu à un déplacement plus marqué de l'aide en faveur de secteurs, d'entreprises et de produits spécifiques vers des domaines d'intervention horizontaux.

La concentration de plus de 50 pour cent des programmes sectoriels sur trois industries en perte de vitesse (sidérurgie, construction navale et industrie textile) qui ne représentent que 9 pour cent du PIB du secteur manufacturier dans les pays de l'OCDE, aggrave ce problème. Le tableau 2 indique le montant de l'aide accordée à certaines industries.

Tableau 2. **Aide à certaines industries**

Valeur en millions de dollars EU

	1989	1990	1991	1992	1993
Construction navale	2 114.6	1 957.1	2 304.0	1 815.0	1 337.7
Sidérurgie	187.9	255.3	66.0	47.0	38.2
Industrie textile	153.4	101.7	95.0	85.4	45.8
Industrie aéronautique	464.9	607.4	366.9	502.7	340.7
Total des aides sectorielles	4 449	4 923	5 813	5 194	3 388

Du point de vue de l'aide tant directe qu'indirecte dont elles bénéficient, l'industrie aéronautique et l'industrie spatiale devancent les autres secteurs. Pour ces industries, l'aide transite en particulier par des programmes de R-D et des contrats de R-D civils et militaires, ainsi que par le biais d'agences spatiales et d'institutions de R-D intermédiaires. Se reporter à ce sujet au tableau 3.

Tableau 3. **Aide à l'aéronautique et l'espace**

Valeur totale en millions de dollars EU, 1989-93

	Aéronautique	Espace
Aide sectorielle <sup>1</sup>	1 846.0	–
Programmes de R-D <sup>1</sup>	497.2	572.0
Contrats de R-D <sup>2</sup> /Agences spatiales <sup>2</sup>	–	29 274.7

1. CNE.

2. Valeur des contrats, valeur des achats ou contributions versées aux agences.

Source : Base de données de l'OCDE sur les subventions à l'industrie, avril 1996.

En ce qui concerne l'aide d'urgence, les interventions au niveau de grandes entreprises, qu'elles soient à capitaux publics ou à capitaux privés, devraient diminuer, une place prééminente étant désormais accordée dans ce contexte,

aux PME en difficulté, et les administrations infranationales intervenant de plus en plus dans les financements.

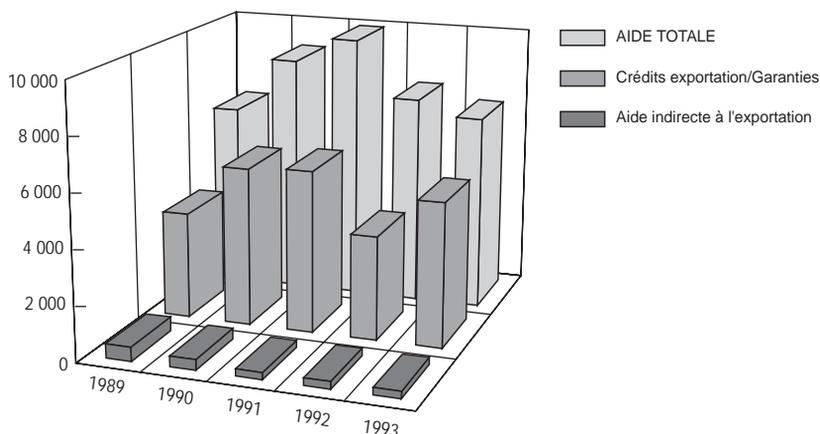
La concentration de l'aide sur un petit nombre de programmes est particulièrement évidente en ce qui concerne la R-D et l'innovation technologique. Les dix programmes les plus importants représentaient, en 1991 et en 1992, plus de 50 pour cent de l'aide directe à la R-D. Une majorité de programmes d'aide à la R-D sont axés sur des objectifs à caractère général et portent, par exemple, sur la fourniture de crédits pour des parcs technologiques ou de capital-risque en faveur de la R-D, la coopération internationale en matière de R-D ou encore, sur l'aide à l'embauche de personnel de R-D. Près de 40 pour cent de l'ensemble des programmes d'aide à la R-D ont pour objet de promouvoir directement des technologies précises telles que la microélectronique/les technologies de l'informatique, les économies d'énergie, les nouveaux matériaux, l'espace et l'aéronautique, ainsi que la biotechnologie.

Les programmes ayant pour objectif principal (359) ou secondaire (194) d'apporter une aide aux PME représentent plus d'un tiers de l'ensemble des programmes notifiés. La priorité plus élevée qui est accordée aux PME depuis le début des années 90 – en termes de programmes et de dépenses budgétaires brutes de l'État et non en dépenses nettes – semble s'expliquer par le fait qu'on a pris conscience du rôle que jouent ces entreprises dans la création d'emplois.

Outre 148 programmes d'aide à l'investissement, 96 autres programmes ayant comme objectif secondaire la promotion de l'investissement ont été notifiés, notamment dans le domaine du développement régional. Au total, 765 programmes figurant dans la base de données comptent l'investissement général ou l'investissement spécialisé comme activité économique soutenue. Ils ont absorbé 37 pour cent de l'aide publique totale entre 1989 et 1993. Les mécanismes d'incitation à l'investissement semblent relever de la compétence des administrations infranationales et reflètent une intensification de la concurrence que se livrent ces dernières pour créer de nouvelles entreprises ou en attirer sur leur territoire. Les montants énormes que représente l'aide assurée par le biais de ces mécanismes, qui peuvent aller jusqu'à une centaine de milliers de dollars EU par emploi créé, appellent un débat sur les mesures qu'il conviendrait de prendre en ce qui concerne les effets indirects de distorsion de la concurrence et des échanges engendrés par cette aide.

S'agissant du soutien à l'exportation et aux échanges, les crédits à l'exportation et les garanties semblent constituer l'un des principaux canaux par lesquels transitent les aides publiques à l'industrie manufacturière. Les dépenses nettes à cet égard ont atteint un niveau record en 1991 en s'établissant à environ 6 milliards de dollars EU, tandis que les crédits accordés représentaient un montant encore bien plus élevé (figure 2). La question des crédits à l'exportation et des garanties de crédits à l'exportation mérite sans doute qu'on lui accorde une plus

Figure 2. Aide à l'exportation et aux échanges en millions de dollars EU : le rôle des crédits à l'exportation et des garanties de crédits à l'exportation



grande attention dans le cadre des politiques commerciales post-Uruguay, étant donné les montants en cause et leur répartition inégale entre les pays.

En ce qui concerne les objectifs de l'amélioration du rendement énergétique et de la protection de l'environnement, le nouveau paradigme du développement économique durable a peut-être été à l'origine de l'augmentation de la part relative des programmes visant à promouvoir le recours à des apports énergétiques moins polluants ou renouvelables, à des techniques de production plus efficaces et à des approches plus intégrées.

#### IV. CARACTÉRISTIQUES QUALITATIVES DE L'AIDE PUBLIQUE

Les marchés publics militaires, les contrats de R-D, les contrats et les marchés avec les agences spatiales et les institutions de R-D intermédiaires qui constituent potentiellement des moyens indirects de soutien acheminent vers l'industrie manufacturière des ressources financières beaucoup plus importantes que les aides directes. Le tableau 4 le montre clairement. Même si l'élément de soutien contenu dans les mesures d'aide indirecte ne représente qu'un très faible

Tableau 4. Aide directe et indirecte à l'industrie manufacturière

	Dépenses notifiées en milliards de dollars EU					
	1989	1990	1991	1992	1993	Total 1989-93
Aide directe (1 447 programmes)	36.9	42	48	46.7	46	219.6
Contrats de R-D à l'industrie manufacturière	19.3	17.8	17.5	16.7	17.2	88.5
Agences spatiales : contrats attribués/marchés passés	4.9	5.9	5.6	6.5	6.4	29.3
Aide publique à des institutions intermédiaires de R-D	0.8	0.9	0.9	1	1	4.6
Dépenses au titre de marchés militaires : total	209.7	221.4	234.3	210.2	207.3	1 082.9
<i>dont :</i>						
Biens	169.1	178.2	188.7	168.9	166.9	871.8
R-D	28.9	30	28.4	29	29.5	145.8

*Note :* En ce qui concerne les éléments ci-dessus, voir les notes détaillées se rapportant aux éléments ci-dessus des tableaux pertinents figurant dans le rapport « Aides publiques à l'industrie » [OCDE/GD(96)82].

pourcentage, il devrait correspondre à des montants très élevés. Comme on ne s'est pas encore mis d'accord sur une méthodologie permettant de mesurer l'élément de soutien des aides indirectes, des incertitudes subsistent quant à son rôle en tant que moyen d'intervention et, plus précisément, en tant qu'instrument d'aide à l'industrie manufacturière.

Seulement 4.4 pour cent de l'ensemble des programmes d'aide notifiés limitent l'aide publique aux entreprises nationales. Le fait que les politiques d'aide nationales concernent aussi des entreprises à capitaux étrangers établies dans le pays concerné, voire des entreprises de l'étranger, peut être considéré comme une réaction des pouvoirs publics face à la mondialisation de l'industrie. La diffusion correspondante des dépenses nationales à l'échelon international pose de nouveaux problèmes et complique, en particulier, l'interprétation des chiffres et des taux relatifs au soutien national (figure 3).

Dix-sept pour cent seulement de l'ensemble des programmes étant arrivés à leur terme sur une période cinq ans, la rotation du stock de programmes ne semble pas être très rapide. De plus, près des deux tiers des programmes ont une durée de cinq ans ou plus (figure 4). Dans un environnement économique dynamique, caractérisé par un raccourcissement rapide du cycle de vie des produits qui est souvent lié à la durée de vie des investissements nécessaires à leur fabrication, les raisons justifiant l'existence de programmes de longue durée ne sont pas, dans certains cas, très claires. Si ces raisons sont évidentes dans les cas où des problèmes d'ordre structurel appellent une intervention des pou-

Figure 3. **Traitement national des programmes d'aide à l'industrie**

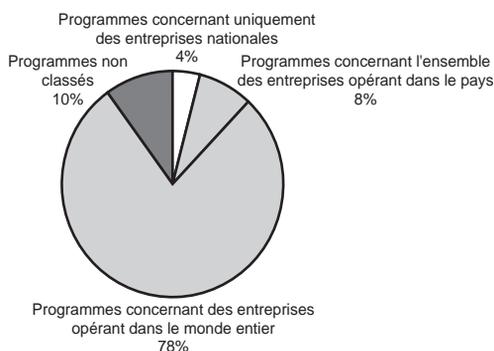
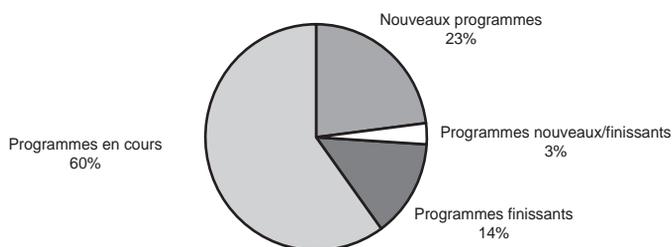


Figure 4. **Durée des programmes d'aide à l'industrie**



voirs publics, la longévité des dispositifs de soutien opérationnel mis en place, en particulier, dans le cadre de l'aide d'urgence, de la R-D et de l'exportation et des échanges, doit faire l'objet d'une analyse détaillée, car ces dispositifs s'inscrivent normalement dans une perspective à court terme.

Le rôle et le développement des aides fournies au niveau infranational sont relativement difficiles à analyser, étant donné les lacunes dont font l'objet les données notifiées à cet égard par de grands pays à structure fédérale. En outre, les informations quantitatives fournies ont été sensiblement moins nombreuses en ce qui concerne les programmes infranationaux qu'en ce qui concerne les

Tableau 5. Aide aux échelons central et infranational

Niveau de gestion	Programmes	CNE aux prix courants ; millions de dollars EU				
		1989	1990	1991	1992	1993
Central	650	31 076	34 074	39 770	37 320	32 300
Combiné central/infranational	91	1 043	1 279	2 178	2 753	5 949
Local	144	512	762	796	876	898
Régional	52	872	1 016	1 010	917	796
Infranational	330	767	827	743	981	696
Institutions privées	22	1 227	1 549	1 158	1 426	2 481
Institutions publiques	124	1 192	2 250	1 984	1 771	2 503
Institutions publiques/privées	7	77	102	107	122	126
Non classé	17	140	169	239	551	279
Total	1 437	36 906	42 025	47 983	46 717	46 028

Note : Voir le chapitre 2 du rapport « Aides publiques à l'industrie », OCDE/GD(96)82.

programmes nationaux. L'aide véritable fournie à l'échelon infranational est, par conséquent, considérablement plus importante que ce qu'indique le tableau 5.

Si l'on considère les programmes notifiés, les programmes à caractère strictement central représentent 45.7 pour cent, et les programmes strictement infranationaux, y compris ceux qui sont gérés aux échelons régional et local, 36.3 pour cent du total. S'agissant des dépenses liées aux programmes centraux et infranationaux, le contraste est beaucoup plus marqué. En moyenne, les programmes financés à l'échelon central représentent 80 pour cent du total des programmes, contre 6 pour cent en ce qui concerne les programmes financés à l'échelon infranational. Par ailleurs, des institutions publiques et/ou privées ont assuré la gestion de 8 pour cent de l'ensemble des dépenses notifiées. Il semble donc juste de dire que si toutes les lacunes concernant la notification des aides infranationales étaient comblées, on constaterait encore que les programmes d'aide gérés à l'échelon central prédominent.

## V. PERSPECTIVES

Le projet sur les « Aides publiques à l'industrie » va se poursuivre avec, dans un premier temps, la réalisation d'analyses par pays. Dans cette perspective, des monographies sur les aides publiques par pays sont actuellement établies à partir

de données existantes et mises à jour ainsi que d'informations qualitatives complémentaires à caractère général devant permettre de mieux comprendre et évaluer les politiques d'aide nationales.

Dans un second temps, l'analyse qui, au stade actuel, se situe à un niveau factuel, sera davantage orientée sur l'action des pouvoirs publics et deviendra plus thématique. Elle portera tout d'abord sur le domaine de la R-D et de l'innovation technologique.

## BIBLIOGRAPHIE

- CERVANTES, Mario (1995), « Industrie : créer un environnement favorable », *L'Observateur de l'OCDE*, n° 200, juin/juillet 1996.
- GÖNENÇ, Rauf (1994), « Politique industrielle : une nouvelle approche », *L'Observateur de l'OCDE*, n° 187, avril/mai.
- OCDE (1990), « Politiques d'aide à l'industrie dans les pays de l'OCDE », Paris.
- OCDE(1992), « Politiques d'aide publique à l'industrie dans les pays de l'OCDE », Paris.
- OCDE (1995), *Subventions à l'industrie : Manuel de notification*, Paris.
- OCDE (1996), « Aides publiques à l'industrie » [OCDE/GD(96)82].

# CONTRÔLE DES SUBVENTIONS ET DISCIPLINE INTERNATIONALE : LES PROCÉDURES DE SURVEILLANCE DE L'UE ET DE L'OMC

## TABLE DES MATIÈRES

I. Introduction . . . . .	30
II. Aides d'État dans l'Union européenne . . . . .	31
III. Notification des subventions à l'Organisation mondiale du commerce . . . . .	38
IV. Y a-t-il convergence sur les questions relatives aux subventions ? . . . . .	42
Notes . . . . .	44
Bibliographie . . . . .	46
Entretiens . . . . .	48

---

Cet article a pour auteur Kenneth P. Thomas, membre du Département des sciences politiques et du Centre d'études internationales de l'Université du Missouri-St Louis, aux États-Unis. Une première version de ce document a été présentée lors de la conférence intitulée « L'intégration économique en transition », qui s'est tenue à Athènes, en Grèce, du 21 au 24 août 1996. Certains des éléments présentés sont empruntés à un ouvrage à paraître du même auteur : « *Competing for Capital: European and North American Responses* ».

---

## I. INTRODUCTION

L'aboutissement du cycle d'Uruguay du GATT est susceptible de faciliter le renforcement de l'intégration des différents blocs commerciaux et d'entraîner une harmonisation des règles commerciales entre ces blocs. Notamment, l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (accord sur les SMC) découlant du cycle d'Uruguay pourrait stimuler l'élaboration de règles relatives au contrôle des aides publiques, déjà bien établies dans l'Union européenne (UE), dans l'Organisation mondiale du commerce (OMC) dans son ensemble ou dans d'autres blocs commerciaux tels que l'ALENA ou la CEAP. Dans un premier temps, c'est l'obligation de notifier les subventions à l'OMC qui remplira ce rôle. En outre, comme l'indique par ailleurs le présent document, l'OCDE a effectué une enquête relative aux subventions industrielles chez ses membres. Du fait qu'elles apportent un éclairage sur le montant des subventions publiques versées dans divers pays, ces démarches accroîtront encore les pressions en faveur des mesures de contrôle, tant chez les partenaires commerciaux qu'au sein des groupes d'intérêt appartenant aux différents pays.

Le présent article commence par présenter les résultats d'une étude conduite récemment par la Commission européenne et intitulée *Cinquième rapport* sur les aides d'État, qui sert de point de départ à une évaluation du succès des mesures de contrôle adoptées par l'UE. Il montre que, abstraction faite de l'impact colossal de la réunification allemande, l'UE est parvenue à continuer de diminuer le volume total des aides accordées par les gouvernements nationaux aux entreprises, le volume des aides accordées au secteur industriel et à certains domaines du secteur des services, ainsi que les types d'aides les plus susceptibles de bénéficier aux investissements mobiles. Parallèlement, la Commission est pressée de convaincre les pouvoirs publics des pays les plus riches de réduire leurs subventions autant que l'ont fait les États les moins favorisés. L'article aborde ensuite les travaux de l'OMC. Ses procédures de notification et de contrôle sont de mieux en mieux définies et elle commence à surmonter certains des problèmes rencontrés au départ, comme nous le verrons plus loin dans le détail. Enfin, l'article examine les perspectives de renforcement des procédures de contrôle en Amérique du Nord, et l'éventualité d'une mondialisation du régime applicable aux subventions.

## II. AIDES D'ÉTAT DANS L'UNION EUROPÉENNE

En 1997, l'Union européenne a publié son *Cinquième rapport sur les aides d'État*, qui couvre les années 1992 à 1994. Les quatre rapports précédents portaient sur les années 1981 à 1992. Dans cette section, je présente succinctement certains des principaux résultats.

Contrairement à ce que constataient les *Deuxième* et *Quatrième rapports*, le volume total des aides n'a probablement pas diminué en termes réels, si l'on tient compte du fait que des données importantes font défaut concernant le secteur agricole (*Cinquième rapport*, p. 25). Les aides destinées au secteur industriel et à certains domaines du secteur des services (plus particulièrement aux compagnies aériennes) ont légèrement augmenté en termes réels entre 1990-92 et 1992-94, alors qu'elles suivaient une tendance à la baisse depuis 1986. Néanmoins, si l'on exclut l'Allemagne du fait de l'impact colossal de la réunification, on constate une diminution constante dans les onze autres États membres<sup>1</sup> pris dans leur ensemble (huit pays enregistrent une réduction et trois une augmentation). Compte tenu du fait que la situation économique des nouveaux *Länder* était encore moins prospère que celle des pays bénéficiaires du Fonds de cohésion (Espagne, Grèce, Irlande et Portugal), il n'est ni surprenant ni préoccupant que le niveau des subventions y soit élevé<sup>2</sup>. Par conséquent, je ne partage pas les conclusions négatives de la Commission quant aux efforts qu'elle a déployés entre 1992 et 1994 en matière de contrôle des aides d'État, exprimées dans le *Cinquième rapport* et dans d'autres publications. En outre, si l'on exclut l'Allemagne pour tenir compte de la réunification, on constate une baisse substantielle des catégories d'aides les plus susceptibles de bénéficier aux investissements mobiles (par exemple, les aides régionales, les aides à la recherche-développement et les programmes d'aides généraux)<sup>3</sup>, comme l'indique le tableau 1.

Ces chiffres indiquent que les efforts de la Commission en vue de maîtriser les aides d'État continuent de porter leurs fruits<sup>4</sup>. Ce résultat est d'autant plus méritoire qu'il a été atteint malgré les problèmes économiques que connaissait alors l'Europe<sup>5</sup>, la logique voulant que les besoins en subventions augmentent pendant les périodes de crise économique<sup>6</sup>, et en dépit du fait que la réunification de l'Allemagne s'est traduite par une augmentation des dépenses de 13.3 milliards d'écus, au profit de l'ex-Allemagne de l'Est, en 1992-94 (*Cinquième rapport*, p. 7, tableau 3).

La Commission œuvre également en permanence pour que la politique en matières d'aides d'État soit transparente. A cette fin, entre autres initiatives, elle encourage les États membres à privilégier des formes d'aides plus transparentes, telles que les subventions et les avantages fiscaux, au détriment des prises de

Tableau 1. **Aides d'État dans l'Union européenne (moyennes annuelles)**

Milliards d'écus, prix de 1993

	1990-92	1992-94	Évolution (%)
Ensemble des aides d'État	96.6	95.0 <sup>1</sup>	-1.7 <sup>1</sup>
Aides d'État à l'industrie	41.6	42.6	+2.4
Aides d'État à l'industrie <sup>2</sup>	27.6	25.2	-8.7
Aides régionales, à la R-D et aux investissements généraux	24.9	26.5	+6.2
Aides régionales, à la R-D et aux investissements généraux <sup>2</sup>	14.5	12.1	-16.8

1. Remarque : les aides à l'agriculture, importantes, ne sont pas prises en compte ; voir le texte.

2. A l'exclusion de l'Allemagne. La réunification de l'Allemagne a donné lieu à des aides élevées et en augmentation dans les nouveaux *Länder*, en partie compensées par la réduction conséquente des aides destinées aux *Länder* existants.

Source : Calculs effectués à partir de Commission des Communautés européennes, *Cinquième rapport* sur les aides d'État, Bruxelles, 1997, p. 34, tableau 14 ; p. 7, tableau 3 ; pp. 62-73, tableaux annexes A4/1-A4/12.

participation et des garanties d'emprunt. La Commission indique à cet égard : « le calcul de l'élément d'aide qu'elles contiennent étant particulièrement difficile, les garanties constituent, avec les prises de participation, une forme d'aide peu transparente<sup>7</sup>. » Aux yeux de la Commission, le classement des aides en fonction de leur transparence s'établit comme suit : *i*) subventions ; *ii*) avantages fiscaux ; *iii*) prêts à taux réduit et reports d'impôt (amortissement accéléré, par exemple) ; *iv*) garanties ; et *v*) prises de participation (*Deuxième rapport*, pp. 26-27). Dans l'ensemble, la Commission a obtenu de très bons résultats en ce qui concerne la réduction des aides d'État sous forme de prises de participation, de mauvais résultats en matière de limitation des garanties et des résultats globalement satisfaisants du point de vue de la promotion des méthodes qu'elle privilégie, à savoir les subventions et les avantages fiscaux. Le tableau 2 illustre le pourcentage des aides accordées sous ces deux dernières formes, les plus transparentes<sup>8</sup>, en 1981-86 (période couverte par le *Premier rapport*) et 1992-94 (*Cinquième rapport*).

Comme le révèle le tableau 2, la Commission est parvenue à accroître le recours à des formes d'aides plus transparentes dans presque tous les pays, d'où une diminution de l'importance des aides opaques. La plus forte augmentation de la part des subventions et des avantages fiscaux est intervenue au Danemark et en France, en raison de la réduction sensible de l'importance des prêts à taux réduit. Ces formes d'aides ont également nettement progressé en Belgique et au Luxembourg, mais ont en revanche perdu beaucoup de terrain en Grèce (mais rappelons-le, les données relatives à la Grèce sont moins fiables). La diminution enregistrée en Allemagne, peu surprenante, est liée à la réunification et au fait

Tableau 2. **Subventions et avantages fiscaux**  
 En pourcentage des aides totales à l'industrie 1981-1986,  
 à l'exclusion de la sidérurgie et de la construction navale<sup>1</sup>

	1981-86	1992-94
Belgique	64	82
Danemark	44	96
Allemagne	86	66
Grèce <sup>2</sup>	95	74
Espagne	78 <sup>3</sup>	86
France	31	65
Irlande	85	85
Italie	79	80
Luxembourg	78	93
Pays-Bas	88	91
Portugal	86 <sup>3</sup>	93
Royaume-Uni	83	93

1. Conformément à la présentation de la Commission, les données relatives à 1981-86 ne comprennent pas la sidérurgie et la construction navale, car les dépenses à court terme en faveur de ces secteurs ont été extrêmement élevées au cours de cette période. Non pondérés, les chiffres des subventions et des crédits sont les suivants : Belgique, 49 pour cent ; Danemark, 43 pour cent ; Allemagne, 86 pour cent ; Grèce, 95 pour cent ; France, 24 pour cent ; Irlande, 81 pour cent ; Italie, 79 pour cent ; Luxembourg, 61 pour cent ; Pays-Bas, 85 pour cent ; Royaume-Uni, 71 pour cent. *Deuxième rapport* sur les aides d'État, annexe 1, p. 9, tableau IX.
2. Il convient de noter que les données relatives à la Grèce, surtout pour les années 1981-86, ne sont pas aussi solidement fondées que les statistiques des autres pays. Pour les quatre premiers rapports, la Commission s'est servie de l'étude d'un consultant et de ses propres extrapolations. En page 4 du *Cinquième rapport*, la Commission précise que « la contribution reçue des autorités grecques a permis d'améliorer les données de ce pays. Malheureusement, comme les autorités grecques n'apportent aucune contribution de portée générale, les chiffres demeurent pour l'essentiel des estimations et les résultats relatifs à la Grèce doivent par conséquent être traités avec prudence ».
3. Chiffres relatifs à la période 1986-1988, l'Espagne et le Portugal étant devenus membres de l'UE en 1986. *Source* : *Deuxième rapport*, p. 25, tableau VIII ; *Cinquième rapport*, p. 13, tableau 5.

que la Commission n'évalue pas les garanties de la même façon en ex-Allemagne de l'Est qu'ailleurs dans l'UE<sup>9</sup>. Ainsi, dans l'ensemble, il apparaît que la Commission a en bonne partie atteint son objectif, à savoir obtenir que les aides revêtent de plus en plus souvent les formes qu'elle privilégie. Cette amélioration de la transparence accroît les perspectives de réussite de la politique de contrôle des aides d'État.

La Commission a aussi pour but l'élimination des programmes d'investissements généraux, qui ne sont ciblés ni du point de vue sectoriel ou régional, ni sur des objectifs précis tels que la R-D ou la réduction de la pollution. Le *Quatrième rapport* (p. 21) indiquait à cet égard : « Du point de vue de l'achèvement du marché intérieur, l'existence de tels régimes généraux se justifie par conséquent de moins en moins. » Ici aussi, la Commission a su faire valoir son point de vue,

les investissements généraux étant passés de 4.7 pour cent des aides totales à l'industrie en 1981-86 à 1.6 pour cent en 1992-94<sup>10</sup>.

Néanmoins, comme le signale la Commission, le contrôle des aides d'État ne porte pas ses fruits en ce qui concerne les pays bénéficiaires du Fonds de cohésion. En effet, proportionnellement, les aides baissent plus sensiblement dans ces pays que dans les États membres de l'UE plus prospères (*Cinquième rapport*, p. 40). Comme le montre le tableau 3, ce phénomène a été particulièrement prononcé en 1990-92, en comparaison avec 1988-90. Pendant la période 1992-94, la diminution des aides dans les pays non bénéficiaires a été proportionnellement plus sensible que dans les pays bénéficiaires. Ce tableau indique aussi que le rythme de la diminution a été considérablement plus rapide dans les quatre pays bénéficiaires du Fonds de cohésion que dans six des États nantis de l'UE (Belgique, Danemark, France, Luxembourg, Pays-Bas et Royaume-Uni). Une place à part est réservée à l'Allemagne compte tenu de la réunification. Comme on peut le voir, si les aides destinées à l'industrie dans

**Tableau 3. Diminution relative des aides de l'État à l'industrie, pays bénéficiaires et non bénéficiaires du Fonds de cohésion**

	Millions d'écus 1993			
	1988-90	1990-92	Évolution en pourcentage 1990-92/1988-90	
GR, ESP, IRL, P	6 240	3 850	-38.3	
B, DK, F, L, PB, RU	14 400	11 463	-20.4	
RFA	9 146	7 373	-19.4	
RDA	—	6 592	n.d.	
Italie – 92(3)(a)	6 683	7 146	+6.9	
Italie – autres	6 421	5 175	-19.4	
6 + RFA + I-autres	29 967	24 011	-19.9	
	1990-92	1992-94	Évolution en pourcentage	
			1992-94/1990-92	1992-94/1988-90
GR, ESP, IRL, P	3 850	3 560	-7.5	-43.0
B, DK, F, L, PB, RU	11 463	10 141	-11.5	-29.6
RFA	7 373	4 156	-43.6	-54.6
RDA	6 592	13 254	+101.1	n.d.
Italie – 92(3)(a)	7 146	5 534	-22.6	-17.2
Italie – autres	5 175	5 995	+15.8	-6.6
6 + RFA + I-autres	24 011	20 292	-15.5	-32.3

Source : Calculs effectués à partir du *Cinquième rapport*, tableau 3, p. 7 et tableau 6, p. 20; *Quatrième rapport*, tableau 3, p. 10, tableau 6, p. 24; et *Troisième rapport*, tableau 6, p. 22. Chiffres 1988-90 convertis à partir des prix 1991 à 1993 sur la base de l'indice des prix à la consommation de l'UE à 12. *Annuaire Eurostat* 1995, p. 238.

l'ex-Allemagne fédérale chutent brutalement, elles ont littéralement flambé dans la partie orientale du pays, dépassant 13 milliards d'écus par an, soit plus de 3.5 fois les aides enregistrées dans les quatre pays bénéficiaires du Fonds de cohésion. L'Italie est également présentée séparément en raison de la présence du Mezzogiorno, région qui répond aux définitions de l'article 92(3)(a) pour les aides d'État et de l'Objectif 1 pour les Fonds structurels (tout comme l'ex-Allemagne de l'Est). Comme les nouveaux *Länder*, sa situation économique est plus proche de celle des pays bénéficiaires du Fonds de cohésion que de celle du reste de l'UE. La baisse des aides que reçoit l'industrie du Mezzogiorno est beaucoup moins nette que celle qui a touché les pays bénéficiaires du Fonds de cohésion. Si l'on considère les six pays les plus riches, l'ex-Allemagne fédérale et l'Italie, à l'exclusion du Mezzogiorno, on constate que le taux de diminution dans ces zones, entre 1988-90 et 1992-94 a été de 32.3 pour cent, contre 43.0 pour cent dans les pays bénéficiaires du Fonds de cohésion. Comme le souligne le *Cinquième rapport* (p. 21) : ce résultat « contredit l'objectif de cohésion ».

L'évolution des aides d'État dans leur ensemble ne constitue pas le seul indice révélant que les politiques en la matière ne sont pas allées dans le sens de l'objectif de cohésion. Les aides d'État en faveur de la recherche-développement, susceptibles de se traduire par un surcroît de croissance économique, sont concentrées en priorité dans les États membres centraux, au détriment des pays bénéficiaires du Fonds de cohésion (*cf.* tableau 4). Parmi ces derniers, seule l'Espagne consacre une plus grande partie de ses aides d'État à la R-D que la moyenne des pays de l'UE.

Tableau 4. **Aides à la R-D en pourcentage des aides totales à l'industrie, 1992-94**

	Pourcentage R-D
Belgique	7
Danemark	30
Allemagne	4
Grèce	1
Espagne	11
France	18
Irlande	2
Italie	2
Luxembourg	8
Pays-Bas	26
Portugal	3
Royaume-Uni	16
<b>Moyenne UE</b>	<b>7</b>

Source : *Cinquième rapport*, p. 20, tableau 6.

Non seulement les aides d'État favorisent les pays centraux de l'UE mais, prétend Jurgen Grote, les politiques de la recherche appliquées dans l'Union « tendent à creuser les écarts existant dans la dotation en facteurs technologiques des diverses régions » (Grote, p. 27). Enfin, si l'on considère non plus les aides d'État en faveur de la R-D, mais les dépenses réelles par habitant dans ce domaine, on constate qu'elles sont moitié moindres que la moyenne de l'UE dans les pays bénéficiaires du Fonds de cohésion (Martin et Steinen, p. 21). Les effets combinés des déséquilibres nationaux et communautaires dans les budgets de R-D augurent mal de la réduction des écarts de niveau de vie entre les pays bénéficiaires du Fonds de cohésion et le reste de l'UE.

Le deuxième problème, du point de vue de la cohésion, tient à la politique régionale conduite dans les pays les plus riches. Certains États comme la France et l'Allemagne hésitent à abandonner leur politique en la matière, très ancrée, alors que les régions qui accusent du retard dans ces pays sont loin d'être aussi pauvres que les pays bénéficiaires du Fonds de cohésion (l'ex-Allemagne de l'Est exceptée). En outre, au Royaume-Uni et en France, la majeure partie des aides régionales sert à encourager les investissements d'entreprises individuelles<sup>11</sup>. Ainsi, certains des pays membres les plus riches fournissent des aides régionales qui font concurrence (sur la base d'un calcul par habitant) au soutien apporté aux bénéficiaires du Fonds de cohésion. Le tableau 5 indique les dépenses régionales par habitant dans les zones aidées de l'UE.

Tableau 5. **Dépenses CNE par habitant en 1992, zones aidées**

Livres sterling, prix 1992 et PPA

	Dépenses
Italie	312.2 (1990)
Luxembourg	112.5
Grèce	42.2 (1988)
Irlande	30.6
Irlande du Nord	29.1
Portugal	27.7
Belgique	24.6
Allemagne	24.0 (1991)
Pays-Bas	17.6
Royaume-Uni	13.5
Espagne	8.5 (1991)
France	4.6 (1991)
Danemark	0.0

Source : Yuill *et al.*, *European Regional Incentives 1995-96*, tableau 5.8, pp. 473-474.

Ce tableau (qui ne reflète pas l'augmentation récente des dépenses dans l'ex-Allemagne de l'Est) indique que plusieurs pays développés de l'UE offrent des aides régionales qui font concurrence (sur la base du nombre d'habitants dans les régions aidées) à des pays beaucoup plus pauvres de l'Union. Les aides régionales de l'Italie sont presque en intégralité destinées au Mezzogiorno, région pratiquement aussi pauvre que les pays bénéficiaires du Fonds de cohésion, mais ses dépenses en la matière sont trois fois plus élevées, sur la base du nombre d'habitants dans les régions aidées, que n'importe où ailleurs dans l'UE. Au Luxembourg, le budget des aides régionales, compte tenu du nombre d'habitants dans les zones aidées, est plus élevé que dans les pays bénéficiaires du Fonds de cohésion (même si, en raison de sa petite taille, l'effet absolu est bien entendu relativement faible). Suivant le même mode de calcul, la Belgique dépense à peu près autant pour ce chapitre que le Portugal, l'Irlande et l'Irlande du Nord. Yuill *et al.* en conclut que les pays les plus riches, en concurrence avec les autres, attirent les investissements mobiles, ce qui peut poser un problème : « compte tenu de l'ampleur des difficultés à surmonter dans les zones désignées des pays dont certaines régions sont classées prioritaires au titre de l'Objectif 1, il est peut-être préoccupant de constater qu'il n'existe pas beaucoup de différences entre les pays du point de vue du montant par habitant des aides incitatives destinées aux zones qui accusent du retard » (Yuill *et al.*, 1995, p. 34).

Au vu de ce problème, la Commission propose de réduire l'intensité des aides régionales dans l'ensemble de l'UE, mais plus particulièrement dans les zones les moins désavantagées (*Cinquième rapport*, p. 40). Dans la mesure où, par le passé, il a parfois fallu des années pour conclure les négociations sur l'encadrement des aides régionales, il est difficile de dire quand ces nouvelles discussions avec les États membres aboutiront, à supposer qu'elles aboutissent un jour.

Dans l'ensemble, la Commission parvient à atteindre certains de ses objectifs (réduction globale des aides, transparence, diminution des aides au titre des « investissements généraux »), mais pas les autres (contribution au renforcement de la cohésion). En vertu de quoi, même si je reconnais que des mesures sont nécessaires en ce qui concerne les aides régionales, je ne suis pas convaincu par l'argument de la Commission selon lequel la récente augmentation des aides à l'industrie (essentiellement imputable à l'ex-Allemagne de l'Est) impose l'adoption d'un « calendrier de réduction des budgets globalement consacrés aux aides » (*Cinquième rapport*, p. 40) dans tous les États membres. La tendance générale (en 1994), dans les onze autres pays membres, reste à la baisse. Le vrai problème consiste à déterminer le niveau de subventions qui peut être considéré comme légitime dans les nouveaux *Länder*.

### III. NOTIFICATION DES SUBVENTIONS A L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

L'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (accord sur les SMC)<sup>12</sup> annexé à l'Accord de 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce fournit, pour la première fois, une définition des subventions propre au GATT, instaure explicitement le concept de spécificité et ventile les subventions en trois catégories : interdites, donnant lieu à une action et ne donnant pas lieu à une action, plus communément désignées rouges, orange et vertes<sup>13</sup>. Dans la catégorie des subventions interdites figurent les aides à l'exportation et les subventions requérant l'utilisation d'un contenu local. Dans la catégorie des subventions ne donnant pas lieu à une action sont classées les aides régionales et concernant la mise en conformité avec les nouvelles réglementations sur l'environnement ou la R-D, ce qui rappelle nettement les aides auxquelles la Commission européenne est favorable<sup>14</sup>. Toutes les autres subventions sont considérées comme pouvant donner lieu à une action si elles ont des « effets défavorables » pour les intérêts des autres membres de l'OMC (accord sur les SMC, article 5).

En outre, l'accord sur les SMC fait obligation aux membres de l'OMC de notifier leurs programmes de subventions au Secrétariat tous les ans<sup>15</sup>. Contrairement à la pratique en vigueur dans l'UE, les notifications sont communiquées *a posteriori*, et non pas *a priori*. Les subventions ne donnant pas lieu à une action doivent, toutefois, être signalées avant leur mise en œuvre<sup>16</sup>. D'après Ronald Lorentzen, à l'instar des travaux de l'OCDE sur les aides publiques à l'industrie, les notifications à l'OMC peuvent être considérées comme « une mesure destinée à instaurer la confiance à long terme »<sup>17</sup>. Elles ont également en commun avec la démarche de l'OCDE le recours à un examen par les pairs, dans le cadre duquel un État membre peut soulever des questions au sujet des notifications d'un autre.

Le premier cycle de notification a démarré en 1995-96, mais du fait des retards pris dans la transmission des informations et dans la procédure d'examen par les pairs, c'est seulement pendant l'été 1997 que ces examens ont été achevés. Plusieurs problèmes se sont posés dès le lancement de la procédure de notification à l'OMC et ont été en partie résolus depuis. Un nombre élevé (mais en diminution) de pays ont manqué à leur obligation de notification. D'autres ont déclaré qu'ils n'avaient pas de programme de subventions répondant à la définition de l'accord sur les SMC, ce qui était peu plausible. L'autre problème est que, outre l'Union européenne, de nombreux pays (notamment les États fédéraux tels que les États-Unis, le Canada, l'Australie et la Suisse) fournissent peu ou pas d'informations sur les subventions accordées par les échelons administratifs inférieurs au gouvernement central. D'après Lorentzen, les États-Unis recueillent

actuellement des renseignements concernant les subventions des pouvoirs publics infranationaux, et sont disposés à débattre d'une procédure visant à améliorer la transmission des informations de cette nature. Enfin, un certain nombre de soumissions sont incomplètes. Elles omettent, par exemple, les subventions à l'agriculture, les subventions *ad hoc* qui ne sont pas accordées dans le cadre d'un programme officiel ou les subventions sous forme d'avantages fiscaux (les États-Unis entrent dans ce dernier cas de figure). L'examen par les pairs des premières notifications « nouvelles et complètes » touche à sa fin. Seules quelques-unes d'entre elles ne sont pas complètes. Néanmoins, compte tenu du retard accumulé au cours du premier cycle, les notifications de mise à jour sont parfois parvenues avant l'achèvement de l'examen par les pairs.

A long terme, cette procédure devrait contribuer au contrôle des subventions en général, y compris de celles qui influent sur la concurrence pour les investissements mobiles. Ces notifications sont publiées six mois après avoir été soumises, et non pas confidentielles, ce qui est prometteur. Par ailleurs, la procédure d'examen par les pairs et les initiatives du même type améliorent la qualité et la quantité des notifications. Néanmoins, un certain temps devra s'écouler avant que tous les États membres de l'OMC soumettent des notifications de même valeur. Cela constitue un sujet de préoccupation pour les membres les plus disciplinés, qui pourraient, à tort, passer pour des pays qui subventionnent beaucoup leur économie.

Lorsque, au-delà des notifications, l'OMC commencera à engager des actions relevant du nouvel accord sur les SMC, elle sera confrontée à un certain nombre de problèmes comparables à ceux que rencontre la Commission européenne dans son rôle d'organe exécutif. Ainsi, les comités chargés de résoudre les contentieux seront-ils en mesure de recueillir des informations auprès d'un membre éventuellement récalcitrant contre lequel une plainte aura été déposée ? Les sanctions visant les subventions déjà versées peuvent-elles être efficaces ? (Cf. les problèmes rencontrés à cet égard par la Commission européenne, par exemple sur le dossier Boussac, une affaire d'aides non notifiées<sup>18</sup>). La façon dont ces écueils seront surmontés et les problèmes résolus déterminera l'efficacité du contrôle des subventions opéré par l'OMC.

Il reste à savoir comment les règles elles-mêmes s'appliqueront dans la pratique. Par exemple, il est difficile de dire quels effets l'accord sur les SMC aurait eus sur les investissements de Mercedes dans l'Alabama (1993) s'il avait été en vigueur à l'époque. D'un côté, les principales incitations s'appliquaient de façon générale et les aides ne semblaient pas « spécifiques » et soumises à la discipline de l'OMC. En revanche, certains éléments des aides reçues par Mercedes étaient spécifiques, notamment le versement des salaires pendant la première année d'exploitation, pour un montant de 45 millions de dollars des États-Unis (Watson, 1995, pp. 25-26). A un niveau aussi élevé, il semble que l'on

soit en présence d'une situation susceptible de causer « un préjudice grave » au sens de l'annexe IV de l'accord, qui stipule : « dans les cas où l'entreprise bénéficiaire sera en situation de démarrage, un préjudice grave sera réputé exister si le taux global de subventionnement dépasse 15 pour cent des capitaux totaux investis » (accord sur les SMC, annexe 4, paragraphe 4) (l'apport de 45 millions de dollars des États-Unis correspondait exactement à 15 pour cent de l'investissement, qui s'établissait à 300 millions de dollars des États-Unis). Il est possible de déterminer quel type de mesure un membre de l'OMC peut adopter à partir du moment où une subvention entre dans la catégorie « donnant lieu à une action » ou « ne donnant pas lieu à une action ». Les plaintes concernant les subventions donnant lieu à une action sont examinées par l'Organe de règlement des différends, nouvellement institué au sein de l'OMC, qui doit demander un rapport à un groupe spécial sauf si tous les membres (y compris le pays qui a déposé une plainte) acceptent d'y renoncer. En revanche, les plaintes relatives à des subventions ne donnant pas lieu à une action sont adressées au Comité des subventions et des mesures compensatoires, qui est régi par la règle du consensus, ce qui signifie que le pays dont les subventions sont mises en cause peut faire obstruction à une décision négative. Les différends portant sur le fait de savoir si une aide entre dans la catégorie des subventions ne donnant pas lieu à une action sont réglés par voie d'arbitrage contraignant<sup>19</sup>.

Enfin, on peut se demander qui est susceptible de déposer une plainte dans les cas semblables à celui de Mercedes dans l'Alabama ; les États-Unis ne vont pas porter plainte contre leur propre subvention (et les États des États-Unis ne sont pas habilités à le faire) ; l'UE ne le ferait probablement pas non plus, puisque le bénéficiaire est une entreprise européenne ; idem pour le Japon, dans la mesure où de nombreuses entreprises japonaises ont bénéficié de subventions équivalentes et bien que les incitations affectent indéniablement les exportations japonaises de véhicules utilitaires. Les réponses très variées que j'ai obtenues des experts en commerce international à qui j'ai demandé si l'accord sur les SMC se serait appliqué dans ce cas s'il avait été en vigueur illustrent bien le caractère incertain de l'impact réel de ces règles sur une situation de ce type : ces réponses allaient de « absolument » (expert canadien ayant participé à des groupes spéciaux de règlement des différends entre le Canada et les États-Unis) à « c'est très peu probable » (un haut fonctionnaire de l'UE), en passant par les variations sur le thème « cela dépend ». Répétons-le : c'est lorsque que l'on connaîtra mieux les incitations destinées à attirer les investissements que l'on sera plus à même de statuer à leur sujet.

L'effet du nouvel accord sur les aides infranationales et régionales est, lui aussi, sujet à caution. Le Canada a exercé de fortes pressions, avec succès, pour qu'une subvention applicable sur l'ensemble du territoire relevant d'une administration infranationale « ne soit pas automatiquement considérée comme spécifique », comme cela aurait été le cas aux termes de la proposition Dunkel du cycle

d'Uruguay, grâce à laquelle les négociations ont fini par aboutir. Le Canada cherchait par là à éviter que les séparatistes québécois puissent dire que la politique industrielle applicable à la province allait être restreinte par l'accord sur les SMC et que ce ne serait pas le cas si le Québec était indépendant<sup>20</sup>. D'après Fiona Wishlade, cette disposition pourrait avantager les États des États-Unis et les provinces du Canada dans la concurrence qui les oppose à l'UE en matière d'investissements. Premièrement, une subvention applicable sur l'ensemble du territoire d'un pays disposant de sa propre monnaie influe sur son taux de change, impact négatif qui n'existe pas dans le cas d'une subvention applicable dans un État des États-Unis ou dans une province canadienne. Deuxièmement, dans l'UE, les programmes de subvention des gouvernements nationaux doivent être approuvés par la Commission, alors que cette obligation n'est pas imposée aux États et aux provinces (1996, pp. 45-46). Elle soutient en outre : « Il sera probablement très difficile de démontrer que les programmes d'aides régionales des États membres, approuvés par la Commission, satisfont aux règles du GATT. » La principale difficulté tient au fait que, pour obtenir le feu vert aux termes des règles du GATT, les subventions ne doivent pas être spécifiques, alors que bon nombre des programmes d'aides régionales, dans l'UE, revêtent un caractère discrétionnaire du point de vue sectoriel, du montant versé à chaque bénéficiaire, etc.<sup>21</sup> Il convient donc de savoir à partir de quel degré le caractère discrétionnaire est trop marqué pour qu'une subvention ne soit pas considérée comme « ne donnant pas lieu à une action » aux termes de l'accord sur les SMC. Cet aspect sera essentiel pour l'impact de cet accord sur les politiques d'aides régionales. Déjà, les États-Unis ont imposé des droits compensatoires contre des aides régionales italiennes (affaire des « pâtes italiennes », dans *Milling & Baking News*, 26 décembre 1995). Il apparaît donc clairement que l'éventualité d'un antagonisme entre la conception européenne et la conception de l'OMC des aides régionales ne relève pas de la simple conjecture. Notamment, l'importance reconnue par l'accord sur les SMC à la non-spécificité est en contradiction avec la longue expérience de l'UE, qui révèle que les subventions non spécifiques sont onéreuses. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les programmes d'aides régionales européens sont devenus de plus en plus sélectifs au cours des quinze dernières années (Yuill *et al.*, pp. 10-11).

Il est encore trop tôt pour prédire leurs effets avec précision, mais il ne semble pas faire de doute que les règles de l'OMC en matière de subventions auront des répercussions importantes. L'efficacité de l'OMC en tant qu'organe exécutif dans ce domaine et l'impact des règles de l'accord sur les SMC sur les politiques régionales existantes, notamment, méritent l'attention. En outre, les dispositions essentielles, relatives à la présomption de préjudice grave, aux subventions ne donnant pas lieu à une action et aux consultations sur les aides de cette dernière catégorie, seront réexaminées cinq ans après l'entrée en vigueur

de l'accord sur les SMC (article 31), ce qui entraînera à n'en pas douter de nouvelles négociations à leur sujet.

#### IV. Y A-T-IL CONVERGENCE SUR LES QUESTIONS RELATIVES AUX SUBVENTIONS ?

La récente multiplication des études multilatérales sur les subventions pré-sage-t-elle un renforcement de l'intégration économique par le biais du contrôle des aides publiques ? A long terme, la réponse pourrait être affirmative. L'Union européenne cherche à exporter ses règles relatives aux aides d'État (Ehlermann, 1995), au moment même où d'autres pays, notamment en Amérique du Nord, voudraient contrôler les incitations en faveur des investissements, entre autres subventions accordées par les États et provinces des pays fédéraux (Ronayne, 1993 ; Thomas, 1996). Le Canada aussi bien que les États-Unis reconnaissent que le subventionnement généralisé du capital a des effets pervers en termes d'efficacité et d'équité. A telle enseigne qu'aux États-Unis, aussi bien à gauche qu'à droite, certains réclament haut et fort la réduction de ce que l'on appelle « la sécurité sociale des entreprises » (Thomas, 1997). Cependant, seul le Canada a fait un pas vers le contrôle centralisé des subventions, en adoptant un Code de conduite sur les incitations, qui fait partie de son accord de 1994 sur le commerce intérieur. Ces dispositions interdisent aux provinces de recourir à des incitations destinées à attirer les investissements et susceptibles d'entraîner la délocalisation d'une entreprise initialement implantée dans une autre province. De même, elles appellent vivement à limiter les guerres d'appels d'offres visant les investissements totalement nouveaux.

Quoi qu'il en soit, de nombreux obstacles se dressent sur la route du contrôle des subventions en dehors de l'UE, même dans l'environnement relativement favorable de l'Amérique du Nord. Aux États-Unis, bien que les gouverneurs des États soient conscients des problèmes que posent les guerres d'appels d'offres, ils rechignent à abandonner leurs prérogatives en matière de développement économique. Ainsi, l'Association nationale des gouverneurs est opposée au droit de préemption fédéral sur l'utilisation des subventions, et milite à la place en faveur des accords volontaires, malgré l'échec des accords régionaux dans le Middle West et le Nord-Est<sup>22</sup>. Au Canada, un pourcentage croissant des subventions est accordé par les provinces et non par le gouvernement fédéral (Ronayne, pp. 39-40) et cette décentralisation du subventionnement augure mal des perspectives de contrôle. Par ailleurs, la mise à l'épreuve du Code de conduite sur les incitations, durant l'été 1997, a donné des résultats plutôt décevants. En

janvier 1995, le Nouveau-Brunswick a offert des incitations à la société United Parcel Service pour un montant de 11 millions de dollars canadiens, afin qu'elle relocalise chez lui ses implantations de Colombie britannique, du Manitoba et de l'Ontario, en vertu de quoi la société a délocalisé 870 emplois. L'année suivante, la Colombie britannique a déposé une plainte en s'appuyant sur l'accord sur le commerce intérieur, et les négociations entre les deux provinces sont demeurées infructueuses. En septembre 1996, la Colombie britannique a fait valoir que le Nouveau-Brunswick avait refusé de participer à la procédure officielle de résolution des différends, la province en cause arguant du fait que le contrat conclu avec UPS avait été signé avant le mois de juin 1995, date de la signature de l'accord, et n'entrait donc pas dans le champ d'application de ce dernier. En outre, il accusait la Colombie britannique d'avoir déposé plainte uniquement dans le but de trouver un prétexte pour dénoncer l'accord sur le commerce intérieur. Quelle que soit l'issue de ce contentieux, les observateurs ont pu identifier au moins un coupable évident : les lacunes de la procédure de règlement des différends<sup>23</sup>. De nombreux autres cas de violations du code de conduite ont été dénoncés, dont le transfert du central d'appels d'Air Canada de Montréal à St. John, dans le Nouveau-Brunswick (Morris, 1996), et la délocalisation de 300 emplois d'une société d'emballage de produits de boucherie depuis Vancouver vers Saskatoon, dans le Saskatchewan (Kines, 1996), mais ils sont loin d'être résolus.

Néanmoins, les perspectives de progrès en matière de contrôle des subventions semblent plus prometteuses que jamais. Le code de conduite adopté au Canada fournit aux États-Unis un modèle, certes insuffisant, mais qui va dans la bonne direction (et qui devrait être plus facile à faire respecter aux États-Unis). Les appels venus d'en haut (OMC, OCDE) et d'en bas (nombreuses organisations citoyennes) en faveur de la transparence des subventions et de l'instauration de l'obligation de rendre des comptes en la matière sont susceptibles d'influencer les États-Unis. Enfin, le succès relatif de l'UE pourrait encourager les États-Unis et d'autres pays à se demander quels aspects de sa politique dans le domaine des aides d'État peuvent être adaptés à leur environnement institutionnel.

## NOTES

1. L'Autriche, la Finlande et la Suède sont devenues membres de l'UE en 1995.
2. Cela ne revient pas à nier qu'il y ait eu des problèmes dans l'administration de l'aide dans la partie orientale de l'Allemagne, comme l'atteste l'affaire Bremer Vulkan, mais c'est une autre question.
3. Ces types d'aides sont considérés comme les plus susceptibles de bénéficier aux investissements mobiles par M. Reinhardt Walther, chef d'unité, Aides d'État, Analyses, inventaires et rapports, entretien personnel, Bruxelles, 23 septembre 1993.
4. Au sujet du succès relatif des efforts de la Commission en vue de limiter les aides d'État avant la réunification allemande, voir Thomas (1996).
5. C'est en 1993 que le ralentissement a été le plus sensible, le PIB de l'Europe des 15 enregistrant une diminution cette année-là. Voir OCDE (1996), p. 27.
6. Au sujet de l'augmentation potentielle des incitations en faveur de l'investissement associée aux récessions, voir Quinn (1988).
7. *Quatrième rapport*, p. 18. En fait, la Commission ne calcule pas la valeur *ex ante* des garanties, et ne considère que les garanties effectivement honorées. Comme nous le verrons ci-après, une procédure différente est appliquée aux garanties pratiquées dans l'ex-Allemagne de l'Est.
8. Pour plus de détails sur les différentes formes d'aides telles que les prises de participation et les garanties, voir Thomas (à paraître), chapitre 6.
9. La Commission considère qu'une garantie contient un élément d'aide seulement si elle est effectivement honorée, sauf dans le cas de l'ex-Allemagne de l'Est. Ces garanties ont été octroyées à une époque antérieure, ce qui accroît leur opacité. Dans le cas de l'Allemagne, la Commission considère que les garanties accordées par la Treuhandanstalt ont beaucoup plus de chances de devoir être honorées que les garanties octroyées dans les autres États membres. Elle estime donc l'élément d'aide à 20 pour cent du montant garanti (*Cinquième rapport*, pp. 23-24).
10. Calcul effectué à partir du *Deuxième rapport*, annexe 1, p. 11, tableau X B, et du *Cinquième rapport*, p. 17.
11. Entretien personnel avec Fiona Wishlade, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow, 20 mai 1994.

12. Toutes les citations relatives aux SMC ci-après sont empruntées au Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales (1993).
13. Sauf indication contraire, les arguments fournis dans cette partie s'appuient sur O'Brien, 1997, pp. 115-125.
14. Curieusement, c'est le Mexique qui a demandé que les subventions relatives à la protection de l'environnement soient autorisées, alors que l'UE avait auparavant cessé de militer dans ce but. Voir O'Brien, p. 122. Fiona Wishlade (1996, p. 21) signale que les critères retenus par l'accord sur les SMC concernant les aides régionales « légitimes » sont directement inspirés des pratiques en vigueur dans l'UE (taux de chômage égal ou supérieur à 110 pour cent de la moyenne, PIB par habitant égal ou inférieur à 85 pour cent de la moyenne).
15. Accord sur les SMC, article 25, « Notifications », paragraphe 25.1. Une nouvelle notification complète doit être faite tous les trois ans, et les mises à jour doivent être communiquées les années où interviennent de nouvelles subventions.
16. Accord sur les SMC, article 8, « Identification des subventions ne donnant pas lieu à une action », paragraphe 8.3. A ce jour, aucune subvention ne donnant pas lieu à une action n'a été notifiée.
17. Entretien personnel avec Ronald Lorentzen, Director of WTO Industrial Issues, Bureau du représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales, Washington, 10 juin 1996.
18. Slot (1991) expose les tenants et aboutissants de l'affaire Boussac.
19. Accord sur les SMC, article 9, paragraphe 5. Remarque : les désaccords au sujet du caractère « ne donnant pas lieu à une action » d'une subvention peuvent être examinés par un groupe spécial de règlement des différends dans le cas où le défendeur argue de ce caractère pour justifier le fait qu'il n'a pas notifié une subvention et où cet argument est contesté. Cette stratégie de défense est prévue par l'accord sur les SMC, article 10, note de bas de page 33.
20. O'Brien, p. 121. Il précise que les États-Unis ont apporté leur soutien à cette position, mais que la question était beaucoup plus importante pour le Canada.
21. Wishlade, pp. 47-48. La citation se trouve p. 47. Elle souligne, en outre, que sous la pression des États membres, la Commission est moins rigoureuse dans l'application de sa méthodologie officielle, et que les aides régionales approuvées dans le cas de la Suède et de la Finlande sur la base de la faible densité de population ne répondent pas aux critères de l'accord sur les SMC relatifs au taux de chômage et au PIB par habitant.
22. A propos de la position de l'Association nationale des gouverneurs, voir Kayne et Shonka (1994). Au sujet de l'échec des accords régionaux, voir Gauf (1992), Prokesch (1992) et Myers (1994). Ronayne (1993, pp. 53-54) indique que les tentatives régionales de contrôle volontaire, dans les provinces du Canada, ont également échoué.
23. Voir Damsell (1996), Toulin (1996), et *Financial Post* (19 septembre 1996).

## BIBLIOGRAPHIE

- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (1990), *Deuxième rapport sur les aides d'État*, Bruxelles-Luxembourg.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (1992), *Troisième rapport sur les aides d'État*, Bruxelles-Luxembourg.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (1995), *Quatrième rapport sur les aides d'État*, Bruxelles.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (1997), *Cinquième rapport sur les aides d'État*, Bruxelles.
- DAMSELL, Keith (1996), « B.C. Files Objection to Loss of UPS to N.B. », *Financial Post*, 27 avril, p. 14.
- EHLERMANN, Claus-Dieter (1995), « State Aid Control in the European Union: Success or Failure? » *Fordham International Law Journal*, vol. 18, pp. 1212-1229.
- EUROSTAT (1995), *Annuaire Eurostat '95*, Office des Publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.
- FINANCIAL POST (1996), « Canada: Editorial – Provincial Trade Agreement Doesn't Pass Crucial Test », 19 septembre, p. 10.
- GAUF, Michael (1992), « In the Midwest, It's Every State for Itself », *St. Louis Post-Dispatch*, 2 décembre.
- GROTE, Jurgen R. (1993), « Diseconomies in Space: Traditional Sectoral Policies of the EC, the European Technology Community and their Effects on Regional Disparities, » dans Robert Leonardi (éd.), *The Regions and the European Community: The Regional Response to the Single Market in the Underdeveloped Areas*, Frank Cass, Londres.
- KAYNE, Jay et Molly SHONKA (1994), *Rethinking State Development Policies and Programs*, National Governors' Association, Washington.
- KINES, Lindsay (1996), « Meat Plant Closure "Job Poaching", Union Says », *Vancouver Sun*, 2 décembre, p. B4.
- MARTIN, Reiner et Mathias Schulze STEINEN (1997), « State Aid, Regional Policy and Locational Competition in the European Union », *European Urban and Regional Studies* 4.
- MILLING & BAKING NEWS (1995), « Commerce Rules Italy and Turkey Guilty of Dumping Pasta in U.S. », 26 décembre, p. 12.

- MORRIS, Chris (1996), « Province Offers \$5.3M Loan to Lure Air Canada Call Centre », *Ottawa Citizen*, 30 août, p. D10.
- MYERS, Steven Lee (1994), « Giuliani Says Connecticut Broke Truce », *New York Times*, 14 octobre.
- O'BRIEN, Robert (1997), *Subsidy Regulation and State Transformation in North America, the GATT and the EU*, Macmillan, Londres.
- OCDE (1992), « Politiques d'aide à l'industrie dans les pays de l'OCDE, 1986-1989 » [OCDE/GD(92)126], Paris.
- OCDE (1996), *Comptes nationaux, vol. I (Principaux agrégats) 1960-94*, Paris.
- PROKESCH, Steven (1992), « Despite Pact, New York and Region Spar for Jobs », *New York Times*, 30 novembre.
- QUINN, Dennis P. (1988), « Investment Incentives: A Five Country Test of the Lindblom Hypothesis », dans Lee E. Preston (éd.), *Research in Corporate Social Performance and Policy*, vol. 10, JAI Press Greenwich, Connecticut, pp. 87-111.
- RONAYNE, Mark (1993), *Disciplining Industrial Incentives to Promote Competitive and Efficient Canadian and North American Markets*, Industry and Science Canada, Ottawa.
- SLOT, Piet Jan (1991), « Facts, Procedure and Comments in Case C-301/87 », *European Law Review*, vol. 16, pp. 38-47.
- THOMAS, Kenneth P. (1996), « EU Regulation of State Aid to Industry », dans Christos C. Paraskevopoulos, Ricardo Grinspun et George E. Eaton (éd.), *Economic Integration in the Americas*, Edward Elgar, Aldershot.
- THOMAS, Kenneth P. (1997), « Corporate Welfare Campaigns in North America », *New Political Economy*, mars, pp. 117-126.
- THOMAS, Kenneth P. (à paraître), *Competing for Capital: European and North American Responses*, Georgetown University Press, Washington.
- TOULIN, Alan (1996), « Canada: Provincial Trade Pact Starting to Crumble », *Financial Post*, 14 septembre, p. 1.
- Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales (1993), *Final Act Embodying the Results of the Multilateral Trade Negotiations*, 15 décembre.
- WATSON, Douglas J. (1995), *The New Civil War: Government Competition for Economic Development*, Praeger, Westport, Connecticut.
- WISHLADE, Fiona (1996), « Subsidies and State Aids: The Definition of Acceptable Measures Under the European Union and World Trade Organisation Rules », Regional and Industrial Research Paper Series, n° 21, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow, septembre.
- YUILL, Douglas *et al.* (1994), *European Regional Incentives 1994-95*, Bowker-Saur, Londres.
- YUILL, Douglas *et al.* (1995), *European Regional Incentives 1995-96*, Bowker-Saur, Londres.

## ENTRETIENS

Ronald K. Lorentzen, Directeur de WTO Industrial Issues, Bureau du représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales, Washington, 10 juin 1996.

Reinhard Walther, Chef d'unité, Aides d'État, Analyses, inventaires et rapports, DGIV, Bruxelles, 23 septembre 1993.

Fiona Wishlade, Senior Research Fellow, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow, 20 mai 1994.

# CONTRÔLE DES AIDES ACCORDÉES PAR LES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE

## TABLE DES MATIÈRES

I. Introduction . . . . .	50
II. Raisons d'être du contrôle des aides d'État au sein de l'Union européenne . . . . .	50
III. Définition des aides d'État . . . . .	51
IV. Dispositions relatives aux aides d'État . . . . .	52
V. Procédure de contrôle et principes d'évaluation . . . . .	53
VI. Respect de la discipline de l'Union européenne en matière d'aides d'État . . . . .	55
VII. Accroître la transparence . . . . .	58
VIII. Intérêt pour l'Union européenne d'une extension du contrôle des aides d'État . . . . .	59
Notes . . . . .	61

---

Cet article a été rédigé par Reinhard Walther, Chef d'unité, et Keith Joels, Analyses, inventaires et rapports, Direction générale de la concurrence, Commission européenne, Bruxelles. Les avis exprimés ici n'engagent que les auteurs et ne correspondent pas nécessairement aux avis de la Commission européenne.

---

## I. INTRODUCTION

Les aides d'État constituent un instrument de politique économique classique largement utilisé dans tous les États membres de l'Union européenne. Pour en apprécier l'importance, il suffit de se référer au grand nombre de dispositifs d'aide actuellement mis en œuvre et aux nouveaux cas que traite chaque année la Commission européenne. D'après les données fournies à la CE pour la période 1992-94, le total annuel des aides correspondantes a dépassé en moyenne 95 milliards d'écus. Ce montant considérable a été affecté à hauteur de 40 pour cent environ à l'industrie, pour laquelle il a représenté en moyenne approximativement 4 pour cent de la valeur ajoutée.

Toutes les formes d'aide faussent la concurrence entre les entreprises ; cet effet préjudiciable a conduit les auteurs du Traité instituant la CE à charger la Commission de contrôler les conditions dans lesquelles elles peuvent être accordées.

Le contexte est bien connu mais peut être utilement rappelé : traditionnellement, les États n'exercent pas de contrôle sur les aides d'État, qu'il s'agisse d'États centralisés, de fédérations ou de confédérations. Le contrôle exercé au sein de l'Union européenne n'a pas d'équivalent. L'exemple de la CE a d'ailleurs inspiré les codes sur les subventions qui se sont succédés dans le cadre du GATT, ainsi que l'extension récente des mécanismes de contrôle des aides d'État à l'Espace économique européen et à des pays voisins, notamment en Europe centrale et orientale.

Le contrôle des aides accordées par les États a dû être entièrement inventé par la CE. Ni les auteurs des traités, ni la Haute Autorité de la CECA et la Commission de la CEE n'ont pu se référer à des pratiques internationales ou nationales antérieures. Aujourd'hui encore, le contrôle des aides d'État est mal connu : les publications dans ce domaine sont rares, par rapport à la profusion des travaux sur la réglementation de la concurrence.

## II. RAISONS D'ÊTRE DU CONTRÔLE DES AIDES D'ÉTAT AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE

Le maintien d'un système de concurrence libre et exempt de distorsions est l'une des pierres angulaires de l'Union européenne. Incontestablement, la

concurrence risque d'être faussée par les avantages qu'accordent les pouvoirs publics à certaines entreprises, au détriment d'autres entreprises de l'Union européenne. Tous les efforts déployés dans le cadre des règles de concurrence pour éviter que les entreprises ne faussent la concurrence et les échanges au sein de l'Union seraient vains si les États membres étaient autorisés à surenchérir les uns sur les autres en proposant des subventions pour sauver les entreprises confrontées à des difficultés économiques ou pour attirer des investissements.

Ce constat est plus que jamais d'actualité. Le contrôle des aides d'État s'impose progressivement pour trois grandes raisons :

- Premièrement, à mesure que le marché unique se concrétise, on assiste à la disparition d'un grand nombre de barrières commerciales entre les États membres. Autrement dit, les formes classiques de distorsions de la concurrence imputables aux États membres n'existent plus. Faute de réglementation adaptée, les aides d'État risquent de venir remplacer les obstacles aux échanges, en principe démantelés.
- Deuxièmement, le marché unique a marqué en Europe une libéralisation généralisée de secteurs dans lesquels la concurrence était jusqu'alors limitée, voire exclue, tels que les télécommunications, les services postaux et l'énergie. Cette tendance a une conséquence évidente : la concurrence conduit nécessairement à élargir la portée du contrôle des aides d'État à ces secteurs.
- Troisièmement, dans des périodes de graves difficultés économiques accompagnées par des niveaux de chômage politiquement insoutenables, les pouvoirs publics – non seulement dans le cadre de l'UE, mais aussi dans d'autres régions du monde – sont tentés de recourir à des aides pour lutter contre le chômage, ce qui revient souvent à déplacer le problème vers d'autres installations, secteurs, régions ou pays.

### III. DÉFINITION DES AIDES D'ÉTAT

Les aides accordées par les États sont définies par l'article 92, paragraphe 1, du traité instituant la CE. D'une part, la définition est suffisamment large pour englober toutes les formes d'aides possibles ; d'autre part, elle est suffisamment restreinte pour ne pas dépasser le domaine des aides proprement dites. L'extension éventuelle à des mesures générales de politique économique empiéterait sur la souveraineté des États membres et ne correspondrait pas à l'esprit du traité. En pratique, les dispositions de l'article 92 qui intéressent surtout la Commission visent l'intervention financière des États en faveur de certaines activités ou

secteurs industriels bien déterminés susceptibles de leur conférer un avantage concurrentiel dans le cadre du marché commun. Elles n'empêchent cependant pas la Commission de vérifier si des dispositifs automatiques non spécifiques comportent des éléments d'aide publique.

#### IV. DISPOSITIONS RELATIVES AUX AIDES D'ÉTAT

La compatibilité des aides d'État avec le marché commun est examinée en fonction des règles de fond de l'article 92 et des règles de procédure de l'article 93 du traité instituant la CE. Abstraction faite des politiques communes (dans les domaines de l'agriculture, de la pêche et des transports) et de secteurs tels que le charbon, l'acier et la construction navale, le Conseil n'a pas adopté de législation secondaire pour le contrôle des aides accordées par les États. L'article 94, qui donne au Conseil la faculté de « prendre tous règlements utiles en vue de l'application des articles 92 et 93 », n'a jamais été appliqué, bien que des projets soient actuellement étudiés avec le Conseil en vue de dispenser des secteurs bien définis de l'obligation de notification préalable.

Les cas exceptionnels dans lesquels le Conseil a adopté des règles particulières applicables aux aides d'État s'expliquent comme suit. Le cas des politiques communes visant l'agriculture, la pêche et les transports va de soi : les aides publiques sont des instruments typiques de correction du marché ; la volonté de les réglementer plus particulièrement est compréhensible, compte tenu des objectifs des politiques en question. Les aides à la construction navale sont expressément citées dans l'article 92, paragraphe 3(c) ; les auteurs du traité ont pris en compte la situation particulière d'un secteur d'activité qui peut être exposé à une concurrence mondiale sans bénéficier de la protection des instruments classiques de la législation commerciale. Les subventions destinées au charbon et à l'acier ne devraient pas, en principe, relever de règles précises : l'article 4(c) du traité instituant la CECA les interdit complètement ; cette interdiction est étroitement liée à l'idée que les moyens nationaux de financement devaient être intégralement remplacés par ceux de la Communauté, aux termes de l'article 5, 2° alinéa, du traité instituant la CECA. Elle s'est cependant avérée inapplicable, si bien qu'elle a laissé place à des codes successifs sur les aides d'État, adoptés conformément à l'article 95 du traité instituant la CECA, très proches des dispositions des articles 92 et 93 du traité instituant la CE. Plus souples pour le charbon, les dispositions applicables aux aides d'État sont cependant plus rigoureuses pour l'acier que les pratiques retenues par la Commission, en vertu de l'article 92, pour les aides régionales et les aides à la restructuration en général. Dans les

faits, ces aides n'ont pas été catégoriquement interdites, mais ont bénéficié de dérogations prévues par l'article 95 du traité instituant la CECA.

## V. PROCÉDURE DE CONTRÔLE ET PRINCIPES D'ÉVALUATION

On pourrait, en théorie du moins, préconiser l'interdiction pure et simple des aides d'État de manière à instaurer une libre concurrence, exempte de distorsions, pour l'ensemble de l'Union européenne. Toutefois, l'exemple de l'interdiction totale et inconditionnelle de toute aide publique par la Communauté européenne du charbon et de l'acier montre qu'il s'agit d'une démarche irréaliste : dans certains cas, les aides sont justifiées.

En conséquence, le traité de Rome a assorti l'interdiction générale des aides d'État d'une liste d'exemptions possibles. Soumises à un contrôle judicieux, ces aides peuvent contribuer au développement de la Communauté tout entière, sans avoir d'effet préjudiciable ni jouer un rôle protectionniste.

Aux termes de l'article 93, les États membres sont tenus de notifier préalablement tous les projets d'aide à la Commission. La Commission décide alors d'interdire ou d'autoriser les aides en question. Elle détient le monopole des décisions, qui sont donc arrêtées indépendamment du Conseil et deviennent directement exécutoires dans l'État membre visé ; toute aide accordée sans autorisation est illégale.

Il s'agit véritablement de la pièce maîtresse du contrôle des aides d'État dans le cadre de l'Union européenne : les États membres ne sont pas seulement contraints par le traité de Rome de faire connaître à la Commission les aides accordées aux entreprises. L'obligation va beaucoup plus loin en subordonnant l'octroi d'une aide à l'approbation préalable de la Commission.

Cette obligation de notification avant la mise en œuvre, renforcée par le fait de soumettre l'application d'un projet tendant à instituer ou à modifier une aide à l'approbation d'une instance indépendante, est l'un des trois éléments clés qui font la spécificité du contrôle de l'Union européenne sur les aides d'État, au regard du droit international ou national. Seule la Commission est habilitée à se prononcer favorablement sur la compatibilité d'une aide avec le marché commun, en appliquant l'une des conditions d'exemption prévues par le traité.

Le second élément caractéristique du système de contrôle des aides d'État établi par l'Union européenne découle du premier : un recours peut être invoqué contre les décisions relatives à ces aides. Par ailleurs, les exploitants privés, en

particulier les bénéficiaires des aides et les concurrents, peuvent solliciter un réexamen judiciaire auprès des cours européennes.

Troisièmement, la Commission est non seulement chargée de l'application courante des règles sur les aides d'État, mais elle est aussi habilitée à perfectionner la politique de contrôle de la Communauté dans ce domaine. Mettant à profit la marge de manœuvre dont elle dispose, la Commission a progressivement amélioré cette politique par la jurisprudence et, dans un souci d'homogénéité et de transparence, par des cadres d'action, des communications et des avis.

Les principes ci-dessous régissant l'évaluation des aides sont tirés de l'article 92.

L'aide doit être économiquement nécessaire pour susciter le développement voulu ; autrement dit, l'initiative visée ne pourrait se concrétiser en l'absence de cette aide. Le montant et la durée de l'aide, et par conséquent la portée et la durée des distorsions affectant la concurrence, doivent être en rapport avec l'objectif recherché par le biais de l'aide en question.

L'assistance fournie doit toujours se limiter à des mesures de relance. Les aides non limitées dans le temps consacrées au fonctionnement ordinaire d'une entreprise, à savoir les aides à l'exploitation, sont exclues, de même que les aides à l'exportation au sein de la Communauté.

Ni les intérêts nationaux ni les intérêts d'une entreprise particulière ne justifient pas à eux seuls l'octroi d'une aide, qui doit présenter un avantage pour la Communauté dans son ensemble.

En dernier lieu, les aides qui s'articulent avec les politiques de la Communauté ou avec des mesures qui font l'objet d'un consensus à cette échelle peuvent être plus facilement jugées compatibles avec le marché commun. Par ailleurs, les aides destinées à des secteurs caractérisés dans l'ensemble de la Communauté par une surcapacité et une concurrence particulièrement vive ne sont autorisées que si elles répondent à des conditions rigoureuses.

Au fil des ans, ces principes ont été étoffés et, à bien des égards, clarifiés grâce aux différentes décisions prises par la Commission et à la jurisprudence de la Cour de justice. Un système à part entière de règles secondaires a été mis au point en conséquence, toutes ces règles ayant été publiées et la plupart du temps débattues au préalable avec les États membres.

La Commission dispose à présent d'un vaste ensemble de règles claires, transparentes et systématiquement appliquées dans le domaine du contrôle des aides d'État. Elle distingue les aides déclarées compatibles, ou qui peuvent l'être, de celles qui sont incompatibles avec le marché commun ; sont en principe examinées favorablement :

- les aides régionales ;
- les aides aux PME ;

- les aides consacrées à la protection de l'environnement et à la R-D ; et
- les aides visant la création d'emplois.

En revanche, la Commission exclut normalement :

- les aides générales à l'investissement destinées à des grandes entreprises implantées en dehors de zones défavorisées géographiquement délimitées ;
- les aides à l'exportation ; et
- les aides à l'exploitation, visant à couvrir les dépenses de fonctionnement des entreprises, de manière continue ou régulière.

Font, par ailleurs, l'objet d'un examen attentif et approfondi :

- les aides au sauvetage des entreprises et à la restructuration ;
- les transactions financières entre l'État et les sociétés qu'il détient et qui se traduisent en fait par une aide ; et
- les aides aux entreprises de certains secteurs sensibles tels que l'acier, la construction navale, les véhicules à moteur et les fibres synthétiques.

## VI. RESPECT DE LA DISCIPLINE DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE D'AIDES D'ÉTAT

La règle de notification vise à assurer l'examen et l'évaluation des aides par la Commission. Les aides qui ne remplissent pas toutes les conditions requises pour bénéficier de telle ou telle possibilité d'exemption sont incompatibles avec les objectifs du traité et ne doivent pas être mises en œuvre. Dès lors qu'un État membre n'a pas respecté l'obligation d'attendre la décision de la Commission pour accorder une aide, celle-ci peut exiger la restitution des montants octroyés illégalement.

La mise en place progressive d'une politique des aides d'État rigoureuse et cohérente n'a pas été facile. L'instauration d'une politique systématique de récupération des aides incompatibles avec le marché commun s'est avérée encore plus difficile. Les grandes étapes sont recensées ci-après.

- En 1973, à propos des « régions minières » allemandes, la Cour<sup>1</sup> a apporté des précisions sur le droit de la Commission d'ordonner la récupération d'aides accordées illégalement.
- Durant les années 80, les injonctions de récupération ont été inscrites dans les pratiques courantes de la Commission. La Cour a résolument

soutenu la démarche de la Commission en précisant que la récupération était la « conséquence logique »<sup>2</sup> de la constatation de l'illégalité d'une aide. Dans sa politique de récupération, la Commission a fait porter ses efforts sur des affaires « importantes » – voir Renault et Peugeot (1988), Alfa Romeo (1989) ou British Aerospace/Rover (1993).

- L'arrêt « Boussac », prononcé par la Cour en 1990<sup>3</sup>, apparaît comme une « pierre angulaire » pour deux raisons :

Tout d'abord, a-t-il précisé, la Commission doit examiner la compatibilité d'une aide même si l'État membre intéressé n'a pas respecté l'impératif de notification et l'obligation d'attendre la décision de la Commission. La Commission ne peut donc ordonner la récupération des montants versés en se fondant simplement sur le fait que l'État membre a accordé une aide sans procéder à la notification préalable. Pour ordonner la récupération, la Commission doit aussi établir l'incompatibilité fondamentale de l'aide avec le marché commun.

Toutefois, lorsqu'une aide a été mise en œuvre avant la décision de la Commission, celle-ci a la faculté de prendre une décision provisoire enjoignant à l'État membre intéressé de suspendre le versement de l'aide en attendant le résultat de l'examen de la Commission. Par ailleurs, cette décision provisoire peut aussi comporter une injonction de fournir à la Commission toutes les informations nécessaires pour lui permettre d'apprécier la compatibilité de l'aide avec le marché commun. La Commission a procédé ainsi récemment dans l'affaire « Volkswagen » pour l'aide consacrée à des projets en Allemagne orientale<sup>4</sup>.

- Dans une communication de juin 1995<sup>5</sup>, la Commission a franchi une nouvelle étape en annonçant qu'elle pouvait, le cas échéant, prendre une décision provisoire enjoignant aux États membres de récupérer les montants versés en violation du traité. Il s'agissait de parer ainsi au fait qu'une injonction de suspension n'a aucune portée pratique dès lors que l'aide non notifiée a déjà été entièrement versée.

Les années écoulées ont donc marqué une discipline plus rigoureuse en matière de notification et une forte sensibilisation du public aux conséquences de l'octroi illicite d'aides. La récupération des aides vise manifestement à rétablir les conditions qui prévalaient antérieurement sur le marché.

Toutefois, un certain nombre de difficultés subsistent : un délai de plusieurs années peut s'écouler entre la décision de la Commission et la récupération effective. L'injonction de récupération, comme toute autre décision relative aux aides publiques, s'adresse à l'État membre intéressé, auquel il appartient ensuite de récupérer les montants dans le cadre du droit national. Du point de vue procédural, les bénéficiaires d'une aide illégale peuvent invoquer tous les recours

prévus par la législation de cet État pour chercher à retarder ou à suspendre le rétablissement de la situation antérieure.

Cependant, la règle selon laquelle les aides récupérées sont assorties d'un intérêt aux taux du marché, calculé à partir de la date de versement effectif, devrait réduire quelque peu la durée de recouvrement. Par ailleurs, on notera que la demande de récupération reste attachée à l'entreprise, indépendamment d'éventuels changements de propriété et sans délai de prescription.

L'analyse des décisions de la Commission fait ressortir une augmentation progressive du pourcentage de cas de récupération plus ou moins rapide des aides. Cette tendance confirme le principe général qui sous-tend le processus d'intégration européenne : dès lors qu'un objectif précis a été fixé, la Communauté peut normalement en assurer la réalisation par étapes. La politique de récupération se trouve ainsi à la troisième étape. Dans les années 70, la Cour en a confirmé le principe. Dans les années 80, la Commission l'a inscrite dans la pratique. Actuellement, dans les années 90, on s'efforce d'accroître l'efficacité des méthodes de la Commission. La récupération ayant lieu dans le cadre du droit national, elle est envisagée en coopération avec les États membres. Les travaux découlent des conclusions tirées par la Cour selon lesquelles le droit national ne saurait faire obstacle à l'application pleine et entière du droit communautaire. Il importe que les États membres coopèrent avec la Commission pour surmonter toutes les difficultés rencontrées pour l'exécution des injonctions de récupération des aides<sup>6</sup>.

Les tribunaux nationaux jouent également un rôle important dans l'application des règles relatives aux aides d'État. Par exemple, l'interdiction d'octroyer des aides sans attendre la décision de la Commission a un effet direct<sup>7</sup>. Autrement dit, les parties intéressées peuvent invoquer le non-respect de cette obligation devant un tribunal national. Il appartient aux tribunaux nationaux de sauvegarder les droits des justiciables vis-à-vis d'aides d'État éventuellement illégales jusqu'à ce que la Commission se prononce définitivement<sup>8</sup>. Les concurrents peuvent ainsi obtenir la suspension des versements ou la récupération d'aides illégalement accordées en attendant la décision de la Commission.

Cette mission de sauvegarde des intérêts des concurrents a été mise en évidence dernièrement par une décision-clé de la Cour de justice<sup>9</sup> : la Cour a considéré qu'un tribunal national était tenu de répondre à une demande de récupération d'aides non notifiées, sauf dans des circonstances exceptionnelles.

En outre, cet arrêt récent montre bien que la notification des aides incombe aux États membres. Le justiciable peut donc intenter une action contre l'État pour préjudice imputable à une aide accordée illégalement. Par ailleurs, un bénéficiaire ne peut être tenu responsable des préjudices subis par d'autres agents économiques en vertu du seul droit communautaire.

Dans un avis publié il y a peu sur la coopération avec les juridictions nationales dans le domaine des aides d'État<sup>10</sup>, la Commission propose de prêter son concours. Il est permis d'espérer que les tribunaux nationaux mettront à profit cette assistance, ce qui augmenterait les possibilités pour les concurrents de solliciter, à titre provisoire, la protection de leurs droits en matière d'aides d'État auprès des tribunaux nationaux.

## VII. ACCROÎTRE LA TRANSPARENCE

La transparence est sans doute mieux assurée au sein de l'UE que partout ailleurs dans le monde, car c'est la seule région où tous les projets d'aides d'État sont soumis à une procédure d'examen préalable systématique. En outre, la situation est appelée à s'améliorer encore à cet égard durant les années à venir. Les raisons sont à la fois politiques et juridiques. La demande d'information et d'explication sur les pratiques de décision de la Commission quant aux aides accordées par d'autres États membres va en s'accroissant ; bien entendu, elle est encore renforcée par le débat général sur la transparence suscité par les négociations liées au traité de Maastricht. Au plan politique, s'ajoute la volonté de la Commission de diffuser davantage de lignes directrices, de cadres d'orientation, de communications, etc., décrivant au préalable le traitement que la Commission entend réserver à certaines catégories de projets d'aides d'État – aides régionales, aides favorisant les activités de recherche et développement, la protection de l'environnement, les petites et moyennes entreprises, l'emploi, etc. Les dispositions relatives à la transparence seront élaborées par les cours européennes à Luxembourg, notamment par la Cour de première instance. La jurisprudence tend depuis peu, comme peuvent le confirmer les commentateurs, à aligner les droits procéduraux des parties privées dans le domaine des aides d'État sur ceux qui prévalent en matière de concurrence. Cette tendance de la procédure témoigne d'une réorientation fondamentale intervenue de façon presque imperceptible ces dernières années. Les aides accordées par tel ou tel État membre sont contrôlées non plus exclusivement, ou principalement, dans l'intérêt des autres États membres, mais aussi, et peut-être surtout, dans l'intérêt des concurrents des bénéficiaires de ces aides. Le point de vue macroéconomique initialement adopté par les auteurs du traité CEE laisse progressivement place à un point de vue microéconomique, comparable à celui qui a toujours prévalu dans le droit matériel et procédural régissant la concurrence.

## VIII. INTÉRÊT POUR L'UNION EUROPÉENNE D'UNE EXTENSION DU CONTRÔLE DES AIDES D'ÉTAT

Compte tenu de la grande transparence (appelée à s'accroître) du contrôle sur les aides d'État à l'échelle communautaire, l'UE a tout intérêt à élargir l'examen des subventions à l'échelle internationale. Un suivi, matériel et procédural, s'impose. En l'absence de règles en ce sens, ou faute de mise en œuvre efficace, les pays non membres bénéficieront sans contrepartie du mécanisme de contrôle interne de l'UE. De toute évidence, cette situation n'est pas souhaitable. À terme, elle pourrait même compromettre le fonctionnement du contrôle des aides d'État exercé par l'UE. Contrairement aux idées largement répandues sur les risques liés à l'acceptation de règles internationales, l'UE n'a rien à perdre et ne peut que tirer avantage d'une extension de ses propres règles sur les aides d'État à d'autres parties du monde.

En témoignent l'instauration de l'Espace économique européen (EEE), les « accords européens » conclus avec les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et le nouveau Code sur les subventions issu des négociations d'Uruguay. S'ajoute l'accord de l'OCDE sur la construction navale, dont la mise en œuvre est cependant suspendue à la ratification par l'un des principaux partenaires commerciaux de l'UE.

L'activité la plus ambitieuse a été la mise en place de l'EEE, qui a permis d'étendre l'intégralité des lois et dispositions sur les aides d'État aux pays de l'AELE ayant adhéré à l'EEE. Les mêmes règles de contrôle sur ces aides sont appliquées par l'Autorité de surveillance de l'AELE.

L'opération décidée à la faveur des accords européens est à peine moins ambitieuse. Les PECO obéiront à des règles de fond sur les aides d'État correspondant en principe à celles qui s'appliquent au sein de l'UE dans des situations comparables. Ils se passeront cependant de mécanisme plurinational tel que l'Autorité de surveillance de l'AELE. Ces pays devront veiller au respect des obligations internationales envers l'UE par le biais de mécanismes de contrôle de portée nationale.

Dans le nouvel accord multilatéral sur les subventions et les mesures compensatoires élaboré lors des négociations d'Uruguay, dont le suivi sera assuré par l'OMC, la définition des subventions reprend celle de l'UE, tandis que les lois et dispositions de l'UE sur les aides d'État sont largement admises en matière de subventions donnant lieu ou non à une action, en particulier dans le cas des aides régionales.

L'accord récemment conclu dans le cadre de l'OCDE sur les conditions normales de concurrence dans l'industrie de la construction et de la réparation navales marchandes illustre également la convergence des

politiques applicables, à l'intérieur, aux aides d'État et, à l'extérieur, aux échanges. L'absence de moyens de riposter efficacement contre la concurrence déloyale dans ce domaine sur le marché mondial a contraint l'UE à mener pendant plusieurs décennies une politique d'aide sectorielle coûteuse en autorisant le soutien à la production dans le cas de la construction navale. En abandonnant cette politique, qui allait à l'encontre de son aversion générale envers l'aide sectorielle, l'UE a notamment obtenu, en vertu du même accord, l'instauration d'un code protégeant le secteur en question contre d'éventuels préjudices liés aux prix fixés par les constructeurs de bateaux dans les pays signataires. La ratification de cet accord par tous les pays Membres de l'OCDE intéressés constituera un progrès appréciable dans le sens de l'utilisation efficace des ressources nationales en traduisant davantage dans les faits l'idéal commun visé par les auteurs des traités de l'UE.

## NOTES

1. CJCE, affaire 70-72, Commission des Communautés européennes contre République fédérale d'Allemagne, Rec. de Jurisprudence 1973, 813 (829).
2. Voir, par exemple, CJCE, affaire C-142/87, Royaume de Belgique contre Commission des Communautés européennes (Tubemeuse), Rec. de Jurisprudence 1990, I-959 (1020).
3. CJCE, affaire C-301/87, République française contre Commission des Communautés européennes, Rec. de Jurisprudence 1990, I-307.
4. Décision de la Commission 96/179/EC du 31 octobre 1995 enjoignant au gouvernement allemand de fournir tous les documents, informations et données nécessaires, JO L 53/50, 1996.
5. JO C 156/5, 1995.
6. CJCE, affaire C-303/88, République italienne contre Commission des Communautés européennes (ENI-Lanerossi), Rec. de Jurisprudence 1991, I-1433 (1485).
7. CJCE, affaire 120-73, Gebrüder Lorenz GmbH contre République fédérale d'Allemagne et Land de Rhénanie-Palatinat, Rec. de Jurisprudence 1973, 1471 (1484).
8. CJCE, affaire C-354/90, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon contre République française, Rec. de Jurisprudence 1991, I-5505 (5528).
9. CJCE, affaire C-39/94, Syndicat français de l'Express international (SFEI) et autres contre La Poste et autres, arrêt du 11 juillet 1996.
10. JO C 312/8, 1995.

# ÉVALUATION DES PROGRAMMES D'AIDE : L'EXEMPLE DU ROYAUME-UNI

## TABLE DES MATIÈRES

I. Évaluation des programmes d'aide publics . . . . .	64
II. Document ROAME(F) . . . . .	64
III. Justification . . . . .	65
IV. Objectifs . . . . .	69
V. Examen préalable . . . . .	70
VI. Suivi . . . . .	71
VII. Évaluation . . . . .	71
VIII. Retour d'information . . . . .	76
IX. Résumé . . . . .	77
Notes . . . . .	78
<i>Annexe 1 : Procédures applicables à l'évaluation des programmes du Department of Trade and Industry . . . . .</i>	<i>79</i>
<i>Annexe 2 : Cadre logique ou cadre de projet . . . . .</i>	<i>83</i>
Bibliographie . . . . .	84
Autres références utiles . . . . .	84

---

Cet article a été rédigé par Malcolm Bradbury, Senior Economic Advisor, Department of Trade and Industry et Mary Davies, Economic Advisor.

---

## I. ÉVALUATION DES PROGRAMMES D'AIDE PUBLICS

L'évaluation consiste à analyser une mesure politique pendant qu'elle est en vigueur ou lorsqu'elle n'a plus effet. On peut considérer qu'elle fait partie du cycle de prise de décision qui débute avec l'examen préalable. Ce dernier contribue à améliorer la prise de décision en permettant de déterminer si une mesure envisagée est susceptible de porter des fruits et de comparer par avance ses différentes possibilités de mise en œuvre. L'évaluation permet de mesurer l'impact d'une politique donnée. Elle peut être utilisée pour modifier la conception du programme en vue de répondre à un éventuel changement des circonstances ou dès lors qu'il se révèle inefficace.

Au Royaume-Uni, le cadre où doit s'inscrire l'évaluation des politiques a été présenté pour la première fois par le ministère des Finances dans un document intitulé *Policy Evaluation – A Guide for Managers* (ministère des Finances, 1988)<sup>1</sup>. Ce guide indiquait que l'évaluation fait partie d'un cycle qui commence par un examen préalable, se poursuit par l'identification des formules envisageables et s'achève par la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation, qui donnent lieu à un retour d'information. D'autres directives sur l'examen préalable et l'évaluation figurent dans la nouvelle version du *Green Book* publié en juin 1997 par le ministère des Finances et intitulé « *Appraisal and Evaluation in Central Government* » (ministère des Finances, 1997)<sup>2</sup>.

## II. DOCUMENT ROAME(F)

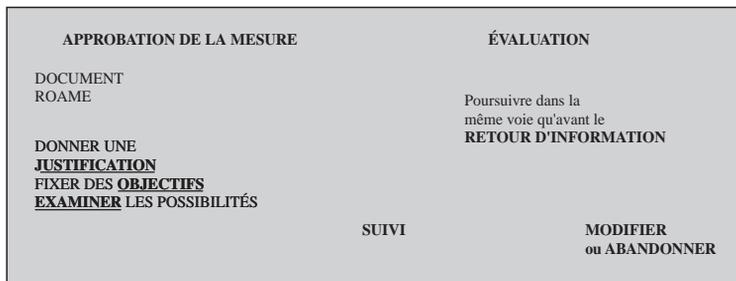
Certains départements ministériels se sont appuyés sur les directives générales du ministère des Finances pour définir des procédures internes. Le Department for Trade and Industry (DTI) et le Department for Education and Employment (DfEE) utilisent des documents ROAME et ROAME(F). Ce dernier décrit les étapes du cycle de prise de décision : justification, objectifs, examen préalable des différentes possibilités, procédure de suivi, évaluation des résultats et retour d'information destiné à tirer les leçons de la mise en œuvre des étapes précédentes :

- la *justification* fournit les raisons d'entreprendre une activité donnée ;
- les *objectifs* reflètent les buts d'une mesure et permettent de la définir concrètement ;

- l'*examen préalable* détermine les possibilités envisageables pour obtenir les résultats recherchés ;
- le *suivi* consiste à vérifier régulièrement la mise en œuvre en regard des prévisions ;
- l'*évaluation* analyse les résultats des mesures mises en œuvre.

Nous employons ici le terme « mesure » pour désigner les politiques, programmes et projets. La figure 1 est une représentation graphique du cadre du dispositif ROAME(F), qui indique comment les documents ROAME s'inscrivent parmi les autres volets du processus de prise de décision relatif à la mise en œuvre des politiques. Un document ROAME(F) explique en quoi consiste un programme, son objet, et les objectifs spécifiques en regard desquels ses résultats doivent être évalués. En outre, le document doit expliquer en quoi une aide publique est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis et comment la proposition s'inscrit dans l'ensemble de la politique des pouvoirs publics. L'annexe 1 décrit la procédure appliquée au Department of Trade and Industry pour évaluer les programmes.

Figure 1. Cadre du dispositif ROAME



### III. JUSTIFICATION

Dans le secteur public, apporter une justification consiste en général à indiquer en quoi une activité est nécessaire en se référant à son impact sur les résultats économiques, à un autre objectif de la politique des pouvoirs publics, ou encore à une combinaison des deux. Une distinction est en général établie entre

ces deux types d'objectifs au moment de justifier une activité, et les incertitudes quant aux liens entre les objectifs économiques et non économiques doivent être prises en compte.

Au Royaume-Uni, fournir une justification économique suppose d'identifier les raisons qu'il y a de penser qu'une activité est susceptible d'engendrer des avantages pour l'offre, à même d'élever à long terme le niveau du revenu national réel. Ainsi, une activité peut accroître l'efficacité de l'affectation des ressources sur le marché des facteurs ou des produits, atténuer une contrainte pesant sur l'offre ou favoriser une technologie nouvelle présentant des applications générales.

Les origines précises des défaillances du marché qui empêchent le secteur privé d'obtenir des résultats satisfaisants sans l'aide des pouvoirs publics doivent être expliquées. Cela suppose en général de présenter des analyses complémentaires du fonctionnement du marché concerné, et notamment d'indiquer les sources des données pertinentes et disponibles. Dans certains cas, les défaillances du marché peuvent être observées directement. Par exemple, une enquête peut révéler que la diffusion d'informations ou la variété des produits proposés sont insuffisantes. Néanmoins, dans de nombreux cas, seuls les symptômes sont décelables. Il peut s'agir d'une pollution des cours d'eau (révélatrice d'externalités) ou du prix élevé et de la qualité médiocre d'un service (révélateurs de barrières à l'entrée ou à la sortie).

Figurent parmi les origines des défaillances du marché :

*Intérêt général.* Il y a intérêt général lorsque la consommation d'un bien et d'un service par une entreprise ou un particulier n'exclut pas leur utilisation par d'autres. Ainsi, les biens et services d'intérêt général sont ceux pour lesquels les consommateurs ne sont pas mis en concurrence et ne peuvent pas être totalement exclus. Ils donnent lieu à des problèmes de « bénéficiaires sans contrepartie » et le niveau de production assuré par le marché est insuffisant et inefficace.

Les programmes concernant l'enseignement et la formation revêtent des aspects relevant de ce phénomène. L'une des solutions possibles consiste à essayer d'exclure certains consommateurs, mais cette tentative peut se révéler inefficace dès lors que le coût marginal, pour les nouveaux utilisateurs, est négligeable. Une autre solution, plus efficace, consiste à faciliter la collaboration ou à fournir un mécanisme institutionnel où inscrire cette collaboration. Prenons par exemple le rôle des pouvoirs publics dans l'élaboration des recueils répertoriant la documentation sur le commerce international : les normes concernées sont un « bien public » dont il serait très peu souhaitable d'exclure certains.

*Imperfections du marché dans le domaine de l'information.* Sur certains marchés, l'information revêt le caractère d'un bien d'intérêt général, en ce sens que fournir des informations à des utilisateurs supplémentaires ne réduit pas le

nombre d'informations dont disposent les autres, et que le coût nécessaire à la production des informations en question est négligeable. Les programmes de diffusion des technologies constituent un exemple des solutions politiques à cette défaillance du marché. L'efficacité des marchés nécessite entre autres que le coût de l'accès aux informations qui leurs sont relatives et des mécanismes assurant leur transparence n'excède pas le coût marginal de la fourniture, et que cet accès aux marchés et aux informations ne soit pas entravé par des obstacles institutionnels, juridiques ou autres.

*Déséquilibres en termes d'accès à l'information et incertitudes.* Pour qu'un marché soit efficace, il faut que les acheteurs connaissent la qualité des biens ou des services, ainsi que la valeur correspondant aux avantages qu'ils peuvent en retirer. Les vendeurs doivent, quant à eux, connaître la fiabilité de l'acheteur, dès lors que l'achat donne lieu à des traites ou à un paiement différé. Les difficultés rencontrées dans l'évaluation des risques en raison de déséquilibres en termes d'accès à l'information sont susceptibles de faire obstacle au bon fonctionnement du marché. Cela contribue à expliquer pourquoi les petites entreprises sans historique éprouvent des difficultés à obtenir des financements (défaillance du marché des capitaux) : les coûts que supposent l'évaluation et le suivi d'un investissement sont dans ce cas élevés par rapport à l'importance du prêt. C'est pour cette raison que le DTI a créé le Fonds de garantie des prêts des petites entreprises.

*Inefficacité du marché des capitaux.* Il peut être justifié d'intervenir lorsque la concurrence n'est pas assez vive entre les bailleurs de fonds et qu'ils sont à même de tirer des revenus excessifs d'investissements peu risqués, ce qui les décourage de participer à des projets plus risqués. De même, l'insuffisance de concurrence entre bailleurs de fonds limite les incitations à acquérir les informations nécessaires à l'évaluation des projets d'investissement moins banals, tels que ceux qui s'appuient sur les nouvelles technologies, et à se spécialiser dans ce domaine. De ce fait, les investisseurs peuvent être découragés de fournir des capitaux aux projets de ce type, ou exiger des temps de retour exagérément courts. Cela justifie certains programmes d'aide à la R-D.

*Externalités.* Elles sont engendrées par les opérations d'un particulier ou d'une entreprise qui supposent des bénéfices ou des coûts pour d'autres sans qu'il soit possible d'en obtenir la récompense ou la compensation. Pratiquement toutes les activités économiques sont à l'origine d'externalités, de sorte qu'il est nécessaire de limiter la justification des interventions aux cas où elles sont importantes et peuvent être clairement identifiées. Figurent parmi les externalités les retombées de la formation et de l'adoption de nouvelles technologies, ainsi que les mesures de protection de l'environnement.

*Structures de marché inopérantes et barrières à l'entrée.* Il arrive que sur un marché donné, la concurrence ne soit pas assez vive pour que l'utilisation des

ressources soit efficace. Les facteurs suivants peuvent engendrer des barrières à l'entrée : avantages de coûts absolus, économies d'échelle et différenciation des produits. Les avantages de coûts absolus peuvent être permanents : c'est par exemple le cas lorsqu'une entreprise ou un groupe d'entreprises contrôle l'accès à une ressource déterminante. Ils peuvent être temporaires : entre autres, en cas de détention d'un brevet essentiel ou de connaissances qui ne peuvent être acquises que par expérience. En outre, les coûts irréversibles, du fait qu'ils ont un effet de barrière à la sortie, peuvent faire obstacle à l'entrée. Le phénomène peut être aggravé par la stratégie adoptée par les entreprises en place, qui peuvent par exemple investir pour engendrer des capacités de production excédentaires, ou par des politiques de prix abusives. On trouve aussi parmi les autres facteurs d'inefficacité, entre autres, l'indivisibilité (dans le cas où une activité ne peut pas être conduite à petite échelle) ou l'absence de marché (dans le cas où une ressource ou une production ne peuvent pas faire l'objet d'échanges). En général, les situations où la concurrence présente des lacunes relèvent des autorités compétentes en la matière, bien que les secteurs responsables de la politique industrielle puissent parfois être concernés.

*Ajustement dynamique.* Lorsque les mécanismes du marché s'ajustent trop lentement, une intervention peut se justifier. Par exemple, il est possible de réduire les coûts inhérents à la création d'une activité en résolvant les problèmes liés à l'obtention d'informations et/ou en développant les activités qui visent à accroître l'offre de compétences entrepreneuriales dans l'économie, dans un secteur ou dans une région. Cela peut justifier une aide aux entreprises et les activités de promotion des exportations, en particulier au moyen d'un renforcement de la vulgarisation des pratiques les plus performantes et de mesures destinées à améliorer les compétences des chefs et créateurs d'entreprise.

A l'évidence, il ressort de ce qui précède qu'il convient d'établir une distinction entre l'analyse statique et l'analyse dynamique des défaillances du marché. Le développement économique est un processus cumulatif par nature. L'incertitude, les imperfections des systèmes d'information et le rôle de la formation, de même que les barrières à l'entrée et/ou à la sortie, le subordonne également à un processus de cheminement. La prise en considération du caractère dynamique des défaillances du marché est certainement très importante dans le cas des interventions relatives à la recherche scientifique, aux technologies et à l'innovation. Néanmoins, si les défaillances dynamiques du marché justifient une aide dans certains cas, par exemple pour encourager les entreprises à adopter rapidement les nouvelles technologies, d'autres formes d'intervention peuvent se révéler complexes ou vaines, notamment lorsque l'on essaie d'encourager tardivement les sociétés à entrer sur les marchés où des entreprises en place ont déjà créé des barrières à l'entrée. Dans cette dernière éventualité, la solution politique idoine dépend, au cas par cas, de la nature et du niveau des barrières.

Ce qui précède indique qu'il existe de nombreux domaines où l'intervention des pouvoirs publics peut être justifiée. *La difficulté consiste à démontrer que l'action de l'État peut améliorer les résultats imparfaits du marché, et à déterminer des objectifs et des indicateurs permettant de prouver si oui ou non le but a été atteint.* C'est dans ces conditions seulement que l'on peut savoir si l'intervention des pouvoirs publics a conduit à une amélioration des performances économiques.

#### IV. OBJECTIFS

Une mesure a plus de chances de porter des fruits si elle est assortie d'objectifs clairs directement liés à la justification économique. Les objectifs sont souvent hiérarchisés : le DfEE distingue par exemple les objectifs ultimes, intermédiaires et immédiats. Le cadre logique, ou cadre de projet, utilisé par un certain nombre d'organismes et notamment par la Overseas Development Administration (ODA)<sup>3</sup>, se fonde sur une matrice 4x4 (cf. annexe 2) où les rangs représentent le niveau des objectifs du projet (logique verticale) et où les colonnes indiquent comment on peut vérifier si ces objectifs sont atteints ou non. La matrice distingue les buts, l'objet, les résultats et les ressources. Les buts constituent la raison ultime d'entreprendre un projet (objectifs du programme ou de la politique dont le projet fait partie). L'objet est l'objectif immédiat du projet (la motivation qui justifie l'obtention des résultats). Les résultats sont spécifiques au projet, et les ressources sont les activités qui doivent être mises en œuvre et les moyens mobilisés pour produire les résultats.

Les objectifs ne doivent pas être vagues, mais clairement cernés et mesurables. Ils doivent permettre la définition d'un indicateur de performance pouvant être mesuré pendant la durée du programme. Par exemple, l'objectif *accroître l'utilisation de la technique du laser* est trop flou pour autoriser la mise au point d'un indicateur de performance. Il ne précise en rien si les entreprises qui achètent un nouvel équipement doivent améliorer leur productivité en l'utilisant. De même, il ne stipule pas la cible de la mesure. Il conviendrait donc mieux de retenir un objectif du type : *améliorer les performances des entreprises de moins de deux cents salariés qui ne disposent pas de leur propre laboratoire de R-D, en développant l'utilisation de la technique du laser.*

Cet objectif est en principe mesurable et il désigne les entreprises ciblées par la mesure. Il permet également de définir un indicateur de performance, fondé en l'occurrence sur le nombre d'entreprises de moins de deux cents salariés et ne disposant pas de leur propre laboratoire de R-D qui réussissent à améliorer leurs résultats en recourant à la technique du laser.

## V. EXAMEN PRÉALABLE

L'examen préalable est destiné à déterminer laquelle des différentes formules envisageables est la plus adaptée à la réalisation des objectifs.

Il convient de l'inscrire dans un processus continu qu'il peut être nécessaire de reconsidérer ou de répéter à mesure que les circonstances évoluent et que de nouvelles informations sont fournies. Cela étant, l'étape qui précède la signature des contrats ou l'engagement des ressources est particulièrement importante. Le rapport d'examen préalable est souvent complété par des renseignements au sujet du financement et de la gestion du projet, de manière à constituer un plan d'entreprise. Cela permet de vérifier que la formule retenue est conforme aux réglementations britanniques et internationales concernant l'action des départements et agences ministériels et des organismes publics non gouvernementaux.

Les techniques communément utilisées dans la mise en œuvre de l'examen préalable sont les suivantes, du général au particulier :

*L'analyse coûts-avantages* vise à quantifier en termes monétaires autant de coûts et d'avantages que faire se peut. Cela suppose d'évaluer les retombées élargies aux marchés, par exemple dans le cas de projet comportant des risques d'accidents de transport, les impacts sur le temps de travail et, parfois, les effets sur l'environnement. Cette analyse nécessite de comparer les flux des avantages et des coûts dans le temps, ainsi que les risques induits par les différentes formules envisageables.

*L'analyse coût-efficacité* consiste à comparer les différents flux de coûts liés à l'obtention d'une série de résultats, en termes de service public, globalement similaires. Cette analyse peut prendre en considération les risques inhérents aux diverses formules envisageables.

*L'évaluation financière ou commerciale* est souvent appliquée aux activités commerciales du secteur public où les avantages peuvent être mesurés à partir du produit des ventes et les charges et coûts à partir des biens et services utilisés à titre de ressources.

*L'analyse des coûts en termes de dépenses publiques* revient à déterminer, pour chaque formule possible, les coûts et les économies pour le budget de l'État.

Dans la plupart des projets, l'examen préalable est en principe entièrement fondé sur l'étude des coûts et des avantages du point de vue économique. Parfois, il convient de le placer aussi sous un autre angle, par exemple celui des coûts économiques et financiers, afin de mieux étayer le projet.

## VI. SUIVI

Le suivi et l'évaluation servent à juger des performances d'un programme, soit pendant son déroulement, soit *a posteriori*. L'équilibre à respecter entre ces deux méthodes dépend des caractéristiques du projet, mais on recourt en général aux deux, en parallèle.

La phase de suivi consiste à recueillir systématiquement, pendant la mise en œuvre du programme, des informations financières et relatives à la gestion. Tous les programmes sont concernés, l'objectif étant d'obtenir en continu des informations sur leur déroulement, ainsi que des éléments sur lesquels fonder l'évaluation *a posteriori*. Le suivi régulier est particulièrement utile dans le cas des programmes assortis d'une date d'achèvement et dont les effets sont susceptibles de se manifester à court terme. Certains programmes de cette nature peuvent être soumis à une «évaluation en temps réel», ce qui suppose de mettre l'accent sur la transmission régulière d'informations de suivi, et de renforcer la collaboration entre les évaluateurs et les administrateurs du programme.

Les informations fournies par le suivi doivent prendre en considération les objectifs assignés au programme. Il existe deux grands types de suivi. Ils portent sur :

- *les résultats* : vérification des effets des mesures en termes de *résultats*, par exemple leurs répercussions sur les entreprises ;
- *la gestion* : estimation de la mesure dans laquelle le programme est mis en œuvre comme prévu, en fonction des objectifs en termes de *ressources*.

Le suivi diffère de l'évaluation en ce sens qu'il ne porte pas sur les questions liées à la validité de la justification, à l'apport net (*cf.* la section Apport net ci-après) ou à l'impact au sens large du programme.

## VII. ÉVALUATION

Ce terme renvoie en général à l'examen approfondi de toutes les activités liées à une politique donnée pendant un certain nombre d'années. L'évaluation consiste à estimer l'impact d'une mesure pendant qu'elle est mise en œuvre ou après son arrivée à échéance. Les aspects économiques de la mesure, son efficacité et son efficacité doivent être pris en considération, dans le but d'en tirer des enseignements utiles à l'application de nouvelles dispositions. Il est préférable de confier l'élaboration des rapports d'évaluation à des groupes d'experts

étrangers aux programmes. C'est pourquoi le Groupe chargé des méthodologies d'évaluation a été créé au sein du DTI.

Les travaux d'évaluation comportent en général une enquête réalisée auprès d'un échantillon de participants, auxquels on demande quels effets les mesures ont entraînés. Dans le domaine industriel, des données quantitatives sur l'amélioration du chiffre d'affaires, des profits et de l'emploi peuvent être collectées. D'autres informations sont recueillies pour juger de la validité de la justification, y compris sur la situation du marché sur lequel les pouvoirs publics sont intervenus. L'évaluation comprend aussi une étude relative à l'impact au sens large des mesures. Elle se compose donc de plusieurs volets, qui doivent tous être passés en revue.

## **Efficacité**

Ce chapitre de l'évaluation porte sur la réalisation des objectifs en termes de résultats. Si ces derniers sont clairement définis, il est possible de déterminer si les mesures ont conduit à une amélioration, comme le supposait la justification. La rentabilité est estimée de différentes manières, suivant que les résultats peuvent être quantifiés en termes économiques ou non.

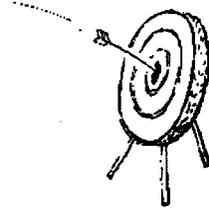
Dans les situations idéales, les résultats peuvent être quantifiés en termes d'augmentation du chiffre d'affaires, des profits et des recettes. Cela permet de placer l'évaluation sous l'angle de la *valeur ajoutée* et donc de mettre en regard les coûts et les avantages. Les données quantifiées sont parfois prévues dans l'examen préalable ou recueillies au cours du suivi. Néanmoins, les effets commerciaux des mesures administratives mettent un certain temps à se manifester et une enquête après coup peut être nécessaire pour jauger les retombées sur les entreprises. Dans la méthode fondée sur la valeur ajoutée, les coûts à prendre en considération ne sont pas seulement ceux qui incombent aux pouvoirs publics, mais l'ensemble des coûts liés aux changements induits, dans l'activité, par la mesure mise en œuvre. Ils doivent comprendre les composants, les emplois et les actifs physiques engendrés par la mesure. La temporisation de ces flux doit être ajustée en fonction de la valeur nette actuelle, sur la base d'un taux d'actualisation convenu. Il convient également de faire la part entre les transactions qui constituent des coûts économiques réels et celles qui relèvent des transferts. Les subventions accordées aux entreprises représentent un coût pour les pouvoirs publics, mais constituent des transferts dans l'économie.

Dans la pratique, traduire la réalisation des objectifs sous forme d'une quantité de valeur ajoutée totale se révèle très difficile. En général, seules les aides directes des pouvoirs publics aux projets d'investissement ou à des entreprises individuelles peuvent faire l'objet d'une évaluation fondée sur la mesure de la valeur ajoutée. Ces projets ont généralement fait l'objet d'un examen préalable

économique exhaustif, et l'évaluation consiste dès lors à reprendre les prévisions pour voir si elles se sont vérifiées.

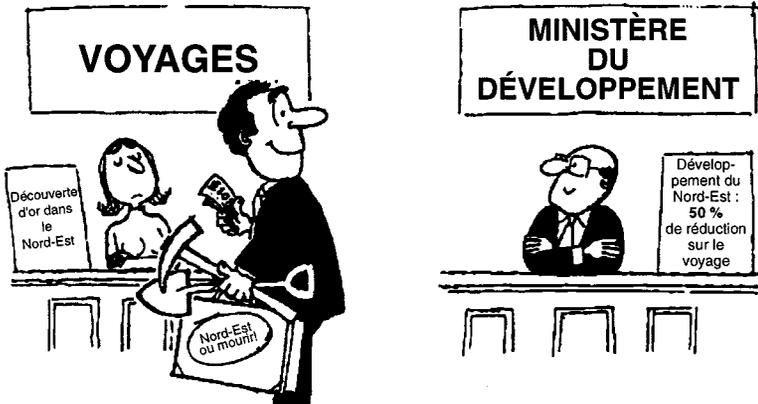
Souvent, les objectifs des mesures s'inscrivent dans le long terme et peuvent difficilement être quantifiés au moment de l'évaluation, compte tenu du décalage dans le temps des effets commerciaux. Leur efficacité est donc évaluée au moyen d'une analyse coût-efficacité. Cette méthode consiste à mesurer la progression obtenue dans le domaine concerné (par exemple, les dépenses de R-D ou de formation) pour chaque livre sterling dépensée par les pouvoirs publics.

Efficacité



Efficacité

Apport net



Serait-il parti de toute façon?

Source : HM Treasury (1988), *Policy Evaluation : A Guide for Managers*.

Cette forme d'évaluation ne met pas à l'épreuve la validité des objectifs de la mesure, c'est-à-dire qu'elle part du principe que les dépenses en faveur de la R-D sont en soi une « bonne chose ». Elle ne facilite pas les comparaisons entre les différents domaines d'intervention.

## Apport net

*L'apport net* mesure l'impact d'une action gouvernementale sur une situation donnée par rapport à ce qu'il en aurait été en l'absence d'intervention des pouvoirs publics. Pour l'évaluer, il est nécessaire de procéder à une comparaison avec un groupe témoin, qui permet de déterminer quelle aurait été la situation en l'absence de mesure. Cela suppose d'estimer le coût sans contrepartie inhérent au programme. Cette variable correspond à la partie de l'activité imputable au programme mais qui aurait eu lieu en son absence. Pour l'évaluer, le DTI conduit en général une enquête où il demande aux entreprises ce qu'elles auraient fait si la mesure n'avait pas été mise en œuvre.

Pour mesurer l'apport net, il convient également de considérer les effets de déplacement dus au projet. Le déplacement désigne les résultats enregistrés par le programme dans un domaine, au détriment des résultats obtenus dans un autre. Les *effets de substitution* sont liés à cette notion. Ils sont constitués par les apports de ressources subventionnés (en général de la main-d'œuvre) remplaçant les apports non subventionnés (autres types d'emplois). Toutes les estimations fondées sur la valeur ajoutée ou sur le rapport coût-efficacité doivent être corrigées pour prendre ces facteurs en considération.

Au Royaume-Uni, les examens préalables et les évaluations partent presque toujours du principe que les ressources mobilisées en faveur d'un projet pourraient être mises au service d'une autre activité économique soit au moyen d'une réaffectation directe au sein d'une entreprise, soit par le biais des effets indirects sur le reste de l'économie. L'évaluation doit montrer si le résultat obtenu avec la contribution des pouvoirs publics est supérieur à celui qu'aurait donné une autre affectation des ressources. Néanmoins, même lorsque l'on peut démontrer que la réalisation des objectifs se traduit par un apport, plusieurs autres facteurs méritent d'être pris en considération. Ainsi, l'entreprise qui reçoit la subvention peut transférer directement la main-d'œuvre ou d'autres ressources depuis une autre activité ou depuis une autre région. Dans le cas des projets de R-D bénéficiant d'une aide des pouvoirs publics, les entreprises auraient peut-être investi des capitaux dans d'autres équipements ou dans d'autres programmes de formation. Les subventions d'équipement dans une région sont susceptibles d'en priver une autre d'investissements (implantation de magasins à grande surface, par exemple).

Les activités qui jouissent d'une aide de l'État dans une entreprise peuvent décourager une autre entreprise de se lancer dans ces mêmes activités. Ainsi, les ressources mobilisées sont indirectement réaffectées entre les deux entreprises. Par exemple, les subventions destinées aux services touristiques locaux influent sur un marché relativement fermé. Celles qui bénéficient à une entreprise risquent d'affecter directement les concurrents locaux. De même, le soutien de l'État en faveur de la R-D dans les grandes entreprises peut décourager les petites entreprises d'essayer de s'implanter sur le marché concerné.

Les *effets d'éviction* doivent eux aussi être pris en compte lorsque l'on adopte la méthode fondée sur la valeur ajoutée. Les investissements subventionnés épuisent les ressources nationales en main-d'œuvre et en capital qui pourraient être affectées à d'autres entreprises. Y compris en présence de chômage, du fait des objectifs des pouvoirs publics en matière d'inflation, l'augmentation de la demande dans un secteur doit en général être compensée par des réductions dans un autre, bien que l'ampleur de cette compensation dépende de la situation du marché du travail local. Toutefois, à moins qu'une mesure soit directement destinée à résoudre des problèmes concernant le marché du travail à l'échelle locale, on part en général du principe que l'effet de création d'emplois à l'échelle nationale d'un projet donné est nul, c'est-à-dire que les effets d'éviction et de déplacement atteignent 100 pour cent.

Du fait de l'effet d'éviction, dans le cas de la méthode fondée sur la valeur ajoutée, toutes les ressources en main-d'œuvre affectées à un projet doivent être évaluées aux prix du marché. Les prix de référence corrigés en fonction du chômage sont inadaptés. Cela explique aussi pourquoi les coûts et les avantages enregistrés au titre des différents exercices annuels doivent être actualisés. En bref, l'effet d'éviction supposé implique que les projets doivent être évalués en fonction de leurs répercussions sur l'offre et non pas sur la demande globale.

### **Impact au sens large**

L'évaluation doit aussi s'efforcer de considérer l'impact au sens large de la mesure concernée. L'intervention des pouvoirs publics peut avoir des effets secondaires positifs sur d'autres entreprises ou sur des particuliers, qui s'inscrivent en sus de la réalisation des objectifs visés. Par exemple, des aides gouvernementales destinées à financer des séminaires sur les pratiques les plus performantes peuvent entraîner la création d'organismes indépendants qui se chargent de disséminer des informations sans le soutien de l'État. Il s'agit en l'occurrence d'effets à long terme, parallèles aux répercussions immédiates pour les premiers participants visés. Il peut également y avoir des effets non indiqués dans la

justification et plus importants que prévus. Par exemple, les effets d'un projet de R-D en termes de formation des chercheurs peuvent être plus importants que les effets en termes de produits ou de procédés.

### **Efficacité et administration des programmes**

L'autre aspect de l'évaluation concerne l'administration des programmes. Le ministère des Finances et le Comité de la fonction publique définissent l'efficacité d'un programme de la manière suivante : « compte tenu des objectifs et des moyens retenus pour les atteindre, [il s'agit de] la minimisation des ressources mobilisées par rapport aux résultats. » Un programme efficace est un programme qui permet d'obtenir le plus de résultats possibles pour une quantité donnée de ressources ou, vu sous un autre angle, qui exige la quantité la plus faible possible de moyens pour un niveau de résultat donné. Idéalement, les mesures ou indicateurs d'efficacité expriment le rapport des coûts et des avantages pour chaque objectif, et ils permettent aux administrateurs de le comparer avec celui des années précédentes, avec celui qui était prévu, voire avec celui qui pourrait être obtenu au moyen de mesures différentes. Les mesures de l'efficacité peuvent porter aussi bien sur les objectifs ultimes que sur les objectifs immédiats. Elles peuvent viser à déterminer si la mesure est mise en œuvre comme prévu. Par exemple : les dépenses ont-elles permis d'atteindre les cibles? Elles peuvent également concerner les procédures d'application, par exemple pour déterminer si elles ont été appréhendées rapidement et efficacement ou si les candidats ont bien compris les critères.

## VIII. RETOUR D'INFORMATION

La dernière étape du processus d'évaluation, qui est aussi la plus importante, est le retour d'information. Toutes les évaluations ne font pas état de résultats satisfaisants, mais elles permettent de définir des mesures correctrices dès lors que des défaillances sont constatées. En outre, la publication des évaluations peut contribuer à sensibiliser le public et les groupes d'intérêt, à enrichir les débats et à faciliter la réalisation des objectifs des pouvoirs publics.

## IX. RÉSUMÉ

La procédure administrative décrite ci-avant permet d'inscrire la mise en œuvre des mesures dans un cadre cohérent. Le DTI utilise ainsi les documents ROAME pour assurer la cohérence des approches retenues dans différents domaines d'application des politiques. L'évaluation contribue à assurer la rentabilité des programmes des pouvoirs publics et aide à focaliser les ressources financières de l'État, peu abondantes, sur les secteurs où elles ont le plus d'impact. Les résultats des évaluations peuvent étayer les décisions relatives à la forme qu'un programme devra revêtir ultérieurement et aux changements qu'il convient d'apporter à sa formulation.

## NOTES

1. Ce document a été présenté une première fois à l'OCDE lors de la Session spéciale sur le thème : « l'aide à l'industrie dans la zone de l'OCDE : l'orientation future des subventions publiques », Paris, 15 octobre 1996.
2. Avant sa privatisation, l'Imprimerie nationale était désignée par l'acronyme HMSO.
3. L'ODA est désormais appelée Department for International Development (DfID).

## Annexe 1

# PROCÉDURES APPLICABLES A L'ÉVALUATION DES PROGRAMMES DU DEPARTMENT OF TRADE AND INDUSTRY

### 1. Cette note :

- i)* définit les rôles respectifs du Comité chargé des évaluations et de l'amélioration des mesures (EPIC), du Groupe chargé des méthodologies d'évaluation (EMG), des administrateurs des budgets des programmes et des Comités chargés des programmes individuels (IPC) ;
- ii)* définit la composition de l'EPIC et de l'EMG ;
- iii)* présente la procédure que doit respecter chaque évaluation.

## EPIC

### 2. L'EPIC :

- émet des directives concernant la conduite des évaluations au DTI ;
- arrête un programme de travail annuel, soumis à l'approbation des ministres ;
- assure le suivi du déroulement du programme de travail ;
- examine les rapports d'évaluation lorsque le président le juge nécessaire compte tenu de l'importance des répercussions d'ordre général d'une mesure ;
- reçoit les rapports annuels consacrés aux résultats des activités continues de suivi et d'évaluation ;
- vérifie que les directives convenues relatives aux évaluations sont respectées par les administrateurs des budgets.

3. L'EPIC se réunit au moins une fois par an pour débattre du programme de travail. Outre ces réunions, il conduit normalement ses activités par correspondance, sauf lorsque le président estime qu'une assemblée est nécessaire pour statuer sur un rapport d'évaluation particulier. Le secrétariat transmet des rapports trimestriels de progression au président, qui enquête sur les retards éventuellement pris dans les évaluations à effectuer.

4. L'EPIC est présidé par le directeur du service de la gestion financière et des ressources (FRM). Il est composé du conseiller économique en chef, également président de l'EMG, du directeur du service des financements des programmes, de l'ensemble des directeurs responsables des évaluations, des représentants de l'Unité de la concurrence (CU) et de la Direction de l'industrie, et des administrateurs des principaux budgets ou de leurs délégués. Les administrateurs des programmes sont invités aux réunions lorsque l'examen de leur programme est inscrit à l'ordre du jour.

## **EMG**

### **5. EMG :**

- approuve les propositions élaborées par l'évaluateur au sujet de la conduite et de la méthodologie des évaluations individuelles, en général peu de temps avant le lancement de l'évaluation ;
- supervise la conduite des évaluations ;
- examine les rapports d'évaluation préliminaires ;
- soumet les évaluations définitives aux administrateurs des budgets, accompagnées de conclusions et de recommandations et de tous commentaires jugés appropriés sur l'évaluation, également transmise au président de l'EPIC ;
- le cas échéant, invite le président de l'EPIC à examiner les résultats de l'évaluation et à organiser une réunion de son comité pour en débattre ;
- examine les problèmes soulevés par le suivi continu, sur demande de l'évaluateur chargé du dossier (*cf.* paragraphe 16 ci-dessous).

6. L'EMG se réunit fréquemment, chaque fois que les travaux d'évaluation le nécessitent. Le cas échéant, il crée un groupe de direction *ad hoc* chargé de superviser une évaluation.

7. Il est présidé par le directeur des affaires économiques (questions d'ordre général). Il est principalement composé du directeur chargé de l'évaluation et du directeur du service des financements des programmes ou de son représentant. Tous les évaluateurs sont invités à participer aux séances. L'Unité de la concurrence est également destinataire des rapports et peut déléguer un représentant si elle le souhaite. Les directeurs des programmes sont invités à participer lorsque leur programme est inscrit à l'ordre du jour.

8. Le secrétariat de l'EPIC et de l'EMG est assuré par la Direction ES.

## **Administrateurs des budgets de programmes**

### **9. Les administrateurs des budgets de programmes :**

- approuvent les propositions d'évaluation définies par les documents ROAME ;
- au moment de l'approbation des documents ROAME, identifient les problèmes concernant le suivi ou l'évaluation susceptibles de nécessiter l'examen de l'EMG avant le lancement de l'évaluation ;
- financent sur leur budget des prestations de conseil en évaluation ;
- reçoivent les rapports d'évaluation transmis par l'EMG ou l'EPIC ;
- sont responsables des actions à entreprendre à la suite des évaluations et doivent en référer au président de l'EPIC dans un délai de trois mois.

10. Les administrateurs de budgets sont tenus de prendre l'avis de l'IPC concerné ou d'un comité équivalent. Si, exceptionnellement, il n'existe pas de comité pertinent pour un programme donné, ils doivent consulter le directeur de l'évaluation chargé du dossier et le service de la gestion financière et des ressources à tous les stades de la procédure d'évaluation.

## Procédure d'évaluation

11. La procédure d'évaluation *démarre avant l'approbation du programme*. Le directeur du programme pressenti doit inviter l'évaluateur responsable et le conseiller économique pertinent, s'il est différent, à examiner la justification, les objectifs, le suivi et l'évaluation proposés, qui doivent être soumis à l'administrateur de budget pour approbation dans le document ROAME.

12. Dans le cas des programmes portant sur plus de 2 millions de livres sterling, la présentation de l'évaluation proposée doit normalement être concise et comporter les rubriques suivantes : objet, principaux problèmes, méthodologie, calendrier, ressources. La rubrique concernant le calendrier doit recommander s'il convient de préparer immédiatement un plan d'évaluation détaillé ou sommaire pour examen par l'EMG, ou s'il est préférable de le faire pendant le déroulement du programme. Dans le cas des programmes de moindre envergure, au sujet desquels une évaluation complète *a posteriori* n'est pas indispensable, une démarche moins lourde peut être adoptée, sauf nécessité contraire. Dans tous les cas, lorsque doivent être mises en œuvre à la fois l'évaluation continue et l'évaluation *a posteriori*, leurs rôles respectifs doivent être respectés. Les documents ROAME qui n'abordent pas ces aspects doivent être rejetés par le Secrétariat IPC concerné.

13. Une fois qu'un programme est approuvé, le directeur d'évaluation concerné est tenu de soumettre les propositions à l'EPIC pour qu'il les incorpore au programme de travail. Cela doit normalement être fait au moment de l'examen annuel du programme de travail, mais peut être fait à tout moment si les travaux doivent commencer immédiatement (par exemple s'il convient de procéder à une enquête initiale ou à une évaluation en temps réel). Pour l'obtention des fonds éventuellement nécessaires à la rétribution des prestations de conseil, le directeur d'évaluation doit recevoir l'accord de l'administrateur du budget. En cas de désaccord à ce sujet, le président de l'EPIC s'efforce de résoudre le problème avec l'administrateur du budget.

14. Avant le lancement de l'évaluation convenue, l'évaluateur doit élaborer un document décrivant en détails la démarche et la méthodologie proposées, et soumis à l'approbation de l'EMG. Le rapport préliminaire relatif à chaque évaluation est examiné par l'EMG. Une fois que celui-ci considère que l'évaluation a été conduite en bonne et due forme, il transmet le rapport à l'administrateur du budget, avec copie au président de l'EPIC, en vue d'une intervention. Le cas échéant, l'EMG peut au préalable inviter le président de l'EPIC à examiner les conséquences d'un rapport et à convoquer les membres de son comité pour en débattre.

15. Au vu de l'évaluation, l'administrateur du budget arrête les décisions à adopter et en réfère au président de l'EPIC dans un délai de trois mois. En collaboration avec le service de la gestion financière et des ressources, il soumet un rapport aux ministres pour les informer des résultats de l'évaluation, sollicite leur approbation au sujet des mesures qu'il envisage et leur demande si le rapport peut être publié (ou non, s'il existe des arguments particuliers en défaveur d'une publication).

16. Dans le cas du suivi et de l'évaluation continus, des informations sont régulièrement transmises à l'administrateur du budget (et, le cas échéant, au comité IPC concerné ou à son équivalent). Si ces informations soulèvent des problèmes plus vastes (par exemple s'il

Il y a un désaccord au sujet des mesures à prendre à la lumière des résultats ou si les résultats sont pertinents pour d'autres programmes), il incombe à l'évaluateur de transmettre un rapport à l'EMG, et les diverses étapes de l'évaluation *a posteriori*, telles que décrites ci-avant, doivent dès lors être respectées. Une description succincte du déroulement du suivi et de l'évaluation continue est communiquée chaque année à l'EPIC.

*Annexe 2*

**CADRE LOGIQUE OU CADRE DE PROJET**

Ressource ou résultat	Indicateurs de réalisation et valeur	Modalités de quantification et d'évaluation des indicateurs	Hypothèses de travail, risques et conditions
Aide en faveur d'un secteur ou objectifs nationaux	Modalités d'évaluation ?	Sources d'information ?	Conditions externes nécessaires pour que les objectifs immédiats contribuent à la réalisation des objectifs du secteur ou nationaux ?
Contribution à des objectifs immédiats	Modalités d'évaluation ?	Sources d'information ?	Facteurs externes susceptibles de freiner le passage des résultats à la réalisation des objectifs immédiats ?
Résultats	Mesures physiques de la nature, de la quantité et de la situation dans le temps	Sources d'information ?	Facteurs externes nécessaires à l'obtention des résultats prévus dans les délais ?
Ressources	Quels matériel, personnel, formation, etc., pour quels coûts, pendant combien de temps, reçus de quels fournisseurs ?	Sources d'information ?	Décisions/actions ne relevant pas de l'ODA et nécessaires au lancement du projet ?

Source : Ministère des Finances (1997), *Green Book*, juin.

## BIBLIOGRAPHIE

- MINISTÈRE DES FINANCES (1988), *Policy Evaluation: A Guide For Managers*, The Stationary Office, Londres.
- MINISTÈRE DES FINANCES (1997), *The Green Book – Appraisal and Evaluation in Central Government*, The Stationary Office, Londres.
- ODA (1988), *Appraisal of Projects in Developing Countries – A Guide for Economists*, The Stationary Office, Londres.

## AUTRES RÉFÉRENCES UTILES

- COLEMAN, Gilroy (1987), « Logical Framework Approach to Monitoring and Evaluation of Rural Development Projects », *Project Appraisal*, vol. 2, n° 4, décembre.
- CRACKNELL, Basil (1989), « Evaluating the Effectiveness of the Logical Framework System in Practice », *Project Appraisal*, vol. 4, n° 3, septembre.
- DEPARTMENT FOR NATIONAL HERITAGE (1995), « Option Appraisal of Expenditure Decisions: A Guide For The Department of National Heritage and Its Non-Departmental Public Bodies », Economics Branch, DNH. N.B. Le Department for National Heritage est désormais appelé Department for Culture, Media & Sport (DCM).
- MINISTÈRE DES FINANCES (1991), *Economic Appraisal in Central Government: A Technical Guide for Government Departments*, The Stationary Office, Londres.
- MINISTÈRE DES FINANCES (1992), *Executive Agencies: A Guide to Setting Targets and Measuring Performance*, The Stationary Office, Londres.
- MINISTÈRE DES FINANCES (1995), « A Framework For The Evaluation of Regeneration Projects and Programmes », ministère des Finances.
- SUGDEN, R. et A. WILLIAMS (1978), *The Principles of Practical Cost-Benefit Analysis*, Oxford University Press.
- WALSHE, J.G. et P.A. DAFFERN (1990), *Managing Cost-Benefit Analysis*, MacMillan.

# LA RÉDUCTION DES SUBVENTIONS : L'EXEMPLE FINLANDAIS

## TABLE DES MATIÈRES

I. Introduction . . . . .	86
II. La politique finlandaise d'aide . . . . .	86
III. Les nouvelles priorités de la politique industrielle . . . . .	88
IV. La politique d'aide : analyse et débat public . . . . .	89
V. Définir l'approche politique . . . . .	91
VI. Réduire et renouveler : une volonté affirmée . . . . .	92
VII. Exécution : succès et difficultés . . . . .	94
VIII. Synthèse des résultats . . . . .	97
IX. Conclusion . . . . .	98
Notes . . . . .	100

---

Le présent article a été rédigé par Veijo Kauppinen, conseiller industriel chargé de la coordination et de la planification stratégique de la politique de financement de l'industrie au ministère finlandais du Commerce et de l'Industrie. On peut le contacter par courrier électronique à : [veijo.kauppinen@ktm.vn.fi](mailto:veijo.kauppinen@ktm.vn.fi).

---

## I. INTRODUCTION

Le présent article a pour objet de montrer les efforts déployés par le gouvernement finlandais au cours des dernières années pour réduire et réorienter les subventions à l'industrie. Il met l'accent sur le processus et ne fournit pas de détails sur la politique nationale ni de statistiques précises. Ce processus comprend plusieurs volets : recherche analytique et planification, débat politique public, nouvelles priorités de la politique industrielle, élaboration des décisions politiques et application des politiques pertinentes. Ces composantes ne sont pas indépendantes les unes des autres. Elles sont au contraire étroitement liées. Dans la pratique, elles interviennent pour une large part simultanément et ne se succèdent pas par phases distinctes. Toutefois, dans un exposé écrit non exhaustif, il convient de les considérer dans un certain ordre. En outre, ce processus n'est pas indépendant d'autres évolutions observées dans l'économie et sur la scène politique, et il se peut que d'autres facteurs essentiels n'aient pas été pris en compte. Toutefois, un certain processus et une certaine période peuvent être précisés. Certes, il y a bien continuité tant dans les facteurs qui engendrent les évolutions que dans leurs conséquences. En outre, le processus de réformes décrit ici n'a pas encore permis d'atteindre tous les objectifs fixés et n'est pas encore parvenu à son terme.

## II. LA POLITIQUE FINLANDAISE D'AIDE

Au cours des années, diverses formes d'aide à l'industrie ont été largement appliquées dans le cadre de la politique industrielle finlandaise, s'appuyant dans l'ensemble sur une réglementation généralisée et sur un secteur national protégé. Toutefois, l'insuffisance du financement public a limité leur développement et les aides à l'industrie sont restées assez modestes jusqu'à la fin des années 80. A cette date, la part de ces aides dans le PIB a commencé à progresser et, selon des estimations approximatives<sup>1</sup>, elles ont presque doublé au cours de la deuxième moitié des années 90.

Une comparaison entre pays conduit à des résultats analogues. Selon des rapports de l'AELE, les niveaux d'aide en Finlande ont été assez modérés dans les années 80, mais en 1988, ils ont progressé pour s'établir au-dessus de la

Figure 1. Les aides financières liées à la valeur ajoutée dans le secteur manufacturier et les services

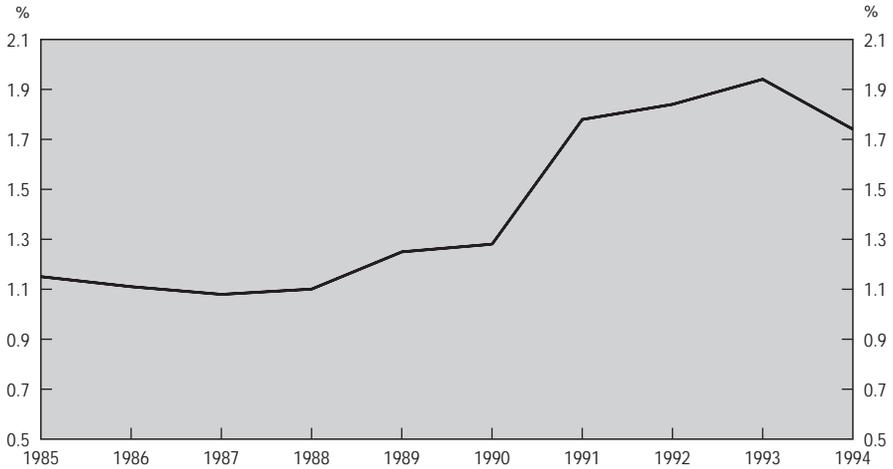
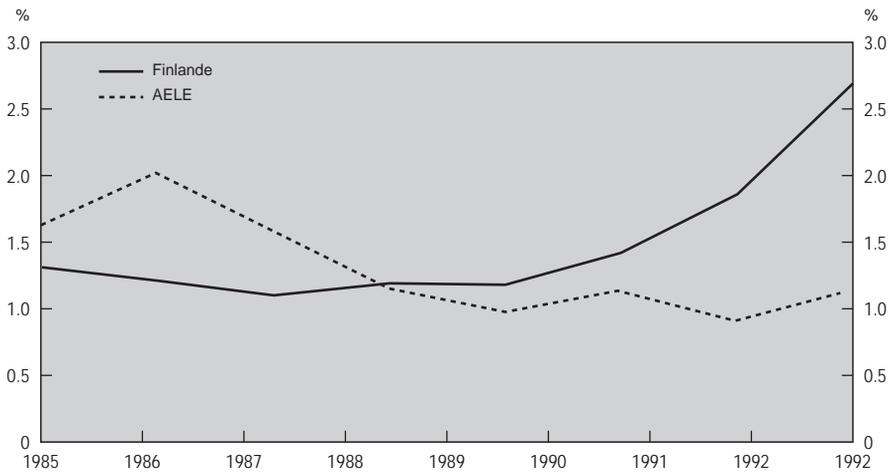


Figure 2. Les aides publiques en pourcentage de la valeur ajoutée dans le secteur industriel de la Finlande et des pays de l'AELE, 1985-92



moyenne de l'AELE. Une comparaison entre les taux d'aide finlandais au secteur manufacturier et les taux moyens des pays de l'OCDE fait apparaître des évolutions parallèles.

Il convient de noter que ces chiffres ont été influencés par la récession exceptionnellement forte des années 1991-93 qui, outre l'impact sur les politiques d'aide décrites ci-dessus, a également provoqué une hausse des taux. Le PIB à prix fixes a reculé de pas moins de 11.4 pour cent de 1990 à 1993 et n'a retrouvé son niveau de 1990 qu'en 1996.

### III. LES NOUVELLES PRIORITÉS DE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE

L'économie finlandaise est restée relativement fermée jusqu'à la fin des années 80, s'appuyant largement sur un secteur puissant et ouvert (les industries de la pâte et du papier et le travail du bois). La politique industrielle reposait dans une large mesure sur la réglementation et les politiques sectorielles. Avec le développement de l'économie et de la politique économique, il a fallu trouver un nouveau cadre pour la politique industrielle.

La « Stratégie industrielle nationale », publiée en 1993, a été la première déclaration visant à exprimer clairement le nouveau mode de pensée des décideurs finlandais. Cette étape dans la réforme de la politique industrielle a confirmé l'abandon de la politique traditionnelle et engagé les pouvoirs publics dans des politiques horizontales tendant à créer des conditions favorables pour les affaires.

Les « Nouvelles perspectives des politiques industrielles », publiées en 1996, ont poursuivi et approfondi le débat. Alors que le premier document soulignait la nécessité de changer l'axe de la politique industrielle finlandaise en passant d'une approche fondée sur les matières premières à une approche fondée sur la connaissance, ce nouveau rapport précisait qu'il fallait substituer la « croissance induite par l'efficacité » à la politique « induite par les facteurs de production ». Cette orientation était jugée essentielle pour maintenir la compétitivité et pour s'adapter à l'évolution des technologies et au marché mondial.

Puis, toujours en 1996, le gouvernement a présenté au Parlement un « Livre blanc sur la politique industrielle » qui visait à relever les défis liés à la mutation structurelle en cours. Entre autres choses, ce livre blanc soulignait la place centrale de services « restructurés » et proposait de mettre le secteur des services sur un pied d'égalité avec le secteur industriel.

La stratégie finlandaise de la politique industrielle est de permettre aux entreprises d'être compétitives au plan international en encourageant l'efficacité dans l'économie nationale grâce aux politiques horizontales. Cette stratégie de croissance induite par l'efficacité a pour but de limiter les défaillances du marché comme l'insuffisance de concurrence, le fonctionnement inadéquat des marchés financiers et le manque d'investissement dans la recherche, le développement et l'éducation.

#### IV. LA POLITIQUE D'AIDE : ANALYSE ET DÉBAT PUBLIC

Au début des années 90, l'aide publique est devenue une question nationale : le fléchissement des finances publiques, l'impact naissant de la concurrence, les politiques structurelles et les divers concepts sur la politique industrielle qui s'étaient forgés au cours des années, tout cela rendait nécessaire une nouvelle analyse et une réforme d'ensemble de la politique d'aide. En outre, l'adhésion de la Finlande, tout d'abord à l'EEE en 1994 puis à l'Union européenne en 1995, a dégagé une nouvelle perception des choses qui a accéléré les évolutions nationales.

Il convient de saluer, en particulier, les travaux de l'AELE visant à recenser les programmes d'aide et leur coût<sup>2</sup>. Cela a permis d'établir des comparaisons entre économies relativement analogues et d'élargir le point de vue des décideurs nationaux.

Un certain nombre d'études ont été rédigées et une multitude de programmes d'aide recensés. Des méthodes d'évaluation des dépenses et des chiffres en résultant ont été appliquées. Cela a permis de définir le cadre nécessaire à l'évaluation administrative et politique des mesures d'aide. Progressivement, l'analyse a pris un caractère plus directif. Les rapports qui en ont découlé avaient des points de départ différents, selon l'organe chargé de l'analyse :

- Le mémorandum du ministère des Finances de 1992, « Équilibrer les finances publiques », visait, comme son nom l'indique, à réaliser des économies dans le budget de l'État. S'il portait sur tous les chapitres du budget, les subventions aux entreprises en étaient un des objectifs les plus évidents.
- Le mémorandum du ministère du Commerce et de l'Industrie de 1993, intitulé « Les principes de la subvention et du financement de l'industrie », s'appuyait sur une réflexion structurelle fondée sur les théories de la croissance économique. Le concept de défaillance du marché était introduit dans le débat.

- En 1994, le Groupe de coordination sur les systèmes administratifs et financiers au sein du Cabinet du Premier ministre a abordé la question sous l'angle d'un problème de coordination administrative et s'est intéressé aux subventions aux familles, ainsi qu'aux aides à l'industrie.

Malgré un débat public animé, aucune mesure importante n'a été prise. Au contraire, le volume des subventions est resté élevé. L'ensemble des analyses et des documents directifs a culminé dans un rapport d'experts publié au début de 1995. Ce rapport confirmait la teneur des documents précédents, en se fondant sur un raisonnement économique inspiré du paradigme économique moderne en faveur des réformes, des restrictions et d'un meilleur ciblage des politiques d'aide. Il présentait également un programme détaillé de réformes pour le système de subventions du ministère du Commerce et de l'Industrie, et recommandait l'arrêt d'un certain nombre de programmes et la fusion d'autres programmes. Il soulignait également l'efficacité des programmes d'aide et proposait d'abandonner le régime des subventions directes au profits d'instruments indirects afin de permettre aux autorités de mieux suivre le succès des projets ou des mécanismes de subventions.

Les idées énoncées dans ce rapport ont trouvé un écho dans la déclaration de programme du gouvernement pluripartite en avril 1995 et ont ensuite été confirmées dans la loi sur les subventions de 1997.

S'agissant de la réduction des aides à l'industrie, le rapport sur la réforme n'a pas formulé de nouvelles conclusions. La plupart des objectifs avaient déjà été présentés dans le mémorandum de 1992. L'ampleur réelle des réductions devait relever d'une décision politique. L'aspect novateur de ce rapport résidait dans son analyse qualitative cohérente. Ses principaux éléments peuvent être récapitulés comme suit :

- la politique d'aide devrait faire partie intégrante de la politique industrielle ;
- les subventions constituent souvent des moyens d'action inefficaces et coûteux ;
- les aides ne devraient être utilisées qu'en cas de défaillance du marché ; toutefois, même dans ce cas, les pouvoirs publics ne devraient intervenir que lorsque d'autres moyens ont échoué ;
- les avantages externes justifient une aide aux biens incorporels ;
- le coût des programmes d'aide doit être indiqué avec précision et transparence ;
- l'efficacité des programmes devrait être évaluée avec plus de soin et plus régulièrement ;
- la plupart des programmes ont davantage tendance à préserver les structures existantes qu'à aider à leur renouvellement ;
- les programmes devraient avoir une durée limitée ;

- la structure nationale des programmes, instruments et organisations devrait être réaménagée.

Ces principes ont été adoptés et constituent désormais les directives de la politique finlandaise d'aide.

## V. DÉFINIR L'APPROCHE POLITIQUE

La question de la politique d'aide, et de la politique industrielle en général, a été dès le début une question profondément politique. Toutefois, comme il importait que le cadre dans lequel s'inscrivait cette question ait un caractère factuel et non politique, nombre des documents pertinents ont été établis par des fonctionnaires. Le débat public a commencé à prendre forme et, outre les déclarations des hommes politiques, les médias et divers groupes d'intérêt ont exprimé leur opinion à ce sujet.

La contribution la plus importante a été celle des milieux d'affaires et des syndicats qui, tous deux, se sont montrés très critiques à l'égard des subventions accordées aux entreprises, apparemment en grande partie pour les mêmes raisons, à savoir que ces subventions étaient financées par l'impôt. Certes, les intérêts de part et d'autre étaient assez différents : les hommes d'affaires étaient davantage préoccupés par les distorsions de la concurrence, alors que les syndicats établissaient des comparaisons avec les réductions des prestations sociales. Presque aucune voix ne s'est élevée pour défendre les subventions, bien que les avantages de l'aide à la R-D et la nécessité d'un équilibre régionale aient été mentionnés.

Tableau 1. **Déclarations politiques avant les élections**

Milliards de markka

	Kokoomus (Conservateurs)	SDP (Sociaux- démocrates)	Keskusta (Centre)
Réduction totale des dépenses publiques	16. .18	15. .21	12
Réduction des subventions	3.5	6. .8	2
<i>dont :</i>			
– Agriculture	1.5	4. .5	0
– Secteur manufacturier et services	2	2. .3	2

Source : Auteur.

Le débat public sur la politique économique et industrielle et les finances publiques a débouché sur une situation où les principaux partis politiques ont tous déclaré leur intention de réduire les dépenses publiques en particulier les aides publiques. Ces déclarations différaient à de nombreux égards, mais s'agissant de la réduction des subventions à l'industrie manufacturière et aux services, elles étaient toutes remarquablement analogues : il fallait s'attendre à un recul de 2 000 millions de markka, quel que soit le résultat des élections.

## VI. RÉDUIRE ET RENOUVELER : UNE VOLONTÉ AFFIRMÉE

Après les élections, un gouvernement pluripartite a été constitué, les partis possédant la plus large majorité étant les Sociaux-Démocrates et les Conservateurs. Les autres partis de la « Coalition arc-en-ciel » étaient l'Alliance de la gauche, les Verts et le Parti du peuple suédois. La réduction des subventions à l'industrie a été l'un des thèmes centraux des négociations auxquelles le programme a donné lieu.

Des extraits du programme du gouvernement<sup>3</sup> montrent que celui-ci a adopté une politique industrielle moderne qui est également la pierre angulaire de ses politiques d'aide :

### *Politique industrielle et commerciale*

*Le gouvernement favorisera la compétitivité des entreprises grâce à l'innovation, à la qualification de la main-d'œuvre, à la qualité de la vie professionnelle, à des normes élevées de protection de l'environnement et à la priorité accordée à la recherche-développement. La compétitivité des entreprises fondée sur les prix sera assurée grâce à un faible taux d'inflation et à un régime d'imposition favorable à l'emploi.*

*Le gouvernement s'appliquera à accroître le taux de l'investissement dans la recherche et le développement, y compris dans le cadre des efforts accrus déployés par le secteur privé, compte tenu du produit national. La recherche sera axée en particulier sur les secteurs de l'industrie et des services qui en sont au début de leur cycle de vie, comme l'énergie, les télécommunications et l'environnement.*

Le programme du gouvernement énonce systématiquement des objectifs clairs pour réduire et renouveler les subventions à l'industrie. Les promesses politiques faites avant les élections ont été entièrement tenues dans le plan d'action présenté par le gouvernement.

L'objectif global de réduction des dépenses en matière de subventions au commerce et à l'industrie durant la période 1996-99 a été fixé à 1.7 milliard de markka. Quelques mois plus tard, cette somme a été portée à 1.9 milliard, soit une augmentation de 0.2 milliard. La réduction des subventions aux transports a été fixée à 0.7 milliard de markka, de sorte que l'objectif total de la réduction des subventions dans les industries manufacturières et de services au cours de la période de quatre ans considérée s'élève à 2.6 milliards de markka.

Il a été décidé que les réductions seraient concentrées en début de période. Ainsi, une réduction de 0.8 milliard dans le secteur du commerce et de l'industrie a-t-elle été effectuée au titre du budget de 1996, outre les réductions déjà opérées dans le budget additionnel de 1995. Pour l'essentiel, l'objectif a de cette façon déjà été atteint.

Tableau 2. **Effet des décisions d'économiser prises en 1996 sur les dépenses pour la période 1997-99**

Milliards de markka

	1996	1997	1996	1999	1996-99
Coopération pour le développement	0.2	0.2	0.2	0.2	0.8
Forces de défense	0.1	0.2	0.1	0.1	0.5
Subventions aux transports	0.4	0.1	0.1	0.1	0.7
Subventions au commerce et à l'industrie	0.8	0.4	0.4	0.3	1.9
Montant de base des pensions nationales	—	0.4	0.4	0.4	1.2
Loi sur les pensions des exploitants agricoles	0.15	0.15	0.15	0.15	0.6
Recettes provenant des machines à sous et des loteries	0.2	0.2	0.2	0.2	0.8
<b>Total</b>	<b>1.85</b>	<b>1.65</b>	<b>1.5</b>	<b>1.45</b>	<b>6.5</b>

Source : Appendice de la déclaration de programme, telle que modifiée en août 1996.

Les objectifs qualitatifs énoncés dans le programme du gouvernement se présentent comme suit :

*« Le mécanisme des subventions aux entreprises sera précisé et les subventions seront, dans une plus large mesure, uniquement versées sur la base de la réciprocité. Toute subvention faussant la concurrence ou faisant double emploi avec d'autres sera supprimée. Les diverses formes du financement public des entreprises et la répartition des tâches entre les organismes publics chargés de ces questions feront l'objet d'une étude. Tout*

*double emploi sera supprimé et un système de financement efficace sera élaboré pour répondre aux besoins du secteur des entreprises en financement spécial dans le cadre de l'Union européenne. La coordination des subventions dans le secteur industriel et celui des services sera assurée au sein du secteur administratif du ministère du Commerce et de l'Industrie. »*

D'autres parties du programme donnent des instructions sur la manière de réorienter les aides à l'industrie.

La déclaration de programme met à profit les travaux analytiques qui ont atteint leur point culminant dans le rapport susmentionné et les transforme en doctrines politiques. Le 20 juin 1995, à savoir dès les premiers mois qui ont suivi la constitution du nouveau gouvernement, le Comité de la politique économique du Cabinet a engagé le gouvernement vis-à-vis de la réforme et des principes énoncés dans le rapport.

## VII. EXÉCUTION : SUCCÈS ET DIFFICULTÉS

L'évolution observée dans le service administratif du ministère du Commerce et de l'Industrie, la principale autorité chargée de fournir des aides à l'industrie, indique que pour l'essentiel le programme de réduction a déjà été mis en œuvre. Les chiffres dudit ministère montrent également bien la part des aides publiques à l'industrie.

Le programme de réduction s'est révélé très concluant, en particulier si l'on considère certaines nouvelles formes d'aide qui n'existaient pas lorsque le programme a été élaboré, comme les nouveaux programmes d'aide sectorielle, notamment l'aide à l'investissement dans la construction navale ou à l'industrie alimentaire pour permettre à ces secteurs de s'adapter aux marchés de l'UE. Par ailleurs, quelques tendances nouvelles ont favorisé les réductions, comme le recul des taux d'intérêt pour les crédits à l'exportation et l'évolution favorable de la mise en jeu des garanties.

Suite au programme de réduction, d'une part, et à la croissance rapide du PIB, d'autre part, le pourcentage des aides a fortement chuté. L'étude de l'OCDE sur les subventions à l'industrie en Finlande présente des résultats analogues, faisant apparaître le fléchissement du taux des aides au secteur manufacturier.

La réorientation des aides est indiquée par la forte augmentation des aides à la R-D. Alors que le niveau global de l'aide recule, les crédits affectés à la technologie sont en hausse. Cette évolution a été possible malgré les restrictions budgétaires, grâce à l'affectation d'une partie des recettes de la privatisation

Figure 3. **Crédits affectés aux aides dans le cadre du service administratif du ministère du Commerce et de l'Industrie<sup>1</sup>**



1. Les chiffres représentent les crédits budgétaires, étant entendu que le coût net pour l'État ne peut être calculé qu'ultérieurement. Dans le système budgétaire finlandais, les crédits sont exprimés en fonction des paiements effectifs et reflètent non seulement les nouvelles décisions de l'exercice budgétaire en cours mais aussi, dans une certaine mesure, les paiements en espèces correspondant aux engagements des années précédentes. Actuellement, tous les postes budgétaires au titre de l'aide doivent également indiquer le chiffre correspondant à l'incidence des nouvelles décisions, mais ces données ne sont pas disponibles pour toutes les années de la série chronologique.

conformément à la Décision du Comité de la politique économique du Cabinet en septembre 1996, qui a été considérée comme la décision la plus importante du gouvernement en matière de politique industrielle<sup>4</sup>.

Les investissements dans la technologie, dans le savoir-faire et dans la société de l'information sont un des axes principaux de la politique industrielle finlandaise. Les aides à la technologie sont essentiellement assurées sous des formes autres que les subventions à l'industrie, mais l'application de politique en cause n'est pas cohérente si la tendance n'apparaît pas également à cet égard. L'une des caractéristiques des mesures visant à accroître les aides à la technologie est qu'une plus large part d'entre elles devrait désormais être orientée – soit directement soit en encourageant la formation de réseaux – vers les petites entreprises qui rencontrent davantage de difficultés pour financer les programmes de R-D que les plus grandes entreprises.

Figure 4. **MTI appropriations as a percentage of value added in industry**

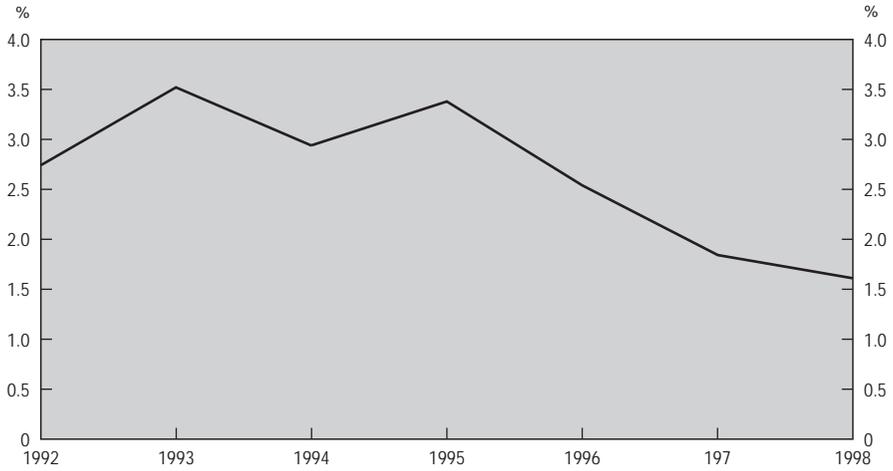
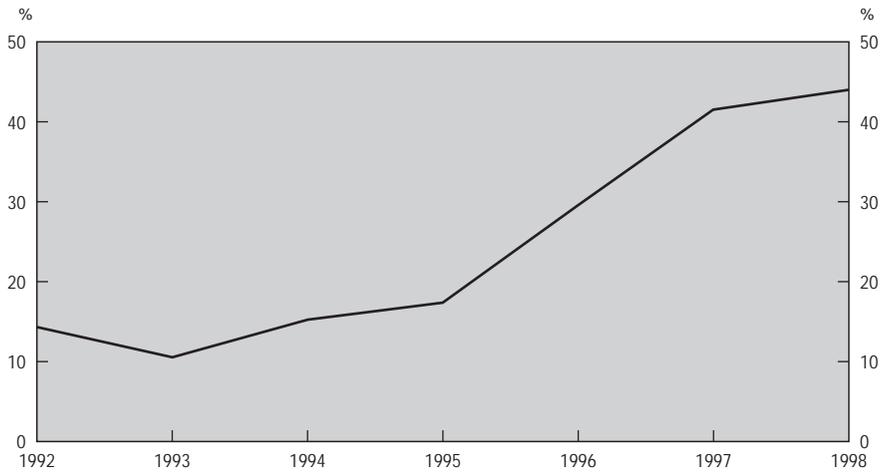


Figure 5. **Share of R&D support in MTI appropriations**



## VIII. SYNTHÈSE DES RÉSULTATS

### **La loi sur les subventions**

A la fin de 1996, le gouvernement a présenté au Parlement un projet de loi sur les conditions générales régissant la fourniture de subventions à l'industrie (loi 786/1997). Ce projet de loi a été voté par le Parlement à l'été 1997 et entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1998. La loi sur les subventions vise tous les programmes d'aide destinés aux entreprises, y compris les financements assortis de conditions de faveur mais compte non tenu des subventions à caractère fiscal. Toutefois, il reste possible d'établir des programmes d'aide qui ne soient pas conformes à la loi, mais à condition uniquement qu'une nouvelle loi soit votée par le Parlement.

La loi stipule que tous les programmes doivent être de durée limitée et elle rend obligatoire l'évaluation de leur efficacité. Globalement, il ressort des dispositions pertinentes que, dans son ensemble, le système d'aide est continuellement évalué.

Pour la première fois dans la législation finlandaise, et probablement dans la législation de tout pays, la loi introduit explicitement la notion de défaillance du marché. L'aide doit essentiellement viser les cas où il y a défaillance du marché, à savoir en cas d'impondérables, ou lorsqu'il s'agit de promouvoir à long terme la compétitivité des PME.

Un organe spécial, le Comité consultatif sur les subventions aux entreprises, évaluera tous les nouveaux programmes d'aide et examinera les modifications à apporter aux programmes existants. Cela donnera également effet à l'objectif de coordination mentionné dans le programme du gouvernement.

### **Le développement régional et les PME**

Au début du mois de septembre 1997, les bureaux régionaux du ministère du Commerce et de l'Industrie, du ministère du Travail et du ministère de l'Agriculture et des Forêts ont été regroupés en 15 centres régionaux de service aux entreprises dénommés « Centres pour l'emploi et les activités économiques », qui abritent également les offices régionaux du Centre de développement technologique (Tekes), de l'Association finlandaise pour le commerce extérieur et du Conseil finlandais des garanties. Ces nouveaux centres offrent aux PME un « guichet unique », assurant une vaste gamme de services de formation de soutien.

Le financement des programmes de subventions sur la base des fonds structurels européens a exercé une forte influence sur le système d'aide régional.

Ces fonds ont contribué à financer les programmes et ont introduit de nouveaux concepts dans le développement régional, mais, contrairement aux objectifs de coordination, ils ont aussi alourdi et compliqué les modalités d'administration des mécanismes en cause.

### **Des subventions au partage des risques**

L'aspect le plus récent de la réforme des aides à l'industrie est le rapport du Comité sur le financement public à des fins spéciales qui a trait aux institutions publiques de financement à des conditions favorables. La proposition la plus concrète du Comité vise à fusionner les institutions publiques qui offrent des prêts aux PME et des garanties à l'exportation, et de regrouper les sociétés de capital-risque majoritairement détenu par l'État. Les milieux d'affaires se sont félicités du rapport et les réactions politiques ont été modérément positives. Le Comité n'a pas pris part à la mise au point des instruments financiers, cette tâche devant être menée en coopération avec le futur organisme unifié, mais la ligne de pensée sous-tendant les propositions était assez claire : l'État ne devrait intervenir en offrant des services financiers qu'en cas d'échec du marché. Les marchés financiers finlandais se sont développés rapidement et ils ont moins besoin d'être épaulés que dans le passé. Toutefois, certains services peuvent encore exiger une intervention, notamment en ce qui concerne les risques à l'exportation à long terme, en particulier les risques d'ordre politique ; le financement des petites sociétés naissantes dans les secteurs de pointe ; le financement à peine rentable des micro-entreprises ; et le sous-développement des structures de capital-risque et de financement par prises de participations. Le marché financier finlandais est liquide (contrairement à celui de l'État) : au lieu d'offrir un financement direct, l'État aurait plus intérêt à partager les risques des bailleurs de fonds privés.

## **IX. CONCLUSION**

Le cas de la Finlande montre que d'importantes réformes de la politique industrielle peuvent être réalisées, mêmes si cela exige de la persévérance et de la patience. De nombreux moyens sont à mettre en œuvre : analyse critique, débat franc et ouvert et coopération entre l'administration et les organisations politiques. Le débat politique et la définition d'une position politique ne sauraient être surestimés car, finalement, ce sont eux qui déterminent le processus dans son ensemble.

Un point important est que ce processus a un caractère non seulement quantitatif, mais aussi qualitatif. Lorsque la politique s'emploie à assurer l'efficacité, alors que les allocations au titre de l'aide diminuent, une approche globale risque en fait d'être contreproductive, et le ciblage devient encore plus essentiel que dans la politique d'aide en général. C'est là vraiment une situation où la politique devrait permettre d'obtenir « plus avec moins ». Peut-être est-il pénible de devoir refuser de financer de nombreux et bons projets, mais la seule option cohérente est de mettre en harmonie la politique d'aide et la politique industrielle et structurelle.

L'obtention de bons résultats peut engendrer un excès d'optimisme. Si la Finlande est parvenue à mettre en œuvre une politique industrielle moderne, elle doit rester sur ses gardes face à d'éventuels revers. Dans le système d'aide finlandais, on a évité jusqu'à maintenant d'attribuer aux chantiers navals des subventions de fonctionnement. En revanche, les premières aides à la construction navale finlandaise ont été accordées en 1996, en réaction à l'octroi de subventions dans d'autres pays.

En outre, des niveaux de chômage intolérables et des déséquilibres régionaux politiquement préoccupants exercent des pressions locales d'ordre politique pour que soient mis à profit tous les mécanismes disponibles afin d'atténuer ces problèmes à la fois graves et persistants. Même l'aide à la R-D qui, en général, est jugée avantageuse, doit être strictement contrôlée : la hausse rapide du coût des projets, associée à une forte demande, remet en cause la capacité du mécanisme de répartition.

La meilleure façon d'éviter les écueils est d'évaluer le système d'aide régulièrement d'un œil critique et de prévenir les défaillances systémiques. L'accès à des données pertinentes et fiables concernant le coût et les avantages des aides à l'industrie est déterminant pour la prise de décision politique.

## NOTES

1. Les données pertinentes sont recueillies auprès de diverses sources employant des définitions divergentes, de sorte que les chiffres ne sont pas entièrement comparables entre chacune d'elles et avec la base de données PSI. Elles devraient pourtant toujours être similaires. La plupart des données nationales ne sont pas ventilées entre l'industrie manufacturière et les services. Les chiffres du ministère du Commerce et de l'Industrie renvoient presque entièrement aux aides apportées à l'industrie manufacturière.
2. Dans la décision n° 10 de 1987 du Conseil de l'AELE (EFTA/DC 10/87), il est demandé au Secrétariat de présenter un rapport annuel sur les aides publiques dans les pays de l'AELE.
3. Le texte de la déclaration de programme est disponible à l'adresse Web : <http://www.vn.fi/vn/english/index.htm>.
4. Le gouvernement a décidé d'accroître le financement de la recherche publique de 1.5 milliard de markka au cours des deux prochaines années et demie, soit une hausse de 25 pour cent en valeur courante. Compte tenu de la participation du secteur privé, cette décision portera la contribution à la recherche nationale à 2.9 pour cent du PIB d'ici à 1999.

# LES AIDES PUBLIQUES EN FAVEUR DE LA R-D INDUSTRIELLE

## TABLE DES MATIÈRES

I. Les aides publiques en faveur de la R-D industrielle : la mission de l'OCDE . . . . .	102
II. Principaux faits et chiffres . . . . .	103
III. Les principales catégories d'aides publiques à la R-D industrielle . . .	108
IV. Les aides publiques en faveur de la R-D industrielle dans la zone de l'OCDE . . . . .	109
V. Les règles du jeu internationales . . . . .	112
VI. La justification économique des aides publiques à la R-D industrielle . . . . .	113

---

Le présent article a été rédigé par Udo Pretschker, administrateur principal à la Division de l'industrie de la Direction de la science, de la technologie et de l'industrie. Il a été initialement présenté à la Conférence sur l'éthique dans les industries internationales à vocation scientifique et technique, qui s'est tenue à Durham (Caroline du Nord) du 14 au 17 septembre 1997.

---

## I. LES AIDES PUBLIQUES EN FAVEUR DE LA R-D INDUSTRIELLE : LA MISSION DE L'OCDE

Conformément à l'article premier de la Convention relative à l'OCDE, l'Organisation a, notamment, pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion possible de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ; et
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Investie de cette mission, l'OCDE est bien placée pour analyser les dépenses publiques en faveur de la R-D industrielle et en suivre l'évolution sous différents aspects. Le présent article examine la façon dont les aides publiques à la R-D industrielle peuvent fausser la concurrence et les échanges au plan international.

Lorsque l'OCDE a lancé le projet sur les aides publiques il y a plus de dix ans, les distorsions du commerce international dans certaines branches d'activité et les effets pernicioeux des subventions sur l'ajustement structurel étaient une source de préoccupation majeure pour les ministres de l'OCDE. A plusieurs occasions, ces derniers ont réaffirmé l'importance du rôle joué par l'Organisation dans le renforcement des systèmes commerciaux multilatéraux et des règles multilatérales nécessaires au bon fonctionnement d'une économie mondialisée. Dans de récents communiqués émanant de réunions du Conseil au niveau des ministres, il est explicitement demandé à l'OCDE de poursuivre son analyse des politiques d'aide nationales, de continuer ses efforts en vue d'accroître, au plan international, la transparence et la discipline en matière de subventions à l'industrie et de s'attaquer aux pratiques commerciales déloyales, y compris en ce qui concerne la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales internationales.

## II. PRINCIPAUX FAITS ET CHIFFRES

Le progrès technologique – création de nouveaux produits ou adoption de méthodes de production plus efficaces – est la principale source de la croissance économique et de l'amélioration de la qualité de la vie. Les gouvernements influent sur les moyens et les incitations dont disposent les entreprises pour innover et sur les conditions préalables à la diffusion de la technologie, directement par un ensemble de mesures d'aides financières et, indirectement, en mettant en place un environnement macroéconomique et un cadre réglementaire dans lequel le progrès technologique peut s'épanouir. Dans le domaine de la recherche-développement et de l'innovation technologique, les programmes d'aide financière constituent l'instrument prédominant des politiques publiques.

Les dépenses intérieures brutes de R-D ont régulièrement augmenté dans la zone de l'OCDE. Mesurées en parités de pouvoir d'achat, ces dépenses qui s'élevaient à 345 milliards de dollars EU en 1990 sont passées à 410 milliards en 1995. Cette évolution globale reflète la croissance constante des dépenses dans presque tous les pays Membres, à l'exception de trois nouveaux Membres qui traversaient une période de transition de l'économie d'État à l'économie de marché au cours des années considérées. Les dépenses brutes en 1995 ont représenté une part égale à 2.16 pour cent du PIB dans les pays Membres de l'OCDE.

Alors que la part des dépenses intérieures brutes de R-D financée par l'industrie est passé de 57.5 pour cent en 1990 à 59.1 pour cent en 1995, la part financée par les pouvoirs publics a fléchi entre le début et la fin de cette période. Toutefois, une hausse des dépenses publiques se dissimule derrière les parts respectives de 37.8 pour cent en 1990 et 34.5 pour cent en 1995.

Malgré la détérioration de la situation budgétaire dans presque tous les pays Membres de l'OCDE ces dernières années, le niveau général des aides publiques à la R-D dans la zone de l'OCDE a progressé depuis la fin des années 80.

Ces chiffres montrent clairement l'importance des aides publiques à la R-D industrielle en tant qu'instrument d'intervention.

Tableau 1. **Dépenses intérieures brutes de R-D**

DIRD (millions de dollars courants en PPA)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Australie	–	3 765.0	–	4 752.3	–	5 449.5	–
Autriche	1 621.7	1 824.1 <sup>c</sup>	2 037.7 <sup>c</sup>	2 182.3 <sup>c</sup>	2 286.0	2 486.3 <sup>c</sup>	2 553.5 <sup>c</sup>
Belgique	2 567.3 <sup>a</sup>	–	2 853.1 <sup>c</sup>	–	3 130.4 <sup>p</sup>	–	–
Canada	6 708.8	7 486.6	7 882.7	8 400.2	9 104.5	9 638.4	10 010.0 <sup>e</sup>
République tchèque <sup>e</sup>	–	–	1 901.4 <sup>t</sup>	1 574.3 <sup>t</sup>	1 176.5 <sup>t</sup>	1 138.9 <sup>t</sup>	1 127.6 <sup>a</sup>
Danemark	1 247.8	1 383.6	1 531.8	1 638.4	1 786.4	–	2 052.2 <sup>c</sup>
Finlande	1 420.1	1 541.8 <sup>c</sup>	1 609.3	1 644.6 <sup>c</sup>	1 754.3	1 938.9	2 110.5 <sup>p</sup>
France	21 499.6	23 762.1	24 977.6	26 546.0	26 430.5	26 457.1	27 100.1
Allemagne	30 362.7	31 955.9 <sup>c</sup>	35 492.0 <sup>a</sup>	37 178.7 <sup>a, c</sup>	36 483.9	37 249.5	38 106.2 <sup>c</sup>
Grèce	337.7 <sup>a</sup>	–	368.1	–	545.0	–	–
Hongrie <sup>e</sup>	–	–	655.2 <sup>t</sup>	638.9 <sup>t</sup>	602.2 <sup>t</sup>	575.6	504.3
Islande	42.7	43.7	53.8	64.3	66.3	71.8	85.6
Irlande	292.7	342.6 <sup>c</sup>	414.0 <sup>c</sup>	514.8 <sup>c</sup>	616.3 <sup>c</sup>	758.3 <sup>c</sup>	866.9 <sup>p</sup>
Italie	10 760.9	11 964.3	12 870.0	13 557.3	12 725.6	12 381.2	12 696.5 <sup>p</sup>
Japon <sup>t</sup>	59 362.8	66 965.3	71 102.6	74 493.5	74 382.2	75 078.0	81 976.8
Mexique	–	–	–	–	1 502.4 <sup>c</sup>	2 135.5	2 518.4 <sup>p</sup>
Pays-Bas	4 659.6	5 130.7 <sup>a</sup>	5 074.7	5 268.8	5 456.8	5 866.7 <sup>a</sup>	–
Nouvelle-Zélande	381.1	450.3 <sup>a</sup>	454.0	497.8	545.6	–	–
Norvège	1 185.3	–	1 308.7	–	1 597.0	–	1 568.7 <sup>c</sup>
Pologne <sup>p</sup>	–	–	–	–	–	1 578.9	1 565.3
Portugal	–	501.8	–	699.8	–	–	753.0
Espagne	3 191.8	3 888.9	4 329.2	4 731.9 <sup>a</sup>	4 765.7	4 509.7 <sup>c</sup>	4 459.7 <sup>c</sup>
Suède <sup>m</sup>	4 058.8	–	4 186.7	–	4 820.2 <sup>a</sup>	–	4 985.5 <sup>c, e</sup>
Suisse	3 826.7 <sup>a</sup>	–	–	4 227.3	–	–	–
Turquie	–	855.6	1 455.5	1 471.5	1 465.2	1 154.8	1 333.6
Royaume-Uni	19 142.4	19 908.7	19 048.8	20 726.4	21 245.8	21 716.2	21 381.8
États-Unis <sup>a, j</sup>	143 820.6	154 467.0	160 652.0 <sup>a</sup>	164 904.0	165 480.0	168 478.0	179 126.0 <sup>p</sup>

Tableau 1. **Dépenses intérieures brutes de R-D** (suite)

DIRD (millions de dollars courants en PPA)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<b>Total OCDE<sup>b, j</sup></b>	<b>317 403.4</b>	<b>344 973.6</b>	<b>363 525.5<sup>a</sup></b>	<b>379 967.7</b>	<b>381 349.3</b>	<b>388 266.5</b>	<b>409 693.3<sup>p</sup></b>
Amérique du Nord <sup>i</sup>	150 529.4	161 952.6	169 628.9 <sup>a, b</sup>	174 659.9 <sup>b</sup>	176 086.9	180 251.9	191 654.4 <sup>p</sup>
Union européenne <sup>b</sup>	101 568.6	109 449.3	115 389.6 <sup>a</sup>	122 698.9	122 764.0	124 789.0	127 498.8
Pays nordiques	7 954.7	–	8 690.2	–	10 024.2 <sup>a</sup>	–	10 805.0 <sup>b</sup>

Notes aux tableaux 1, 2a et 2b :

- a) Discontinuité dans la série avec l'année précédente pour laquelle les données sont disponibles.
- b) Estimation ou projection du Secrétariat fondée sur des sources nationales.
- c) Estimation ou projection nationale ajustée si nécessaire par le Secrétariat pour correspondre aux normes de l'OCDE.
- e) Résultats nationaux ajustés par le Secrétariat selon les normes de l'OCDE.
- j) Dépenses en capital exclues (toutes ou en partie).
- l) Surestimé ou fondé sur des données surestimées.
- m) Sous-estimé ou fondé sur des données sous-estimées.
- p) Provisoire.
- s) Sous-ventilation non révisée, ne correspondant plus tout à fait au total révisé.
- t) Ne correspond pas exactement aux normes recommandées par l'OCDE.

Source : OCDE, DSTI/AES (Base de données PIST), avril 1997.

Tableau 2a. **Financement des dépenses intérieures brutes de R-D**  
 Pourcentage des DIRD financées par l'industrie

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Australie	–	41.1	–	43.9	–	45.7	–
Autriche	53.0	52.0 <sup>c</sup>	50.2 <sup>c</sup>	49.3 <sup>c</sup>	49.0	47.3 <sup>c</sup>	48.0 <sup>c</sup>
Belgique	63.9 <sup>a</sup>	–	64.8 <sup>c</sup>	–	62.7 <sup>p</sup>	–	–
Canada	42.0	41.5	41.3	–	44.8	–	46.7 <sup>p</sup>
République tchèque	–	–	–	–	–	–	63.1
Danemark	46.8	49.3	51.4	50.7	50.0	–	–
Finlande	62.2	–	56.3	–	56.6	–	–
France	43.9	43.5	42.5	46.6 <sup>a</sup>	47.0	48.7	–
Allemagne	63.3	63.4 <sup>c</sup>	61.7 <sup>a</sup>	61.6 <sup>a, c</sup>	61.4	60.9	60.9 <sup>c</sup>
Grèce	19.4 <sup>a</sup>	–	21.7	–	20.2	–	–
Hongrie <sup>s</sup>	–	70.1 <sup>l</sup>	56.0 <sup>l</sup>	52.5 <sup>l</sup>	53.1 <sup>l</sup>	38.0	43.0
Islande	23.9	23.9	24.5	24.4	31.6	31.6	31.6
Irlande	55.4	59.1 <sup>c</sup>	60.6 <sup>c</sup>	64.3 <sup>c</sup>	61.7 <sup>c</sup>	67.9 <sup>c</sup>	67.4 <sup>p</sup>
Italie	46.4	43.7	47.8	51.5	48.2	48.0	48.7 <sup>p</sup>
Japon	72.3	73.1	72.7	71.1	68.2	68.2	67.1
Mexique	–	–	–	–	14.3 <sup>c</sup>	19.0	22.4 <sup>p</sup>
Pays-Bas	53.4	48.1 <sup>a</sup>	47.8	47.0	44.1	44.8 <sup>a</sup>	–
Nouvelle-Zélande	33.2	29.3 <sup>a</sup>	27.4	29.7	33.9	–	–
Norvège	45.6	–	44.5	–	44.3	–	–
Pologne	–	–	–	–	–	32.8	31.8
Portugal	–	27.0	–	20.2	–	–	18.9
Espagne	47.8	47.4	48.1	43.7 <sup>a</sup>	41.0	40.3 <sup>c</sup>	–
Suède	58.6 <sup>l</sup>	–	61.9 <sup>l</sup>	–	63.0 <sup>a</sup>	–	–
Suisse	73.9 <sup>a</sup>	–	–	67.4	–	–	–
Turquie	–	27.4	28.5	33.8	31.8	33.0	30.8
Royaume-Uni	51.3	49.6	49.6	50.6	51.2	49.8	48.0
États-Unis <sup>a, j</sup>	52.2	54.0	57.6 <sup>a</sup>	58.5	58.4	59.0	59.9 <sup>p</sup>
<b>Total OCDE<sup>b, j</sup></b>	<b>56.7</b>	<b>57.5</b>	<b>58.8<sup>a</sup></b>	<b>59.3</b>	<b>58.6</b>	<b>58.8</b>	<b>59.1<sup>p</sup></b>
Amérique du Nord <sup>l</sup>	51.7	53.4 <sup>b</sup>	56.5 <sup>a, b</sup>	57.3 <sup>b</sup>	57.4	57.8 <sup>b</sup>	58.7 <sup>p</sup>
Union européenne <sup>b</sup>	53.3	52.3	52.2 <sup>a</sup>	53.4 <sup>a</sup>	52.8	52.9	–
Pays nordiques	55.3	–	56.1	–	56.4 <sup>a</sup>	–	–

Note : Voir les notes du tableau 1.

Source : OCDE, DSTI/EAS (MSTI database), avril 1997.

Tableau 2b. **Financement des dépenses intérieures brutes de R-D**  
 Pourcentage des DIRD financées par l'État

	1989 <sup>p</sup>	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Australie	–	54.9	–	50.3	–	48.3	–
Autriche	43.4	44.6 <sup>c</sup>	46.5 <sup>c</sup>	47.4 <sup>c</sup>	48.0	49.8 <sup>c</sup>	49.1 <sup>c</sup>
Belgique	32.0 <sup>a</sup>	–	31.3 <sup>c</sup>	–	32.5 <sup>p</sup>	–	–
Canada	44.1	44.3	43.7	–	40.1	–	37.7 <sup>p</sup>
République tchèque <sup>m</sup>	–	–	–	–	–	–	32.3
Danemark	45.5	42.3	39.7	38.6	37.7	–	–
Finlande	35.3	–	40.9	–	39.8	–	–
France	48.1	48.3	48.8	43.5 <sup>a</sup>	43.5	41.6	–
Allemagne	34.1	33.9 <sup>c</sup>	35.8 <sup>a</sup>	36.0 <sup>a, c</sup>	36.7	37.0	37.1 <sup>c</sup>
Grèce	68.9 <sup>a</sup>	–	57.7	–	46.9	–	–
Hongrie <sup>s</sup>	–	28.9 <sup>j</sup>	40.0 <sup>l</sup>	41.6	40.5 <sup>l</sup>	53.4	47.9
Islande	65.8	65.8	69.7	69.8	62.9	62.9	62.9
Irlande	34.0	30.1	27.8 <sup>c</sup>	25.3 <sup>c</sup>	28.8 <sup>c</sup>	22.1 <sup>c</sup>	22.6 <sup>p</sup>
Italie	49.5	51.5	46.6	44.7	47.8	46.4	47.4 <sup>p</sup>
Japon	18.6	18.0	18.2	19.4	21.6	21.5	22.4 <sup>b</sup>
Mexique	–	–	–	–	73.4 <sup>c</sup>	63.6	53.4 <sup>p</sup>
Pays-Bas	41.8	48.3	48.6	48.9	48.5	43.8 <sup>a</sup>	–
Nouvelle-Zélande	64.7	60.3	61.8	59.1	54.8	–	–
Norvège	50.8	–	49.5	–	49.1	–	–
Pologne	–	–	–	–	–	64.0	64.4
Portugal	–	61.8	–	59.4	–	–	65.2
Espagne	46.8	45.1	45.7	50.2 <sup>a</sup>	51.6	52.4 <sup>c</sup>	–
Suède	38.1 <sup>m</sup>	–	34.0 <sup>m</sup>	–	31.5 <sup>a</sup>	–	–
Suisse	23.2 <sup>a</sup>	–	–	28.4	–	–	–
Turquie	–	71.4	70.1	64.0	65.2	62.9	64.5
Royaume-Uni	35.7	35.5	35.0	34.3	33.4	33.5	33.3
États-Unis <sup>e</sup>	45.6	43.8	38.7 <sup>a, j</sup>	37.7 <sup>j</sup>	37.7 <sup>l</sup>	36.9 <sup>j</sup>	36.1 <sup>i, p</sup>
<b>Total OCDE<sup>b</sup></b>	<b>38.8</b>	<b>37.8</b>	<b>35.7<sup>a, j</sup></b>	<b>35.1<sup>j</sup></b>	<b>35.5<sup>l</sup></b>	<b>34.9</b>	<b>34.5<sup>i, p</sup></b>
Amérique du Nord	45.6	43.8	39.2 <sup>a, b, j</sup>	38.2 <sup>b, j</sup>	38.1 <sup>l</sup>	37.3 <sup>b, j</sup>	36.4 <sup>i, p</sup>
Union européenne <sup>b</sup>	40.4	40.9	40.9 <sup>a</sup>	39.6 <sup>a</sup>	40.0	39.2	–
Pays nordiques	40.8	–	38.8	–	37.2 <sup>a</sup>	–	–

Note : Voir les notes du tableau 1.

Source : OCDE, DSTI/EAS (MSTI database), avril 1997.

### III. LES PRINCIPALES CATÉGORIES D'AIDES PUBLIQUES A LA R-D INDUSTRIELLE

Les aides publiques à la R-D industrielle couvrent cinq grandes catégories de mesures :

- Les mesures de financement direct en faveur des activités de R-D industrielles ;
- les aides aux institutions intermédiaires de R-D au service de l'industrie ;
- les contrats de R-D civils et militaires passés avec le secteur industriel ;
- les contrats de sous-traitance et les achats des agences spatiales ; et
- les marchés de R-D liés à la défense.

Le concept d'aides publiques va bien au-delà de la notion courante de subventions. Si ces dernières renvoient principalement aux mesures directes de financement – programmes d'incitations fiscales ou programmes de dépenses – les aides publiques englobent également les aides aux institutions intermédiaires de R-D et aux agences spatiales, les contrats de R-D et les marchés de R-D qui, tous, sont considérés comme des moyens indirects d'aide publique.

Les mesures de financement direct visent de préférence la promotion de certaines technologies. D'autres programmes appuient les activités de R-D menées en commun par des entreprises, la coopération entre les entreprises et les instituts de recherche ou les projets de R-D internationaux. Les aides financières servant à recruter du personnel de R-D ou à employer temporairement du personnel de R-D venant d'instituts de recherche, à fournir des fonds publics à des parcs technologiques et à financer du capital-risque en faveur de la R-D constituent l'axe principal des programmes intéressant les objectifs généraux de R-D. Tous ces programmes d'incitations fiscales ou programmes de dépenses assurent des paiements sélectifs de transfert financier à des entreprises, des groupes d'entreprise ou des branches d'activité.

L'aspect « aide » des moyens indirects d'aides publiques à la R-D et les avantages comparatifs qu'ils dégagent pour les bénéficiaires sont moins visibles et moins évidents. Les prix des services assurés à l'industrie par des institutions intermédiaires de R-D ne couvrent pas en général les coûts qu'ils engendrent. Dans le cas des contrats de R-D, les règles régissant l'appropriation des droits de propriété intellectuelle résultant des travaux de recherche contractuelle attribuent souvent ces droits à l'entreprise contractante ou les partagent avec l'adjudicataire public. Les contrats de R-D portant sur du matériel militaire ou intéressant la défense peuvent offrir aux fournisseurs un avantage compétitif de diverses manières. En particulier, les retombées de la recherche militaire et la possibilité d'employer à un double usage du matériel acheté à des fins militaires peuvent

renforcer la compétitivité des fournisseurs dans le domaine technologique, financier et commercial. Les règles régissant les contrats de sous-traitance et les achats des agences spatiales diffèrent entre pays Membres. Toutefois, pour tous les pays Membres de l'Agence spatiale européenne, les statuts de l'ASE garantissent, du moins en termes de coefficients de rendement global, qu'une somme équivalant aux contributions nationales à son programme scientifique sera affectée à des contrats de sous-traitance passés avec des entreprises manufacturières nationales. Le coefficient de rendement est donc un instrument de soutien des fournisseurs nationaux.

La différence entre moyens directs et indirects peut être récapitulée comme suit. Dans le cas des aides directes, l'élément subventions inhérent à un programme donné est mesurable. Des formules existent pour les différentes catégories de subventions, de bonifications d'intérêt, de prêts, de garanties, d'apports en fonds propres et d'allègements fiscaux. En général, les aides publiques directes assurent un transfert financier d'un budget public à une entreprise, sans aucune forme d'équivalence. En ce qui concerne les contrats de R-D, les activités des établissements publics de R-D et des agences spatiales, et les marchés, les dépenses publiques dégagent un service ou un bien équivalent, mais, parallèlement ces moyens peuvent aussi servir d'instrument pour les politiques de R-D. Une méthodologie qui permettrait d'évaluer l'élément subventions des mesures indirectes d'aide financière n'a pas encore été élaborée.

#### IV. LES AIDES PUBLIQUES EN FAVEUR DE LA R-D INDUSTRIELLE DANS LA ZONE DE L'OCDE

Les aides publiques à la R-D sont un des secteurs où les flux financiers de l'État à l'industrie ont augmenté de 1989 à 1993. Les contrats de R-D sont la seule catégorie d'aide ayant affiché un fléchissement des dépenses. Les chiffres présentés au tableau 3 montrent que les contrats de R-D et les marchés de R-D militaire jouent un rôle majeur dans les politiques d'aide à la R-D menées par les pays Membres de l'OCDE. Si les chiffres concernant les instruments indirects d'aide publique à la R-D sont exprimés en valeur brute, les chiffres relatifs aux aides directes à la R-D sont mesurés en termes de coût net pour l'État, car c'est là une des méthodes permettant de calculer l'élément subventions. En termes de dépenses brutes, les aides directes auraient été sensiblement supérieures.

Tableau 3. **Aides directes et indirectes aux industries manufacturières**

	Dépenses notifiées en milliards de dollars EU					
	1989	1990	1991	1992	1993	Total 1989-93
Aides directes à la R-D (269 programmes)	6.4	7.9	9.1	10.0	8.7	42.1
Contrats de R-D en faveur des industries manufacturières	19.3	17.8	17.5	16.7	17.2	88.5
Contrats de sous-traitance et achats des agences spatiales	4.9	5.9	5.6	6.5	6.4	29.3
Aides publiques aux institutions intermédiaires de R-D	0.8	0.9	0.9	1	1	4.6
Marchés de R-D militaire	28.9	30	28.4	29	29.5	145.8

Deux cent soixante neuf programmes d'aide directe ont été notifiés au titre de la R-D et de l'innovation technologique. Les dépenses nettes ont marqué une forte hausse entre 1989 et 1992, passant de 6.4 milliards de dollars EU à 10.0 milliards, mais en 1993, elles sont retombées à 8.7 milliards, ce qui tient peut-être à des lacunes dans les notifications. Près de 50 pour cent des dépenses nettes ont été affectées à des programmes utilisant des subventions comme instrument de financement. L'autre grande catégorie est celle des programmes d'allégements fiscaux en faveur de la R-D qui représentent 25 pour cent environ des aides directes à la R-D.

Dans la mesure où le lien entre les dépenses et leurs bénéficiaires peut être établi, il est possible de déduire des notifications des pays Membres les observations ci-après :

- Comme on pouvait s'y attendre, les flux destinés aux PME sont loin d'être à la mesure de la représentation de cette catégorie d'entreprises dans le secteur industriel et commercial. Quelques champions nationaux s'attribuent la part du lion dans les aides directes à la R-D.
- La microélectronique/les technologies de l'information, les économies d'énergie, l'espace et l'aéronautique et la biotechnologie devançant largement d'autres technologies, qu'il s'agisse des programmes mis en œuvre ou des dépenses engagées.
- Si 4 pour cent seulement des programmes de R-D limitent les aides publiques aux entreprises nationales, l'état actuel de la participation des entreprises étrangères aux programmes de technologie et, plus précisément, le financement des entreprises étrangères participant à ces programmes, font apparaître un écart considérable entre la situation de droit

et de fait. Les entreprises étrangères non domiciliées reçoivent toutefois un financement très modeste. Seules les entreprises étrangères domiciliées peuvent participer aux programmes de R-D dans des conditions de quasi égalité avec les entreprises nationales.

Plus de 70 pour cent des contrats de R-D notifiés sont liés à la défense. Les contrats de R-D civile portent essentiellement sur l'énergie et la technologie de l'information.

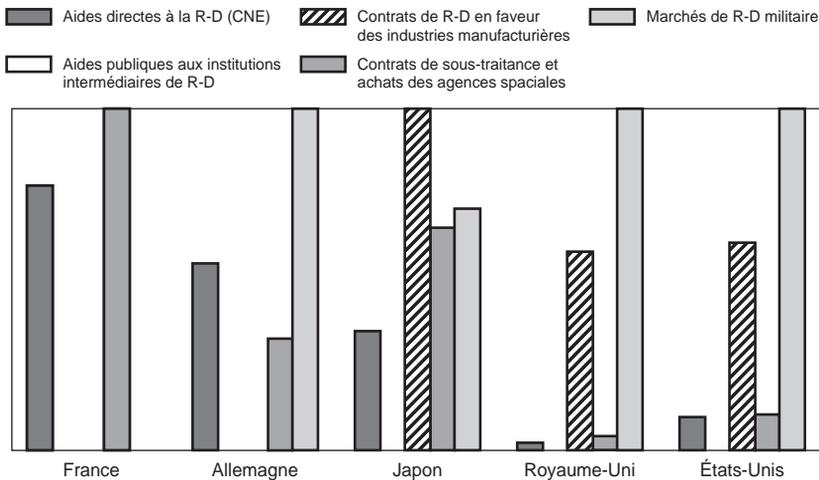
Les services assurés par des institutions intermédiaires de R-D couvrent une vaste gamme de domaines technologiques. Dans certains pays, les institutions de R-D desservent tous les secteurs ; dans d'autres, plusieurs institutions se spécialisent dans les technologies liées à la recherche dans le domaine de la pâte et du papier, de la transformation du poisson, de l'informatique ou du bois. Tous ces services prévoient des essais, le détachement de personnel de R-D dans les entreprises manufacturières, une formation, des conseils et une coopération avec les entreprises en matière de R-D. Dans de nombreux cas, les institutions intermédiaires de R-D limitent leurs services aux entreprises établies dans le pays.

S'agissant des marchés de R-D militaire, l'aérospatiale, l'électronique et les télécommunications représentent la plus large part des dépenses totales.

Les limites entre les diverses catégories d'aides directes et indirectes à la R-D sont mouvantes. Certains pays mettent à profit des contrats de R-D pour promouvoir telle ou telle technologie alors que d'autres préfèrent appliquer des programmes de financement direct, ou encore se dotent d'institutions intermédiaires de R-D spécialisées dans une technologie donnée. Ils peuvent tous fournir une aide équivalente aux industries manufacturières en recourant à différents moyens de soutien. Les limites sont encore plus opaques dans le cadre des marchés de R-D liés à la défense, des contrats de R-D militaire et des programmes d'aide directe en faveur du secteur de la défense. D'où la nécessité d'une analyse cohérente de toutes ces catégories pour mieux comprendre le rôle de l'État dans les aides apportées aux activités de R-D industrielle.

Par ailleurs, ces différences de stratégie expliquent pour une large part les différences relevées dans la structure des aides directes et indirectes à la R-D industrielle dans les pays Membres de l'OCDE. La figure 1 montre dans quelle mesure l'importance relative des instruments d'aide directe et indirecte varie entre les États-Unis, le Japon, l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni. La France privilégie l'aide aux agences spatiales, le Japon les contrats de R-D et l'Allemagne, le Royaume-Uni et les États-Unis les marchés de R-D militaire. Les aides directes à la R-D jouent un rôle important uniquement en France et en Allemagne et, dans une certaine mesure, au Japon.

Figure 1. Structure des aides directes et indirectes à la R-D dans certains pays Membres de l'OCDE



## V. LES RÈGLES DU JEU INTERNATIONALES

Compte tenu de la « course aux subventions » internationale dans les industries de pointe comme l'aviation, l'espace, les ordinateurs et les semi-conducteurs, depuis la fin des années 80, l'action des pouvoirs publics a été axée sur le renforcement de la discipline en matière de subventions dans le système commercial multilatéral. Le nouvel « Accord sur les subventions et les mesures compensatoires » de l'OMC, signé à Marrakech en 1994, impose une discipline plus stricte aux programmes d'aide à la R-D en place et à venir. Toutefois, sous le poids de l'argument économique suprématie justifiant les politiques d'innovation et de promotion de la technologie – à savoir la thèse de la « défaillance du marché » – les subventions à la R-D n'ont pas été interdites de façon générale, mais classées en différentes catégories selon leurs effets éventuels.

Premièrement les dispositions de l'Accord ne s'appliquent pas aux aides publiques en faveur des activités de recherche fondamentale menées par des établissements d'enseignement supérieur ou de recherche, pour autant que la recherche vise à élargir des connaissances scientifiques et techniques générales sans rapport avec des objectifs industriels ou commerciaux.

Dans le cas de la recherche industrielle tendant à générer des connaissances qui pourraient être utiles pour mettre au point de nouveaux produits, procédés ou services ou entraîner une amélioration notable des produits et procédés existants, les programmes d'aide publique ne devraient pas couvrir plus de 75 pour cent des activités de R-D. S'agissant des activités de développement préconcurrentielles, cette part ne devrait pas dépasser 50 pour cent. Par activité de développement préconcurrentiel, on entend la concrétisation des résultats de la recherche industrielle dans un plan, un schéma ou un dessin pour des produits, procédés ou services nouveaux, modifiés ou améliorés, y compris les projets de démonstration et les projets pilotes, et les prototypes. S'ils sont dûment notifiés, les programmes de recherche industrielle et de développement préconcurrentiel qui ne dépassent pas les plafonds respectifs de financement public sont conformes à l'Accord de l'OMC et donc à l'abri de toute action disciplinaire.

Si les programmes de subvention dépassaient les plafonds fixés pour la recherche industrielle et préconcurrentielle, ils entreraient dans la catégorie des programmes de subvention donnant lieu à une action et, de ce fait, pourraient faire l'objet de mesures disciplinaires. Les voies de recours énoncées dans l'Accord prévoient le retrait du programme ou l'élimination des effets défavorables. Les parties à un litige peuvent également décider d'appliquer des mesures compensatoires.

Il semble que les programmes d'aide à la R-D mis en œuvre par les pays Membres de l'OCDE n'aient pas d'effets secondaires de nature à fausser les échanges. Les pays Membres de l'OCDE ont notifié des programmes de R-D considérés comme ne donnant pas lieu à une action. En outre, aucun de ces programmes n'a été contesté sur le plan multilatéral au motif qu'il pouvait donner lieu à une action.

Suite aux nouvelles dispositions de l'Accord de l'OMC, certains pays Membres de l'OCDE et la Commission des Communautés européennes ont adapté le degré d'intensité de l'aide apportée aux programmes de technologie existants et modifié le cadre réglementaire appliqué à la fourniture des aides à la R-D. Toutefois, il est difficile de conclure si la discipline internationale s'exerce avec suffisamment de rigueur ou si le potentiel de distorsion des échanges des programmes de R-D est négligeable.

## VI. LA JUSTIFICATION ÉCONOMIQUE DES AIDES PUBLIQUES A LA R-D INDUSTRIELLE

Les données concrètes sur les niveaux élevés des aides publiques à la R-D industrielle, la concentration de ces aides financières sur un petit nombre de

technologies et, plus important encore, le fait que les dépenses publiques de R-D bénéficient, en particulier, à quelques champions nationaux de l'industrie manufacturière, toutes ces questions méritent peut-être une étude plus approfondie, de même que la conclusion selon laquelle les programmes de R-D actuellement en place dans les pays Membres de l'OCDE sont appliqués conformément aux règles du système commercial multilatéral. Manifestement, les règles en cause constituent un compromis international qui n'impose pas de restrictions majeures à la conception des politiques technologiques nationales.

Dans le cas le plus patent, lorsque les aides publiques à la R-D industrielle ont visiblement fait une différence – le secteur des aéronefs – les ministères du Commerce n'ont pu, à l'évidence, parvenir à améliorer la discipline internationale. Face à des stratégies d'aide extrêmement complexes reposant sur un ensemble d'objectifs liés à la sécurité nationale et à la politique industrielle et faisant intervenir une grande diversité d'instruments directs et indirects d'aide publique, ils ont exclu le secteur des aéronefs des dispositions multilatérales de l'Accord de l'OMC sur les subventions. Dans les technologies de l'information, le degré d'intensité des aides publiques à la R-D est beaucoup plus élevé que dans d'autres technologies. Toutefois, dans ce domaine, presque tous les pays Membres de l'OCDE fournissent des aides publiques sous une forme ou sous une autre, de sorte qu'il est difficile de dire si les aides publiques à la R-D ont faussé la concurrence à l'échelon national et international.

D'un point de vue économique, les subventions à la R-D pourraient se justifier dans la mesure où elles permettent de faire face aux défaillances du marché. Il se peut que les marchés ne fonctionnent pas efficacement pour diverses raisons (incertitudes, informations divergentes, économies d'échelle, facteurs indivisibles, externalités dans la production des connaissances). D'où, en général, un écart entre les rendements sociaux et les rendements privés. A eux seuls, les mécanismes du marché engendrent trop peu d'investissement privé dans la R-D, ce qui implique une allocation suboptimale des ressources et une réduction du potentiel de croissance économique. En subventionnant les activités privées de R-D, les pouvoirs publics peuvent inciter davantage les entreprises à investir dans la recherche-développement, réduire les risques et accroître les rendements privés attendus de ces investissements, portant ainsi la R-D privée à un niveau plus proche de ce qui est socialement souhaitable.

S'il était établi qu'un programme d'aide publique réduise l'écart entre les rendements privés et les rendements sociaux de la R-D, un tel programme pourrait alors trouver sa justification du point de vue de l'allocation des ressources. Si, outre ses effets positifs sur l'allocation des ressources, ce programme produisait des avantages sociaux de nature à compenser ou à dépasser le montant du financement public en cause, il pourrait de plus se justifier du point de vue de la répartition des ressources, car les subventions à la R-D pourraient

être interprétées comme une compensation pour les avantages sociaux dégagés. Dans ce cas, il n'y aurait pas de discrimination, au niveau de l'entreprise, entre les bénéficiaires et les non-bénéficiaires des subventions à la R-D.

Les problèmes de mesure et de méthode rencontrés dans l'application de ce concept à la réalité des aides publiques à la R-D industrielle sont évidents, compte tenu en particulier du délai qui s'écoule entre l'adoption des mesures pertinentes par les pouvoirs publics et les effets estimés sur les résultats de la R-D obtenus par l'entreprise subventionnée. Toutefois, ces considérations doivent être prises en compte lors de la conception de nouveaux programmes technologiques ou de l'évaluation des subventions effectivement attribuées. Les pouvoirs publics doivent savoir si leurs programmes technologiques ont une incidence réelle et sont rentables ; s'ils sont mis en œuvre à l'aide des outils appropriés ; s'ils sont bien administrés ; s'ils permettent d'obtenir les résultats souhaités et à quel coût. Certains gouvernements des pays de l'OCDE ont récemment défini des procédures qui prévoient la présentation obligatoire d'une déclaration en bonne et due forme sur le bien-fondé, les objectifs, la préévaluation, le suivi et l'évaluation des programmes d'aide publique avant leur mise en œuvre. C'est là un pas important vers des « pratiques optimales » en matière de politique technologique, qui permettra d'améliorer la conception et l'exécution des programmes.

# LA DÉFINITION DES SUBVENTIONS A LA R-D ET A L'INNOVATION INDUSTRIELLE

## TABLE DES MATIÈRES

I. Introduction . . . . .	118
II. Éléments d'une définition des subventions à la R-D dans le projet « aides publiques à l'industrie » de l'OCDE . . . . .	119
III. Définition des subventions à la R-D dans le nouvel accord de l'OMC . . . . .	124
IV. Définitions pertinentes figurant dans les manuels portant sur des activités relevant de la science et de la technologie . . . . .	127
<i>Annexe 1</i> : Formulaire de notification complémentaire II . . . . .	143
<i>Annexe 2</i> : Formulaire de notification complémentaire III . . . . .	146
<i>Annexe 3</i> : Extraits de l'enquête internationale sur les ressources consacrées à la R-D par les pays de l'OCDE . . . . .	149
Références . . . . .	155

---

Cet article a été rédigé par Udo Pretscher de la Division de l'industrie et Alison Young de la Division des analyses économiques et des statistiques, Direction de la science, de la technologie et de l'industrie de l'OCDE.

---

## I. INTRODUCTION

Les interventions financières des pouvoirs publics en faveur de la R-D industrielle et de l'innovation technologique sont particulièrement complexes. Leur mesure est tributaire des définitions et des concepts sous-jacents. Au niveau tant national qu'international, les chiffres sont produits à partir d'un ensemble de définitions et de concepts variés. L'interface entre ces définitions et concepts et les enquêtes correspondantes est souvent mal connue, de même que leur couverture commune. Dans le domaine public, et plus spécialement dans les discussions nationales et internationales sur l'action à mener, le fait que les chiffres soient dissociés de leur contexte conceptuel reste une source de malentendus et un obstacle à une meilleure transparence et ne facilite pas les comparaisons.

Le projet de l'OCDE sur les aides publiques à l'industrie, l'accord de l'OMC sur les subventions et mesures compensatoires, ainsi que le *Manuel de Frascati* (OCDE, 1994) sur la méthode type proposée pour les enquêtes sur la recherche et le développement expérimental, sont devenus trois concepts largement répandus pour mesurer et notifier les interventions financières des pouvoirs publics en faveur de la R-D industrielle. D'autres définitions pertinentes se trouvent dans le *Manuel d'Oslo* (OCDE/EUROSTAT, 1997) sur la mesure de l'innovation technologique. Si la raison d'être de chacun de ces cadres conceptuels est différente, portant aussi bien sur des considérations de politique industrielle que sur le potentiel de distorsion des échanges ou l'impact sur la politique de l'innovation de l'aide financière en faveur de la R-D industrielle, ils sont tous devenus des références internationales pour collecter et interpréter des données sur l'aide, les subventions et sur la R-D et/ou l'innovation technologique. De plus, les experts des domaines concernés ont explicitement demandé que l'élaboration affinée des définitions internationales, notamment celles relatives aux subventions en faveur de la R-D, s'appuie sur les définitions et concepts élaborés par l'OCDE.

Le présent article décrit brièvement les modalités de notification des subventions adoptées par l'OCDE et le GATT/OMC, ainsi que la manière dont ces organisations définissent et considèrent les subventions à la R-D (et à l'innovation) ; il donne aussi des informations sur les définitions pertinentes figurant dans le *Manuel de Frascati* et le *Manuel d'Oslo*, ainsi que sur les données collectées par l'OCDE sur la R-D industrielle financée par l'État.

## II. ÉLÉMENTS D'UNE DÉFINITION DES SUBVENTIONS A LA R-D DANS LE PROJET « AIDES PUBLIQUES A L'INDUSTRIE » DE L'OCDE

### **Objet du projet « Aides publiques à l'industrie »**

Les gouvernements Membres de l'OCDE se sont engagés à rendre transparentes leurs politiques d'aide à l'industrie et à faire en sorte que les informations relatives à ces politiques se prêtent davantage à une comparaison à l'échelle internationale par le respect d'un projet de notification.

En 1993, le Groupe de travail du Comité de l'industrie de l'OCDE a élaboré un nouveau questionnaire sur les subventions à l'industrie. Ce questionnaire, qui a été publié sous le titre « Subventions à l'industrie : manuel de notification » (OCDE, 1995), est le résultat d'efforts collectifs visant à élaborer de nouveaux concepts et méthodologies pour la communication d'informations relatives aux programmes d'aide à l'industrie conformément aux principes adoptés dans l'ensemble de la zone de l'OCDE. Cet instrument permet une amélioration du suivi des pratiques d'aide à l'industrie grâce à une harmonisation des définitions, des conventions méthodologiques et des principes de calcul. Sur la base de ce questionnaire, des informations ont été collectées auprès des pays Membres de l'OCDE et de la Commission de l'Union européenne pour la période 1989-93.

### **Caractéristiques générales de la définition des subventions adoptée par le Comité de l'industrie**

Le projet « Aides publiques à l'industrie » couvre les transactions financières entre le secteur public et les industries manufacturières. Par industrie manufacturière, il faut entendre l'ensemble des activités entrant dans la catégorie D de la Classification Internationale Type ainsi que les domaines des biotechnologies et des produits associés. Il a également été décidé d'inclure les aides au développement et à l'édition de logiciels dans la mesure où elles sont accordées à des entreprises manufacturières et/ou font partie de « systèmes » relevant de la fabrication de produits manufacturés.

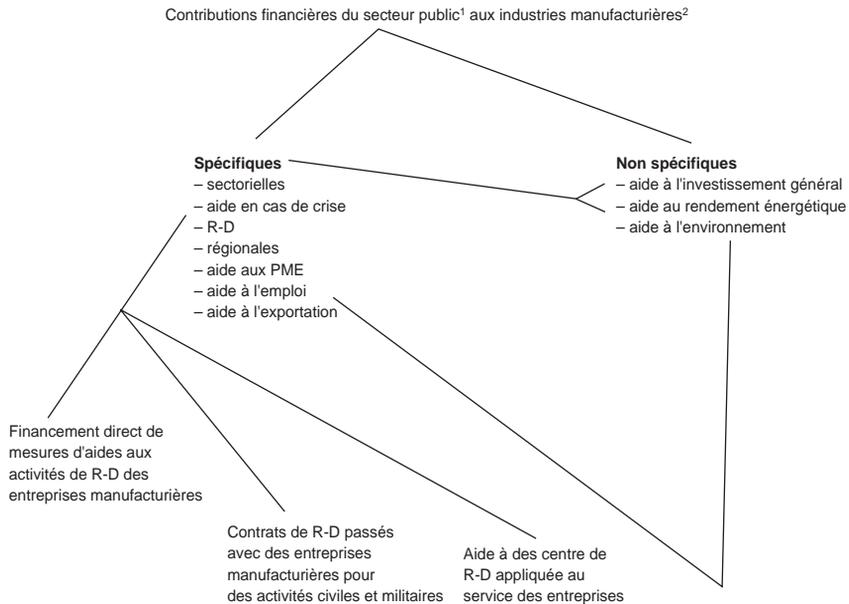
L'exigence de notification concerne tous les programmes d'aide directe et mesures indirectes d'aide publique sous forme de contrats de R-D et de services technologiques aux entreprises manufacturières, ainsi que les marchés publics de produits manufacturés, y compris les marchés militaires.

Par secteur public, on entend généralement l'administration centrale et les services situés au niveau immédiatement inférieur (infra-national). L'aide fournie aux industries manufacturières par le biais d'institutions intermédiaires publiques ou privées doit aussi être notifiée.

Un autre critère à prendre en compte est celui de la spécificité des mesures. Seules les mesures d'aide financière auxquelles peuvent avoir accès des entités économiques particulières (entreprises, groupes d'entreprises, secteurs d'activité) sont considérées comme des aides directes. Doivent cependant être mentionnés également les programmes en faveur de l'investissement général ou spécialisé. Dans ce cas, mêmes les mesures accessibles à tous doivent être notifiées.

Les données quantitatives portent d'abord sur les dépenses budgétaires brutes de l'État, qui mesurent le montant total des fonds transférés aux entreprises bénéficiaires et, ensuite, sur le coût net pour l'État, qui représente la différence entre le coût du financement d'un programme sur une année donnée et les recettes procurées par le même programme à l'État.

Tableau 1. Définition des aides directes par l'OCDE



1. Administration centrale et services situés au niveau immédiatement inférieur et institutions intermédiaires.  
 2. Catégorie D de la CITI biotechnologie systèmes relevant d'activités manufacturières.

Les chiffres correspondant au coût net pour l'État fournissent incontestablement les informations les plus intéressantes car, pour toutes les aides directes, l'élément de soutien de nombreuses mesures spécifiques peut être calculé assez précisément. Ils permettent donc de voir si, et à quel point, un élément de subvention est inhérent à un programme ou à une mesure ; ils permettent également de regrouper des programmes et des mesures utilisant des instruments de financement différents.

Dans certains autres cas (marchés publics, contrats de R-D, centres de transfert de technologie, par exemple), la transparence peut être améliorée à ce stade par une description aussi rigoureuse que possible des institutions et des pratiques plutôt que par le calcul de l'élément de subvention contenu dans ces dernières. Les chiffres notifiés font alors toujours référence aux valeurs brutes.

Dans ce projet, la définition des subventions peut donc être résumée comme suit :

*Mesures spécifiques de soutien financier direct et indirect appliquées par une administration centrale ou infra-nationale en faveur de l'industrie manufacturière et se traduisant par un coût net pour l'État.*

## **Aide à la R-D et à l'innovation technologique**

L'aide publique à la R-D et à l'innovation industrielle est un domaine majeur de la politique industrielle comme en témoignent les flux de fonds publics en faveur des industries manufacturières. Il s'agit d'une multitude de programmes d'aide directe et d'allègements fiscaux, de vecteurs d'aide indirecte (contrats de R-D, services publics de R-D, marchés publics civils et militaires) et d'un nombre croissant de mesures relevant de ce que l'on pourrait appeler une « zone grise » se situant à la limite entre la recherche fondamentale et l'aide à la R-D et à l'innovation technologique. Toute une panoplie de mesures se trouve couverte ici, le but étant d'y voir plus clair dans l'ensemble des accords institutionnels et des instruments d'aide.

En principe, toutes les mesures gouvernementales d'aide à la R-D et à l'innovation technologique dans le secteur manufacturier et pour le compte de celui-ci se trouvent concernées. En conséquence, les notifications requises sous la rubrique « Aide à la R-D et à l'innovation technologique » sont plus diversifiées que pour les autres. La notification des aides publiques à la R-D industrielle couvre cinq principales catégories de mesures :

- mesures de financement direct en faveur des activités de R-D des entreprises manufacturières ;
- contrats de R-D civils et militaires accordés à des entreprises manufacturières ;

- aide aux centres de R-D appliquée au service du secteur des entreprises ;
- contrats accordés par des agences spatiales et marchés publics passés avec ces agences ; et
- marchés publics militaires de R-D.

**Les programmes de financement direct** peuvent faire appel à la panoplie des instruments de financement direct (y compris les allégements fiscaux) recensée dans le projet. Ils peuvent être menés par l'administration centrale ou par des administrations infra-nationales, par des institutions intermédiaires ou par plusieurs de ces organismes. L'aide à la R-D effectuée dans le cadre de consortiums doit aussi être notifiée dès lors qu'elle inclut une ou plusieurs entreprises manufacturières. Les programmes d'aide à la R-D ayant des objectifs sectoriels explicites ou des effets sectoriels clairement délimités (par exemple, soutien à la conception d'un type particulier d'équipement industriel produit dans un secteur donné) doivent être notifiés sous la rubrique « politiques sectorielles » en ce qui concerne leur objectif principal, et sous la rubrique « aide à la R-D » en ce qui concerne leur objectif secondaire. Tous les projets de financement direct de ce type doivent être déclarés sur la base des programmes individuels à l'aide du formulaire type commun à tous les éléments du projet (tableau 2).

**Les contrats de R-D civils et militaires** octroyés à des entreprises manufacturières doivent être notifiés à l'aide du formulaire adéquat pour ce type d'instrument (*cf.* Formulaire de notification complémentaire II, section A, annexe 1). Seuls les contrats de R-D sont inclus ici. Dans le cas d'informations provenant d'organisations ou d'agences qui s'engagent dans différents types de R-D, il peut être nécessaire de séparer les données.

**Les institutions intermédiaires de R-D** sont définies comme étant des organisations « dont le but principal est de mettre à la disposition d'entreprises manufacturières des équipements, du personnel de recherche ou des résultats de recherche par le biais d'une coopération directe ou de transactions avec des entreprises manufacturières ». Qu'elles soient autonomes ou qu'elles s'inscrivent dans le système de recherche fondamentale ou universitaire, ces institutions sont couvertes par ce projet lorsqu'elles réduisent les coûts de R-D qui devraient normalement être supportés par les entreprises elles-mêmes, en mettant à leur disposition des ressources de R-D (équipements et personnels) et des résultats de recherche (technologies et brevets) à des prix inférieurs à leur coût économique. C'est le cas lorsque ces institutions sont financées partiellement ou entièrement par des sources publiques comme l'administration centrale ou les administrations infra-nationales ou par d'autres institutions intermédiaires. Un Formulaire de notification complémentaire spécial a été établi pour tenir compte de la nécessité de fournir des renseignements plus complets sur les grands organismes et des informations plus agrégées sur les petites unités (*cf.* Formulaire de notification complémentaire II, section B, annexe 1).

**Tableau 2. Contenu de l'information dans la base de données**

TABLEAU-A

Nom du pays : xxxxxxxx	Code du programme : xxxxxxxx	<b>A – STRUCTURE DE GESTION</b>
Nom du programme	: Titre du programme	1. Administration centrale
Ministère/Organisme	: Ministère/Organisme responsable	2. Administration locale
Structure de gestion (A)	: Status de l'autorité responsable de la gestion : (7 possibilités)	3. Administration régionale
Base juridique	: Information relative à la base juridique (loi votée par le Parlement, date, etc.) du programme	4. Administration commune centrale/infranationale
Coûts couverts	: Activités des sociétés recevant une aide, données détaillées sur le taux de subventions (pourcentages de partage des coûts) et plafonds applicables à cette aide	5. Institution privée
Avantages offerts	: Avantages offerts et données quantitatives sur taux de bonification	6. Institution publique
Critères d'éligibilité	: Critères appliqués à la population potentielle des entreprises bénéficiaires	7. Institution publique/privée
Bénéficiaires réels (facultatif)	: Résumé des données sur les nombres d'entreprises	<b>B, C – OBJECTIF</b>
Conditions du marché	: Disponibilité et coût de moyens de financement des services équivalents du secteur privé	1. Sectoriel
Imposition des avantages	: Les avantages reçus dans le cadre de ce programme sont-ils soumis à l'impôt sur les sociétés, et à quel taux ?	2. Aide en cas de crise
Caractéristiques spéciales	: Ce programme prévoit-il des dispositions spéciales pour les PME ?	3. R-D et innovation technologique
Objectif	B : 10 possibilités	4. Régional
2 <sup>e</sup> objectif	C : 10 possibilités	5. Aide à l'investissement
Instrument	D : 9 possibilités	6. Aide aux PME
	(millions de la monnaie nationale)	7. Aide à l'emploi
Instrument	Indicateur	8. Aide à l'exportation
D	GGBE (J)	9. Aide au secteur de l'énergie
	NCG	10. Aide au secteur de l'environnement
	GII	<b>D – INSTRUMENT</b>
	IIE	1. Subvention ordinaire (G)
		2. Subvention remboursable (G)
		3. Bonification d'intérêt (G)
		4. Prêt ordinaire (G)
		5. Prêt conditionnel (G)
		6. Garantie (G)
		7. Prise de participation (G)
		8. Allègement fiscal (G)
		9. Divers instruments (G)
		<b>E – COÛTS SUBVENTIONNÉS</b>
		1. Coût de production
		2. Coût d'investissement
		3. Coût des investissements spécialisés
		4. Coût de transport
		5. R-D
		6. Institution à but non lucratif dans le monde entier
		<b>H – DONNÉES</b>
		1. Chiffres de dépenses
		2. Un blanc = non disponible
		3. « pn » si le programme n'est pas appliqué
		<b>I – TRAITEMENT NATIONAL</b>
		1. Toutes les entreprises
		2. Entreprises nationales seulement
		3. Entreprises opérant dans le monde entier
		<b>J – INDICATEUR</b>
		1. GGBE 2 NCG
		3. GII (le cas échéant) <sup>1</sup>
		4. IIE (le cas échéant) <sup>2</sup>
		5. (voir formulaires pour données complémentaires demandées)

1. Financement public des institutions intermédiaires.

2. Flux des institutions intermédiaires vers les entreprises bénéficiaires.

Source : OCDE, formulaire de modification type pour le projet « Aides publiques à l'industrie ».

Pour des raisons de transparence et suite à la procédure d'examen « par les pairs » qui a été mise en œuvre pour examiner collectivement l'information notifiée, les contrats accordés par les agences spatiales et les marchés publics confiés à ces agences ont été groupés dans une catégorie séparée d'aide indirecte à la R-D. Ainsi, les contributions aux programmes spatiaux nationaux et internationaux ou les contrats de R-D qui ont été attribués à l'industrie spatiale sont inclus ici.

La question 4 du Formulaire de notification complémentaire III concerne les données relatives aux marchés publics militaires (annexe 2). Dans ce cas, il faut indiquer des informations sur les secteurs qui sont les principaux fournisseurs et bénéficiaires des dépenses de R-D. Il est aussi prévu que soit indiqué le pourcentage des dépenses de R-D financées par des sources étrangères.

### III. DÉFINITION DES SUBVENTIONS A LA R-D DANS LE NOUVEL ACCORD DE L'OMC

#### **Critères généraux**

La définition générale d'une subvention telle qu'elle figure dans le nouvel Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires se fonde sur trois éléments possibles :

- une contribution financière par un organisme public, ou
- une aide au revenu, ou
- une aide au niveau des prix.

On distingue alors parmi les subventions : les subventions « spécifiques » et les subventions « non spécifiques ». Les premières sont des mesures ciblées en faveur d'une entreprise, d'un secteur d'activité, d'un groupe d'entreprises ou d'un groupe de secteurs d'activité relevant de la juridiction du membre du GATT qui accorde la subvention. Les subventions non spécifiques sont celles qui sont mises à la disposition générale de toutes les entités économiques d'un pays. Seules les subventions spécifiques sont soumises aux conditions énoncées dans l'Accord.

Suite à l'approche « feu rouge/feu vert » de l'ancien Tokyo Round, les subventions spécifiques sont classées en différentes catégories selon leur impact éventuel sur les échanges.

Les **subventions prohibées** sont celles qui sont subordonnées à la performance à l'exportation ou à l'utilisation de produits d'origine nationale, de préfé-

rence à des produits importés. S'il arrive qu'une subvention tombe dans la catégorie des subventions prohibées, la solution est alors sa suppression immédiate, faute de quoi, dans le délai prévu, l'organe de règlement des conflits autorisera des mesures de rétorsion.

Les **subventions pouvant donner lieu à une action** sont les subventions qui nuisent aux intérêts d'autres pays en portant atteinte à leur industrie nationale, en annulant ou en compromettant leurs avantages dans le cadre de l'OMC, ou en leur causant un grave préjudice. En ce qui concerne les subventions à la R-D, un grave préjudice peut être causé lorsque l'effet de la subvention est une concurrence déloyale importante de la part des produits subventionnés par rapport au prix pratiqué par les concurrents étrangers, notamment lorsque la subvention *ad valorem* totale représente plus de 5 pour cent de la valeur d'un produit ou, dans le cas de produits primaires, lorsque l'effet de la subvention est d'accroître la part du marché mondial du pays pratiquant la subvention. S'il se trouve qu'une subvention tombe dans la catégorie des subventions pouvant donner lieu à une action, la solution prévue est son retrait pur et simple ou bien la suppression de ses effets défavorables. Les parties en conflit peuvent aussi se mettre d'accord sur un système de compensation.

Les **subventions ne donnant pas lieu à une action** sont des subventions spécifiques impliquant une aide à la recherche industrielle et aux activités de développement préconcurrentielles, une aide aux régions défavorisées, ou certains types d'aide à la mise en conformité d'installations existantes aux nouvelles exigences en matière d'environnement imposées par la loi et/ou des réglementations. Comme pour toutes les subventions spécifiques, les subventions ne donnant pas lieu à une action doivent faire l'objet d'une notification, mais selon des procédures plus strictes. En particulier, une notification préalable de la mise en œuvre du programme est exigée, ce qui permet d'évaluer la concordance du programme avec les critères et conditions caractérisant les subventions ne donnant pas lieu à une action. Ces dernières, si elles font l'objet d'une notification en bonne et due forme échappent à toute action disciplinaire.

Les dispositions relatives aux subventions ne donnant pas lieu à une action peuvent aussi être appliquées aux subventions non spécifiques.

Lorsqu'un membre du GATT pense qu'une subvention, par ailleurs ne donnant pas lieu à une action, entraîne de grands effets défavorables pour une industrie nationale, il peut rechercher sur ce point une détermination et une recommandation.

### **Dispositions propres aux subventions dans le domaine de la R-D**

Les dispositions de l'accord ne s'appliquent pas aux activités de **recherche fondamentale** menées par des établissements d'enseignement supérieur ou de

recherche. L'expression « recherche fondamentale » s'entend d'un « élargissement des connaissances scientifiques et techniques générales qui n'est pas lié à des objectifs industriels ou commerciaux ».

L'aide publique apportée à d'autres activités de R-D et à l'innovation industrielle entreprise par des entreprises ou par des établissements d'enseignement supérieur ou de recherche sous contrat avec des entreprises peut relever de la catégorie des subventions pouvant donner lieu à une action, des subventions ne donnant pas lieu à une action ou des subventions spécifiques selon le type d'activités et la part des coûts financés par l'aide publique.

Dans le cas de la **recherche industrielle** définie comme étant « la recherche planifiée ou des enquêtes critiques visant à acquérir de nouvelles connaissances, l'objectif étant que ces connaissances puissent être utiles pour mettre au point de nouveaux produits, procédés ou services ou entraîner une amélioration notable des produits, procédés ou services existants », l'aide est considérée comme ne donnant pas lieu à une action si elle ne couvre pas plus de 75 pour cent des coûts.

Dans le cas d'une **activité de développement préconcurrentielle**, la part de financement ne peut excéder 50 pour cent des coûts. L'expression « activité de développement préconcurrentielle » s'entend de la concrétisation des résultats de la recherche industrielle dans un plan, un schéma ou un dessin pour des produits, procédés ou services nouveaux, modifiés ou améliorés, qu'ils soient destinés à être vendus ou utilisés, y compris la création d'un premier prototype qui ne pourrait pas être utilisé commercialement. Elle peut en outre comprendre la formulation conceptuelle et le dessin d'autres produits, procédés ou services ainsi que des projets de démonstration initiale ou des projets pilotes, à condition que ces projets ne puissent pas être convertis ou utilisés pour des applications industrielles ou une exploitation commerciale. Elle ne comprend pas les modifications de routine ou modifications périodiques apportées à des produits, lignes de production, procédés de fabrication, services existants et autres opérations en cours, même si ces modifications peuvent représenter des améliorations ».

En outre, cette aide se limite exclusivement aux éléments suivants :

- « dépenses de personnel (chercheurs, techniciens et autres personnels d'appui employés exclusivement pour l'activité de recherche) ;
- coûts des instruments, du matériel et des terrains et locaux utilisés exclusivement et de manière permanente (sauf en cas de cession sur une base commerciale) pour l'activité de recherche ;
- coûts des services de consultants et des services équivalents utilisés exclusivement pour l'activité de recherche, y compris la recherche, les connaissances techniques, les brevets, etc., achetés auprès de sources extérieures ;

- frais généraux additionnels supportés directement du fait de l'activité de recherche ;
- autres frais d'exploitation (par exemple coûts des matériaux, fournitures et produits similaires) supportés directement du fait de l'activité de recherche ».

Si les niveaux autorisés d'aide ne donnant pas lieu à une action sont dépassés, le programme devient dans ce cas une subvention pouvant donner lieu à une action. (Toutefois, ces dispositions ne s'appliquent pas à l'aviation civile car il est permis de penser que ce secteur sera régi par des réglementations spécifiques.)

La structure et la portée de la définition des subventions par le GATT eu égard à la R-D se trouvent résumées au tableau 3.

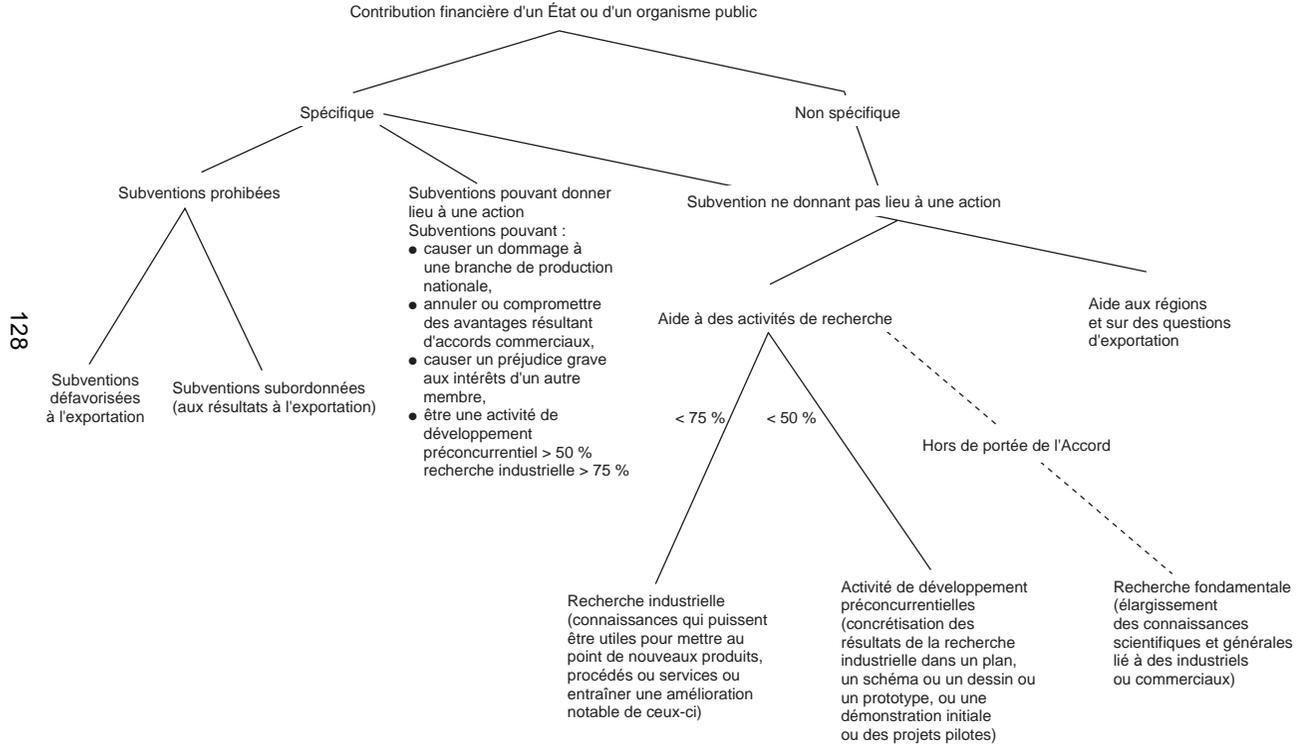
En conclusion, la conception qu'a l'OCDE de l'aide publique à l'industrie va bien au delà de la définition des subventions qui figure dans le nouvel accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires. Tandis que la définition de l'OMC concerne exclusivement les mesures spécifiques de financement direct – systèmes d'incitation fiscale ou programmes de dépenses – l'aide publique comprend également l'aide aux institutions intermédiaires de R-D et aux agences spatiales, les contrats de R-D et les marchés publics de R-D qui sont tous considérés comme des mesures indirectes. Par ailleurs, la définition de l'OCDE comprend certaines mesures de financement direct qui ne sont pas spécifiques au sens de l'accord de l'OMC.

#### IV. DÉFINITIONS PERTINENTES FIGURANT DANS LES MANUELS PORTANT SUR DES ACTIVITÉS RELEVANT DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNOLOGIE

##### **Objectif des travaux de l'OCDE sur les indicateurs de la science et de la technologie**

Le but de cette activité est de contribuer à réduire l'incertitude en matière d'élaboration des politiques en présentant des statistiques et des indicateurs qui décrivent des aspects importants des systèmes nationaux d'innovation ainsi que la manière dont ils interagissent avec l'économie et la société. Entreprise sous l'égide du Groupe d'experts nationaux sur les indicateurs de la science et de la technologie qui relève du Comité de la politique scientifique et technologique de l'OCDE, cette activité consiste à établir et mettre à jour la « famille Frascati » de manuels sur la mesure des activités scientifiques et technologiques (tableau 4), collecter des données qui se prêtent à une comparaison à l'échelle internationale

Tableau 3. Définitions des subventions à la R-D dans l'accord de l'OMC



sur ces activités et analyser ces données dans le cadre d'études politiques et économiques.

En 1994, l'OCDE a publié la cinquième édition du *Manuel de Frascati* qui présente la méthode type proposée pour les enquêtes sur la recherche et le développement expérimental. Le questionnaire de l'OCDE sur la R-D a été revu en conséquence. Après une première série d'enquêtes, l'OCDE et Eurostat ont publié en 1997 la deuxième édition du *Manuel d'Oslo* contenant les principes directeurs proposés pour le recueil et l'interprétation des données sur l'innovation technologique. Aucun de ces Manuels ni les enquêtes auxquelles ils ont donné lieu ne traitent spécifiquement des subventions. Toutefois, ils contiennent certaines définitions qui sont pertinentes ainsi que certaines catégories utiles pour rassembler des données sur le concept élargi des aides publiques à la R-D et/ou l'innovation.

**Tableau 4. Manuels de l'OCDE sur la mesure des activités scientifiques et technologiques**

Type de données	Titre
R-D	Méthode type proposée pour les enquêtes sur la recherche et le développement expérimental ( <i>Manuel de Frascati</i> 1993)
R-D	Définitions et conventions de base pour la mesure de la recherche et du développement expérimental (R-D) (Résumé du <i>Manuel de Frascati</i> de 1993)
Balance des paiements technologiques	Méthode type proposée pour le recueil et l'interprétation des données sur la balance des paiements technologiques <sup>1</sup> (Manuel BPT)
Innovation	Principes directeurs proposés pour le recueil et l'interprétation des données sur l'innovation technologique ( <i>Manuel d'Oslo</i> 1997) (avec CE/Eurostat)
Brevets	Les données sur les brevets d'invention et leur utilisation comme indicateurs de la science et de la technologie <sup>1</sup> (Manuel des brevets 1994)
Ressources humaines	Manuel sur la mesure des ressources humaines consacrées à la science et à la technologie <sup>1</sup> ( <i>Manuel de Canberra</i> 1995) (avec CE/Eurostat)

1. Traitant principalement des problèmes de classification et d'interprétation des informations existantes.  
Source : OCDE.

Le reste de ce chapitre présente les définitions et recommandations pertinentes des deux manuels avec leur numéro de paragraphe : MF = *Manuel de Frascati* ; MO = *Manuel d'Oslo*. Les commentaires de l'auteur sont en italique. On trouvera aussi des informations sur la façon dont les données correspondantes sont collectées dans les enquêtes de l'OCDE sur la R-D.

## Définition de la R-D et de l'innovation industrielle

### ***Recherche et développement expérimental (R-D) et ses composantes***

***La recherche et le développement expérimental (R-D)*** englobent les travaux de création entrepris de façon systématique en vue d'accroître la somme des connaissances, y compris la connaissance de l'homme, de la culture et de la société, ainsi que l'utilisation de cette somme de connaissances pour de nouvelles applications. (MF 57)

Le terme R-D recouvre trois activités : la recherche fondamentale, la recherche appliquée et le développement expérimental. La ***recherche fondamentale*** consiste en des travaux expérimentaux ou théoriques entrepris principalement en vue d'acquérir de nouvelles connaissances sur les fondements des phénomènes et des faits observables, sans envisager une application ou une utilisation particulière. La ***recherche appliquée*** consiste également en des travaux originaux entrepris en vue d'acquérir des connaissances nouvelles. Cependant, elle est surtout dirigée vers un but ou un objectif pratique déterminé. Le ***développement expérimental*** consiste en des travaux systématiques basés sur des connaissances existantes obtenues par la recherche et/ou l'expérience pratique, en vue de lancer la fabrication de nouveaux matériaux, produits ou dispositifs, d'établir de nouveaux procédés, systèmes et services ou d'améliorer considérablement ceux qui existent déjà. (MF 58)

Le critère de base qui permet de distinguer la R-D des activités connexes est l'existence, au sein de la R-D, élément de nouveauté non négligeable et la dissipation d'une incertitude scientifique ou technologique, autrement dit lorsque la solution d'un problème n'apparaît pas évidente à quelqu'un qui est parfaitement au fait de l'ensemble des connaissances et techniques de base couramment utilisées dans le secteur considéré. (MF 79)

*Les activités à exclure de la R-D sont les suivantes :*

- enseignement et formation ;*
- autres activités scientifiques et technologiques connexes ;*
- autres activités industrielles ;*
- administration et autres activités de soutien.*

*Aux fins du présent document, le troisième point, « autres activités industrielles », est le plus pertinent.*

Il convient d'exclure soigneusement les activités qui, bien que faisant sans aucun doute partie du processus d'innovation, ne font que rarement appel à la R-D ; c'est le cas des demandes de brevets et de la délivrance de licences, des études de marché, du lancement de la fabrication, de l'outillage et du remaniement de la conception en vue du procédé de fabrication. Certaines activités comme la mise au point de l'outillage, le développement de procédés, la conception et la réalisation de prototypes peuvent comporter un élément non négligeable de R-D, d'où la difficulté de déterminer de façon précise ce qui doit ou ne doit pas être considéré comme de la R-D. Cette remarque s'applique en particulier au secteur de la défense et aux industries conçues à grande échelle, telles que l'aérospatiale. Des difficultés analogues peuvent surgir lorsqu'il s'agit de distinguer certains services publics fondés sur la technologie, tels que l'inspection et le contrôle, des activités connexes de R-D, comme par exemple dans le domaine des denrées alimentaires et des produits pharmaceutiques. (MF 111)

En ce qui concerne la mesure de la R-D, la plus grande source d'erreur est probablement due à la difficulté de fixer avec précision la ligne de démarcation entre le développement expérimental et les activités connexes nécessaires à la réalisation d'une innovation. (MF 23)

Il est difficile de tracer avec précision la ligne de démarcation entre le développement expérimental et le développement préalable à la production (pré-production), ce dernier couvrant notamment l'établissement de modèles de démonstration à l'intention des utilisateurs et les essais correspondants, ainsi que la production conçue de manière à être applicable à toutes les situations se présentant dans l'industrie. Il serait nécessaire d'élaborer une série de conventions ou de critères par branche d'activité. La règle fondamentale établie par la Fondation nationale pour la science (NSF) des États-Unis offre une base pratique permettant d'apprécier les cas difficiles. Cette règle, dont la portée a été légèrement élargie, s'énonce comme suit :

« Si l'objectif principal des travaux est d'apporter de nouvelles améliorations techniques au produit ou au procédé, ils tombent alors sous la définition de la R-D. Si, au contraire, le produit ou le procédé ou l'approche est en grande partie « fixé » et si l'objectif principal est de trouver des débouchés, d'établir des plans de préproduction ou d'obtenir un système de production ou de contrôle harmonieux, il ne s'agit pas de R-D. » (MF 112)

*Le Manuel de Frascati donne d'autres indications sur un certain nombre d'aspects problématiques communs, comprenant la mise au point de logiciels, les activités minières et de prospection, les projets (militaires) à grande échelle et les cas résumés dans le tableau 5 (tableau 2.2 dans le texte intégral).*

### **Innovation industrielle**

**Les innovations technologiques de produit et de procédé (TPP)** couvrent les produits et procédés technologiquement nouveaux ainsi que les améliorations technologiques importantes de produits et de procédés qui ont été accomplies. Une innovation TPP a été **accomplie** dès lors qu'elle a été introduite sur le marché (innovation de produit) ou utilisée dans un procédé de production (innovation de procédé). Les innovations TPP font intervenir toutes sortes **d'activités** scientifiques, technologiques, organisationnelles, financières et commerciales. **La firme innovante TPP** est une firme qui a accompli des produits ou des procédés technologiquement nouveaux ou sensiblement améliorés au cours de la période considérée. (MO 130)

Le niveau minimal d'entrée correspond au fait que le produit ou le procédé soit nouveau (ou sensiblement amélioré) pour la firme (il ne doit pas nécessairement être nouveau à l'échelle mondiale). Les innovations TPP concernant l'activité primaire et secondaire sont prises en compte de même que les innovations de procédé dans les activités auxiliaires. (MO 131, 132)

Les innovations TPP peuvent être ventilées en produit et procédé et en fonction du degré de nouveauté du changement introduit dans chaque cas. Le terme « produit » est utilisé pour désigner à la fois les biens et les services. (MO 133, 134)

**Tableau 5. Quelques cas limites entre les activités de R-D et les autres activités industrielles**

Travaux et opérations	Traitement	Remarques
Prototypes	A inclure dans la R-D	Si l'objectif principal est la réalisation de nouvelles améliorations
Installation pilote	A inclure dans la R-D	Si l'objectif principal est la R-D
Études de conception et dessins industriels	A inclure en partie seulement dans la R-D	Inclure les études de conception requises pendant les travaux de R-D. Exclure les études de conception pour le procédé de production
Ingénierie industrielle et outillage	A inclure en partie seulement	Inclure la R-D « supplémentaire » et les activités d'outillage et d'ingénierie industrielle associées à l'élaboration des nouveaux produits et procédés. Exclure celles liées aux procédés de production
Production à titre d'essai	A inclure en partie seulement	A inclure si la production requiert des essais en vraie grandeur et donc de nouvelles études de conception et d'ingénierie. Exclure toutes les autres activités connexes
Service après-vente et détection de pannes	A exclure de la R-D	A l'exception de la R-D « supplémentaire »
Travaux relatifs aux brevets et licences	A exclure de la R-D	Tous les travaux administratifs et juridiques ayant trait aux brevets et licences (sauf ceux directement liés à un projet de R-D)
Analyses de routine	A exclure de la R-D	Même si elles sont entreprises par le personnel de R-D
Collecte de données	A exclure de la R-D	Sauf lorsqu'elle fait partie intégrante de la R-D
Services publics d'inspection et de contrôle, application des normes, réglementations	A exclure de la R-D	

Source : OCDE, *Manuel de Frascati* 1993.

---

Il importe de distinguer l'innovation TPP :

- de l'innovation dans l'organisation ;
- d'autres modifications apportées aux produits et aux procédés. (MO 155)

L'innovation dans l'organisation au sein de la firme comprend :

- la mise en place de structures sensiblement modifiées dans l'organisation ;
- la mise en œuvre de techniques avancées de gestion ;
- l'adoption par la firme d'orientations stratégiques nouvelles ou sensiblement modifiées. (MO 156)

En principe, les changements dans l'organisation ne sont considérés comme des innovations que dans la mesure où ils ont un effet mesurable sur la production, par exemple une augmentation de la productivité ou des ventes. Cependant, la présente section n'a pas pour objet de préciser les frontières entre les changements dans l'organisation qui sont novateurs et ceux qui ne le sont pas. La description qui est donnée ici vise à faire la distinction entre les changements organisationnels et l'innovation TPP. On trouvera à l'annexe 2 du *Manuel d'Oslo* 1997 une description plus complète qui sera utile à ceux qui souhaitent recueillir des données sur l'innovation dans l'organisation. (MO 157)

Alors que la réorganisation complète d'une firme constitue une « innovation dans l'organisation », la réorganisation de son installation de production peut être considérée comme une innovation TPP. Par exemple, l'introduction de *systèmes de production en flux tendus* doit être assimilée à une innovation de procédé dans la mesure où elle exerce un effet direct sur la production de produits destinés au marché. (MO 158)

Les autres changements concernant les produits et les procédés :

- sont insignifiants, mineurs ou n'apportent pas un degré suffisant de nouveauté ;
- apportent « d'autres améliorations créatives » lorsque la nouveauté ne concerne pas l'utilisation ou les caractéristiques objectives d'efficacité des produits, ou encore des méthodes de production et de livraison, mais plutôt leurs qualités esthétiques ou autres attributs à caractère subjectif. (MO 160)

Les activités d'innovation TPP sont toutes les démarches scientifiques, technologiques, organisationnelles, financières et commerciales, y compris l'investissement dans de nouvelles connaissances, qui mènent ou visent à mener à la réalisation de produits ou de procédés technologiquement nouveaux ou améliorés. Certaines de ces activités peuvent être par elles-mêmes véritablement novatrices, tandis que d'autres ne présentent pas de nouveauté mais sont nécessaires à la mise en œuvre. (MO 177)

La liste des activités *figurant au tableau 6* n'est pas exhaustive. Elle a pour but d'expliquer quand il y a lieu d'inclure certaines activités dans l'innovation TPP. (MO 181)

De tous les types de travaux susmentionnés, seules la R-D et l'acquisition de machines dans lesquelles est incorporée une technologie nouvelle sont considérées, par définition, comme des activités d'innovation TPP. Les autres peuvent en faire partie ou non, selon leur finalité. (MO 192) *Le Manuel d'Oslo donne d'autres indications sur la façon de traiter les études de conception, la formation, la commercialisation et les logiciels, qui sont les principaux cas limites.*

### **Mesure de l'aide de l'État à la R-D industrielle**

*Comme indiqué plus haut, le Manuel de Frascati ne mesure pas le montant des subventions à la R-D industrielle. Il se limite à présenter deux mesures différentes d'aide de l'État à la R-D industrielle. Il s'agit des résultats des deux modes de mesures du montant des dépenses de l'État consacrées à la R-D :*

- R-D du secteur des entreprises financée par l'État ;*
- crédits budgétaires publics de R-D (CBPRD) pour la promotion du développement industriel.*

*R-D du secteur des entreprises financée par l'État*

*Il s'agit de mesurer le montant de la R-D exécutée au cours d'une année donnée, selon les rapports de l'entreprise ou de l'institut relevant du secteur des entreprises qui l'a menée, qui est directement financé par un gouvernement fédéral, central, régional ou local.*

Le **secteur des entreprises** comprend toutes les firmes, organismes et institutions dont l'activité première est la production marchande de biens ou de services (autres que d'enseignement supérieur) en vue de leur vente au public, à un prix qui correspond à la réalité économique, et les institutions privées sans but lucratif principalement au service de ces entreprises. (MF 145)

L'essentiel de ce secteur est constitué par des entreprises privées (sociétés et quasi-sociétés) distribuant ou non des bénéfiques. Parmi ces entreprises, on trouve des firmes dont l'activité principale est la R-D (instituts de R-D et laboratoires commerciaux). Toute entreprise privée fournissant des services d'enseignement supérieur devrait être classée dans le secteur de l'enseignement supérieur. En outre, ce secteur comprend les entreprises publiques (entreprises et

Tableau 6. **Activités techniques d'innovation de produit et de procédé****1. Acquisition et production de connaissances pertinentes qui sont nouvelles pour la firme**a) *Recherche et développement expérimental*

Définition figurant dans le *Manuel de Frascati*

b) *Acquisition de technologie non incorporée et de savoir-faire*

Acquisition à l'extérieur de technologie sous forme de brevets, inventions non brevetées, licences, divulgations de savoir-faire, marques de fabrique, études de conception, modèles et services informatiques ainsi que d'autres services scientifiques et techniques liés à la réalisation d'innovations TPP, à laquelle s'ajoute l'acquisition de logiciels non classés ailleurs. (MO 185)

c) *Acquisition de technologie incorporée*

Acquisition de machines et d'équipements aux performances technologiques améliorées (logiciel intégré compris) liées à des innovations technologiques de produit ou de procédé réalisées par la firme. (MO 186)

**2. Autres activités de préparation à la production**a) *Outillage et ingénierie industrielle*

Modifications des procédures de production et de contrôle de la qualité, des méthodes et des normes ainsi que des logiciels associés requis pour produire le produit technologiquement nouveau ou amélioré ou pour utiliser le procédé technologiquement nouveau ou amélioré. (MO 187)

b) *Études de conception industrielle non classées ailleurs*

Plans et dessins destinés à définir les procédures, les spécifications techniques et les caractéristiques de fonctionnement nécessaires à la production de produits technologiquement nouveaux et à la mise en œuvre de procédés nouveaux. (MO 188)

c) *Acquisition d'autres équipements*

Acquisitions de bâtiments ou de machines, outillage et équipements – ne comportant pas d'amélioration de performances technologiques – qui sont nécessaires à la réalisation de produits ou de procédés technologiquement nouveaux ou améliorés. (MO 189)

d) *Démarrage de la production*

Il peut s'agir de modifications apportées aux produits ou aux procédés, du recyclage du personnel pour le former aux nouvelles techniques ou à l'utilisation de nouvelles machines, et de tout essai de production ne faisant pas déjà partie des activités de R-D. (MO 190)

**3. Commercialisation de produits nouveaux ou améliorés**

Activités associées au lancement d'un produit technologiquement nouveau ou amélioré. Elles peuvent inclure des études de marché préliminaires, des essais de commercialisation et la publicité accompagnant le lancement, mais ne couvrent pas la mise en place de réseaux de distribution pour la commercialisation des innovations. (MO 191)

quasi-entreprises publiques exploitées par des services gouvernementaux) qui ont pour activité essentielle la production marchande et la vente de types de biens et services souvent fournis par des entreprises privées, encore que, pour des raisons de politique, le prix de ces produits et services puisse être inférieur aux coûts globaux de production. (MF 146, 147)

Si on le compare aux organismes intermédiaires de R-D, il faut remarquer que ce secteur englobe aussi les **institutions privées sans but lucratif** (ISBL) qui sont des producteurs marchands de biens et de services autres que l'enseignement supérieur. Elles sont de deux types. (MF 148)

Les premières sont les ISBL qui ont pour activité principale de produire des biens et des services qu'elles vendront à des prix fixés de manière à couvrir la majeure partie ou la totalité des coûts encourus. Ces instituts de recherche, cliniques, hôpitaux, cabinets médicaux du secteur privé payant des droits, etc., peuvent être en mesure de trouver des fonds supplémentaires sous forme de donations ou de leurs propres avoirs fournissant des revenus de propriété qui leur permettent de pratiquer des prix inférieurs au coût moyen. (MF 149)

Les deuxièmes sont les ISBL au service des entreprises. Elles sont en général créées et gérées par des associations d'entreprises qu'elles sont conçues pour promouvoir, telles que les chambres de commerce, les associations agricoles, manufacturières ou commerciales. Leurs activités sont habituellement financées par les contributions ou cotisations des entreprises intéressées qui offrent un soutien « institutionnel » à leurs travaux de R-D. Cependant, toute ISBL assumant des fonctions analogues mais contrôlée ou principalement financée par l'État – par exemple, si son existence dépend d'une subvention générale du secteur public – devrait être classée dans le secteur de l'État. (MF 150)

Enfin, ce secteur comprend les unités associées au secteur de l'enseignement supérieur et au secteur de l'État qui ont pour principal objectif de développer le secteur des entreprises et de contribuer à ses activités, à l'exception de celles qui sont contrôlées ou financées principalement par l'État. Il importe de considérer en l'occurrence le secteur principalement desservi par l'unité à classer et non une quelconque forme de coopération portant sur des projets, l'utilisation d'équipements ou l'emploi de personnel relevant d'institutions qui appartiennent aux secteurs de l'enseignement supérieur ou de l'État ou travaillant pour ces institutions. (MF 151)

*Les tableaux correspondant au questionnaire de l'OCDE sur la R-D figurent à l'annexe 3. Les données concernant la R-D menée dans l'ensemble du secteur des entreprises et financée par l'État (comme au tableau M1 figurant dans l'annexe 3) sont collectées dans le formulaire d'enquête simplifié pour la publication bisannuelle Principaux indicateurs de science et de technologie. Ce tableau est rempli par la majorité des pays. Le questionnaire plus détaillé contient deux autres tableaux sur la R-D menée dans le secteur des entreprises et financée par*

*l'État, le premier (tableau S2) par secteur industriel qui est rempli par la majorité des pays et le deuxième sur l'aide publique à la R-D menée dans des firmes et instituts relevant du secteur des entreprises (tableau T6), qui est rempli par une douzaine de pays.*

La R-D menée dans le secteur des entreprises est généralement ventilée par secteur d'activité au niveau de l'entreprise. *Lorsqu'une entreprise effectue des travaux de R-D pour plusieurs activités économiques, la R-D peut être ventilée entre ces activités.*

Lorsque les travaux de R-D sont exécutés dans une entité juridique se spécialisant dans la recherche et le développement, l'unité visée sera classée dans la catégorie de la recherche et des services destinés aux entreprises [voir CITI Rév. 3, para. 73 (ONU, 1990)]. Il est donc souhaitable, aux fins d'analyse de la R-D, de prévoir en l'occurrence une classification supplémentaire reflétant la/les subdivision(s) du groupe des industries qui bénéficie de ses activités de R-D. Celle-ci pourra reposer sur les données relatives aux activités ou aux produits obtenues dans le cadre des enquêtes sur la R-D. (MF 161) *Cette instruction est la même que celle qui, dans le questionnaire sur les subventions, veut que les entreprises privées d'ingénierie et de R-D soient indiquées dans le secteur manufacturier dans le tableau relatif aux contrats de R-D (cf. annexe 1).*

Les données relatives à la R-D relevant du secteur des entreprises et financée par l'État, par secteur d'activité, sont collectées grâce au tableau I.4 du questionnaire sur la R-D.

*La définition du financement par l'État diffère considérablement de celle qui est adoptée à propos des subventions. Il en va de même pour l'utilisation des termes « direct » et « indirect », « net » et « brut ».*

*D'après le Manuel de Frascati, pour que ce flux financier soit correctement identifié, deux conditions doivent être remplies :*

- il faut qu'il y ait transfert direct des ressources ;
- ce transfert doit être à la fois prévu et réellement utilisé pour l'exécution de la R-D. (MF 368)

La transaction peut revêtir la forme d'un contrat, d'une aide financière ou d'une donation et peut consister en un apport d'argent ou d'autres ressources (personnel ou matériel prêté à l'exécutant, par exemple). En cas d'importants transferts non monétaires, il faut évaluer la valeur courante de la transaction, car tous les transferts doivent être exprimés en termes financiers. (MF 369)

La passation de contrats ou l'octroi d'une aide financière pour l'exécution de travaux actuels ou futurs de R-D sont clairement assimilables à un transfert de fonds. Le transfert de fonds du secteur de l'État aux autres secteurs est particulièrement important pour les utilisateurs de données sur la R-D. (MF 370)

On peut définir deux catégories de fonds publics de ce type :

- a) les fonds spécifiquement réservés à l'achat de R-D, c'est-à-dire que les résultats de la R-D appartiennent au destinataire de l'extrant ou produit de la R-D, qui ne sera pas nécessairement celui qui finance la R-D ;
- b) les fonds remis aux exécutants de la R-D sous forme de dons ou subventions, les résultats de la R-D devenant la propriété des exécutants de la R-D. (MF 372)

En théorie, lorsqu'un gouvernement autorise une entreprise ou une université à utiliser gratuitement, au cours de ses activités de R-D, des installations telles qu'une soufflerie, un observatoire ou un site de lancement par exemple, la valeur du service (valeur locative imputée) devrait être assimilée à un transfert. Dans la pratique, le bénéficiaire de cette transaction et peut-être même le « donneur » ne serait normalement pas en mesure d'établir une telle estimation. (MF 374)

Il peut arriver qu'un projet de R-D d'une entreprise soit financé sur un prêt consenti par une institution financière, une entreprise apparentée ou un gouvernement. Les prêts remboursables ne doivent pas être considérés comme des transferts ; les prêts éventuellement consentis à fonds perdu doivent en revanche être considérés comme des transferts (par convention). (MF 375)

Il existe également toute une série d'autres incitations publiques à la R-D dans le secteur des entreprises. On peut citer, par exemple, l'exemption de l'impôt sur le revenu pour la R-D industrielle, le paiement par l'État, sur demande et après vérification, d'une fraction ou de la totalité des dépenses de R-D de l'entreprise, l'octroi de primes liées à un contrat de recherche afin d'encourager l'entreprise dans ses propres travaux de R-D, l'exonération de taxes et de droits de douane sur le matériel de R-D et le remboursement d'une partie des frais encourus par l'entreprise si celle-ci augmente l'effectif de son personnel de R-D. Pour l'instant, même si ces transferts peuvent être indiqués séparément, ils ne devraient pas être comptabilisés comme une aide directe à la R-D. Les unités statistiques devraient donc comptabiliser tel quel le montant brut de leurs dépenses, même lorsque celles-ci se trouvent réduites du fait de l'octroi d'exemptions, de ristournes ou d'aides versées *a posteriori*. (MF 376)

*Des informations doivent aussi être communiquées sur la R-D militaire. Les pays qui ne mènent qu'un effort très modeste de R-D militaire n'ont l'obligation de fournir qu'un total national, mais ceux qui mènent des efforts plus importants dans ce domaine doivent fournir l'équivalent du tableau M.1. Un certain nombre de pays le font régulièrement, notamment la France et le Royaume-Uni, ce qui permet de voir quelle est la part de R-D relevant du secteur des entreprises qui est financée par l'État et qui relève des contrats ou marchés publics militaires. Une annexe du Manuel de Frascati donne des indications importantes sur la mesure de la R-D militaire.*

### *Crédits budgétaires publics de R-D (CBPRD)*

Dans ce type d'analyse, on s'intéresse essentiellement aux intentions ou objectifs des gouvernements qui allouent des fonds à la R-D. Le financement de la R-D est donc défini en fonction de celui qui finance (y compris les fonds généraux des universités d'origine publique) et il peut aussi bien s'agir de prévisions (budgets prévisionnels) que de données rétrospectives (budget final ou dépenses réelles). Alors que les statistiques de R-D proprement dites sont recueillies au moyen d'enquêtes spécifiques, les données relatives au financement public de la R-D doivent généralement être extraites des budgets nationaux, à une étape ou l'autre de la procédure budgétaire, et ces derniers appliquent leurs propres méthodes et terminologie normalisées sur le plan national. Bien que les liens entre les enquêtes et les données sur les CBPRD se soient améliorés ces dernières années, l'analyse qui en résulte sera toujours un compromis entre ce qui est souhaitable du point de vue de la R-D et ce qui est disponible à partir du budget ou d'autres sources connexes. (MF 54)

*Pour les besoins des CBPRD, il est recommandé que :*

- a) l'administration centrale ou fédérale soit toujours incluse ;
- b) l'administration des provinces et celle des États d'une fédération soient comprises quand leur contribution est importante ;
- c) les fonds en provenance d'administrations locales (taxes locales) soient exclus. (MF 431)

Les CBPRD couvrent non seulement la R-D financée par l'État et exécutée dans des établissements publics, mais également la R-D financée par l'État et exécutée dans les trois autres secteurs nationaux (entreprises, institutions privées sans but lucratif, enseignement supérieur) et aussi à l'étranger (y compris les organisations internationales). (MF 432)

Les CBPRD comprennent à la fois les dépenses courantes et les dépenses en capital.

Les CBPRD comprennent tous les crédits qui seront financés par des recettes fiscales. Un problème se pose à propos des travaux de R-D exécutés par l'État mais à l'aide de fonds provenant d'autres sources. Dans certains pays, ces montants peuvent être inclus dans le budget de l'État puisque l'organisme concerné doit obtenir l'autorisation de l'État pour les dépenser (démarche « brute »). Dans d'autres pays, ils peuvent être exclus et ne sont inscrites que les sommes récemment votées (démarche « nette »). Lorsqu'on étudie ces sources « extrabudgétaires », il conviendrait d'établir une distinction entre :

- les contrats ou subventions provenant d'autres secteurs pour l'exécution de travaux de R-D par des établissements publics, qui devraient toujours être imputés au secteur d'origine et ne devraient pas être inclus dans les CBPRD ;

- les autres fonds extrabudgétaires, tels que les « recettes retenues » de laboratoires publics, les recettes tirées de redevances diverses, etc. pour lesquels aucun principe directeur ne peut être suggéré, mais la façon de traiter ces fonds devrait toujours être explicitée dans des notes jointes aux données.

#### *Prêts et financement indirect de la R-D industrielle*

Il conviendrait de se conformer, autant que possible, aux instructions données au chapitre 6 concernant aussi bien des prêts que du financement indirect (voir MF section 6.3.2.1). Ainsi, les prêts qui ne seront pas forcément remboursés devraient être inclus dans les CBPRD, mais les prêts destinés à être remboursés et le soutien indirect à la R-D industrielle par le biais des abattements fiscaux, etc. devraient, en principe, être exclus. Néanmoins, quand ces programmes de soutien indirect sont entrepris dans le cadre d'une politique de R-D intégrée (par exemple, quand les sources sont attestées et prises en compte dans l'examen interministériel d'un budget de la science), ils peuvent être inclus dans les CBPRD. Toutefois, le financement indirect devrait toujours être indiqué séparément afin qu'il puisse être exclu lors de certaines comparaisons internationales. (MF 440)

#### **Répartition par objectif socioéconomique**

La classification des données sur les CBPRD par objectif socioéconomique a pour but d'aider les gouvernements à formuler une politique scientifique et technologique. En conséquence, les catégories doivent être larges et les séries statistiques visent à refléter l'importance des ressources consacrées à chaque finalité principale (défense, développement industriel, etc.). Les gouvernements des pays de l'OCDE poursuivent en général une politique scientifique et, partant, ventilent les fonds qu'ils attribuent à la R-D d'une manière qui correspond, dans une large mesure, aux onze grandes catégories utilisées par l'OCDE. Néanmoins, la concordance n'est jamais parfaite et cette classification reflète toujours les intentions d'un programme donné sur le plan de la politique plutôt que son contenu détaillé. Pour cette raison et du fait des contraintes méthodologiques liées au mode de compilation, les données sur les CBPRD présentent probablement, dans l'absolu, un niveau de comparabilité inférieur à celui de la plupart des autres séries examinées dans ce Manuel. (MF 55)

*La liste des objectifs figure au tableau M6 en annexe. L'objectif le plus important pour l'étude des aides publiques est la « promotion du développement industriel » définie de la manière suivante :*

« Ce groupe comprend les programmes de R-D ayant pour principal objectif de promouvoir le développement de l'industrie. Il couvre, pour l'essentiel, les programmes de R-D en faveur des activités manufacturières (CITI Rév. 3, divi-

sions 15-37) mais comprend aussi la R-D en faveur de la construction (CITI Rév. 3, division 45), du commerce de gros et de détail, des hôtels et restaurants (CITI Rév. 3, divisions 50-52 et 55), des banques, assurances et autres services commerciaux (CITI Rév. 3, divisions 65-67 et 70-74), ou en faveur de l'industrie en général. Il n'englobe pas les travaux de R-D exécutés par l'industrie (principalement financés sur fonds publics) à l'appui d'autres objectifs – par exemple dans le domaine de l'espace, de la défense, des transports et télécommunications – bien que ceux-ci aient manifestement un effet secondaire important sur le développement des industries en cause. Si la R-D vise à étayer un projet collectif, elle devrait être exclue de ce groupe et prise en compte au titre de l'objectif approprié. Par exemple, la mise au point d'un nouveau type de matériel roulant dans le cadre de la réorganisation des chemins de fer nationaux devrait être classée sous la rubrique « Transports ». Les travaux d'adaptation d'un matériel roulant analogue à des fins de vente à l'exportation devraient figurer sous la présente rubrique. De la même manière, la R-D visant à promouvoir le tourisme en tant qu'activité culturelle devrait figurer sous la rubrique décrite à la section 8.7.4.7, mais la R-D principalement destinée à améliorer les perspectives commerciales de l'industrie hôtelière et du tourisme devrait figurer sous la présente rubrique. »

*Presque tous les pays Membres fournissent à l'OCDE chaque année des données relatives à leurs CBPRD par objectifs socioéconomiques (tableau M.6). Certains fournissent aussi un tableau récapitulatif des objectifs et du secteur de destination des fonds (tableau 0.1) qui permet de faire la distinction entre les fonds destinés au secteur des entreprises et ceux destinés à d'autres secteurs, y compris l'étranger. Les pays qui communiquent les séries de données correspondantes à Eurostat doivent également indiquer chaque année une ventilation plus détaillée des données relatives au « développement industriel » par secteur économique aidé.*

### **Évolution actuelle de la notification des dépenses de R-D**

Il est maintenant reconnu que l'omission des incitations fiscales dans la mesure de la R-D financée par l'État, aussi bien dans le *Manuel de Frascati* que dans les enquêtes correspondantes, conduit à des données incomplètes sur l'aide publique à la R-D. Un petit groupe d'experts travaille actuellement à résoudre les problèmes techniques que pose l'imputation de ces dépenses au budget de l'État dans les séries notifiées par les exécutants.

Des mesures ont déjà été prises dans les séries pour ventiler les fonds provenant de l'étranger afin de faire apparaître séparément l'aide à la R-D reçue de la Commission européenne.

Annexe 1

## FORMULAIRE DE NOTIFICATION COMPLÉMENTAIRE II

### Contrats de R-D et institutions intermédiaires de R-D

**NOTE :** Les contrats de R-D devraient être notifiés sous la rubrique A ci-après. Les subventions de R-D devraient normalement être notifiées dans le Formulaire général de notification. La « R-D interne » intéressant les industries manufacturières devraient être notifiée sous la rubrique B ci-après. Cela peut impliquer une certaine ventilation des informations émanant d'organisations ou d'agences « polyvalentes » (s'il en existe).

A. Contrats de recherche-développement

**Q 1** Nom du ministère, de l'organisme ou de l'institution intermédiaire :

**Q 2** Quel est le montant total des contrats de R-D attribués à l'ensemble des secteurs de l'économie (y compris les établissements de R-D sans but lucratif et les organismes d'enseignement) et aux secteurs manufacturiers (y compris les sociétés de R-D et d'ingénierie privées) au cours des années suivantes :

(faute de données directes, veuillez fournir des estimations)

Unité de monnaie nationale : ..... (Exemple : millions de \$EU)

Contrat de recherche-développement

Année	1989	1990	1991	1992	1993
Tous secteurs <sup>1</sup>					
Secteur manufacturier <sup>2</sup>					

1. Y compris les établissements de R-D sans but lucratif et les organismes d'enseignement.
2. Les entreprises de R-D et d'ingénierie privées sont incluses dans le secteur manufacturier.

**Q 3** Quels sont les principaux types de contrats de R-D attribués, et quelles sont leurs principales caractéristiques? Existe-t-il une ventilation par grand domaine technologique, par groupe de produits ou par branche contractante? Dans l'affirmative, veuillez fournir des renseignements sommaires sur une feuille séparée.

**Q 4** Quelles sont les règles qui régissent généralement la répartition des droits de propriété intellectuelle entre les parties du contrat, à savoir l'organisme attributeur et la(les) entreprise(s) contractante(s)?

**Q 5** Existe-t-il des règles spéciales régissant l'attribution de contrats à des catégories d'entreprises particulières (autrement dit, des entreprises « agréées »)? Existe-t-il des règles ou des avantages de ce type en faveur de groupes particuliers d'entreprises (entreprises situées dans des zones déterminées, PME, etc.)?

**Q 6** Existe-t-il des critères liés au « traitement national » régissant l'accès des entreprises aux contrats de R-D? (Contrats attribués uniquement à des entreprises à capitaux nationaux, à toutes les entreprises établies dans le pays, à toutes les entreprises, y compris des sociétés étrangères, etc.).

B. Organismes intermédiaires de recherche-développement

**NOTE : Un organisme intermédiaire de R-D est « un organisme dont la vocation principale est de mettre ses installations, son personnel ou les résultats de ses recherches à la disposition des entreprises manufacturières au moyen d'une coopération directe ou de transactions avec les entreprises manufacturières ».**

**Q 1** Nom de l'organisme intermédiaire de R-D (nom générique pour les groupes de petites institutions).

**Q 2** Quels types de services de R-D sont offerts aux entreprises manufacturières?

**Q 3** Des équipements de R-D sont-ils mis à la disposition des entreprises manufacturières? Veuillez donner des informations succinctes sur ces prestations.

**Q 4** Du personnel de R-D et des services personnalisés sont-ils mis à la disposition des entreprises manufacturières? Veuillez donner des informations succinctes sur ces prestations.

**Q 5** Les résultats des recherches, les brevets et le savoir-faire en matière de procédés détenus par les organismes intermédiaires de R-D sont-ils mis à la disposition des entreprises manufacturières? Veuillez donner des informations succinctes sur ces prestations.

**Q 6** Des groupes spéciaux d'entreprises manufacturières ont-ils particulièrement accès à ces services? Veuillez spécifier ces groupes du point de vue du site, de la taille de l'entreprise et du secteur d'activité.

**Q 7** Les services des organismes intermédiaires de R-D sont-ils tarifés et facturés? Quels sont les principes de tarification?

**Q 8** Quel est le budget moyen annuel total de l'organisme (ou du groupe de petits établissements) pour les années suivantes? (faute d'informations directes, veuillez donner des estimations) :

Unité de monnaie nationale : ..... (Exemple : millions de \$EU)

Budget annuel de l'organisme intermédiaire de R-D

Année	1989	1990	1991	1992	1993

**Q 9** Quelle est la contribution de l'administration centrale et/ou de l'administration infra-nationale ou d'autres établissements d'enseignement et de recherche au budget annuel de l'organisme intermédiaire de R-D?

Unité de monnaie nationale : .....

Contributions au budget annuel de l'organisme intermédiaire de R-D par

Année	1989	1990	1991	1992	1993
Administration centrale					
Administration infranationale					
Autres établissements d'enseignement et de recherche					

**Q 10** Quelles autres ressources (bâtiments, équipements, personnel, brevets) sont mises à la disposition de l'organisme intermédiaire de R-D par l'administration infra-nationale et par d'autres établissements d'enseignement et de recherche?

*Annexe 2*

**Formulaire de notification complémentaire III**

Marchés publics civils et militaires

**Pour les marchés publics, les obligations de notification concernent des informations qualitatives et quantitatives. Les questions 1 et 2 sont de nature qualitative et portent sur les marchés publics en général, y compris les achats faits par des organismes sub-centraux et de services publics. La question 3 demande des renseignements quantitatifs au niveau des administrations centrales et sub-centrales. La question 4 porte sur les marchés militaires.**

**Q 1** Veuillez fournir, pour les années 1989 à 1993, les informations suivantes :

a) Lois écrites, règlements d'application et/ou documents de politique générale contenant les instructions destinées aux organismes acheteurs et aux responsables des marchés sur la façon de lancer un appel d'offres, de recevoir et d'évaluer les soumissions et d'attribuer le marché.

Pour toutes les rubriques ci-dessous, veuillez indiquer dans quelle mesure, et de quelle façon, elles s'appliquent dans votre système national de passation des marchés publics :

- annonce publique des marchés à venir ;
- fourniture simultanée à tous les soumissionnaires de toutes les informations nécessaires concernant le marché ;
- communication de l'appel d'offres à tous les soumissionnaires intéressés (ou en cas d'appel d'offres restreint, communication de l'appel d'offres à tous les fournisseurs figurant sur la liste des fournisseurs agréés) ;
- dans le cas de système d'appel d'offres restreint, comment met-on à jour les listes de fournisseurs agréés? Utilise-t-on les mêmes critères pour les fournisseurs nationaux et étrangers ?
- délai suffisant pour la soumission des offres (au minimum 40 jours) ;
- les procédures utilisées dans le processus d'appel d'offres, de soumission et d'adjudication sont-elles prévisibles? Les organismes acheteurs ont-ils un pouvoir discrétionnaire pour modifier les procédures au cours du processus de passation des marchés ?
- même délai de soumission pour tous les soumissionnaires ;
- publication des prix des offres retenues ;

- communication aux soumissionnaires rejetés des raisons pour lesquelles ils n'ont pas été retenus ;
  - moyens de réclamation et de rectification dont peuvent disposer les fournisseurs ayant des plaintes à formuler ;
  - examen de la réclamation ou de la plainte par un organisme distinct ou soumission à une instance judiciaire ;
  - comment fait-on appliquer les lois et règlements sur la passation des marchés publics? Les soumissionnaires ont-ils le droit de contester les procédures au cours du processus d'achat?
- b) Procédures relatives aux marchés publics et leur domaine d'application (liberté de choix ou règles juridiquement définies commandant l'application de procédures particulières) :
- décrivez en détail la façon dont ces procédures assurent la concurrence dans le processus de soumission, d'évaluation et d'adjudication ;
  - limitation à quelques cas justifiés du recours à une source unique (urgence) ;
  - quelles sont les garanties de transparence des procédures permettant d'assurer la passation des marchés publics de façon claire et rectifiable ?
  - dans quelles circonstances peut-on utiliser une liste restreinte dans le processus d'adjudication? Un responsable des marchés publics peut-il négocier avec une partie seulement des finalistes de la liste restreinte ?
- c) Directives ou examens administratifs dans les cas d'achats par des organismes publics, des services publics (eau, transports et électricité) et des entreprises publiques non couvertes par des lois, des règlements ou des mesures de politique générale.
- d) Régime et/ou procédures spéciales pour la sécurité nationale :
- comment la sécurité nationale est-elle définie ?
  - comment les procédures de passation de marchés relevant de la sécurité nationale diffèrent-elles des procédures utilisées pour les autres marchés publics ?
- e) Régime applicable aux fournisseurs et produits intérieurs, nationaux et étrangers :
- les lois, règlements ou directives précisés dans votre réponse à la question a) exigent-ils un traitement national/un traitement non discriminatoire :
    - pour tous les soumissionnaires nationaux potentiels ?
    - pour tous les soumissionnaires potentiels, quelle que soit la nationalité du fournisseur ou l'origine du produit ?
  - les lois, règlements ou directives :
    - imposent-ils une discrimination à l'encontre des fournisseurs étrangers ?
    - permettent-ils une discrimination discrétionnaire à l'encontre des fournisseurs ou produits étrangers ?
    - prévoient-ils un traitement préférentiel pour les fournisseurs ou produits nationaux ?

Si oui, veuillez décrire la nature de la discrimination, en particulier le domaine des produits et/ou le type d'organisme acheteur. Précisez également si les organismes ache-

teurs sub-fédéraux/sub-centraux ont des exigences ou des libertés de choix identiques ou similaires ;

- comment l'origine d'un produit ou d'un service est-elle déterminée ? Est-ce précisé par écrit ? Est-ce appliqué d'une manière prévisible et transparente ? Y a-t-il une seule règle d'origine qui s'applique à tous les marchés publics ? Les règles d'origine appliquées pour les marchés publics diffèrent-elles des règles d'origine utilisées à des fins douanières ? Les organismes acheteurs fédéraux et sub-fédéraux utilisent-ils la même règle d'origine ?
- f) Référence à des normes et spécifications nationales :
- normes et spécifications non discriminatoires utilisées pour les exigences du marché ;
  - les spécifications techniques figurant dans l'avis d'appel d'offres sont-elles suffisamment détaillées pour permettre à tous les soumissionnaires potentiels de présenter des offres qui y répondent ?
  - les avis de passation de marchés publics définissent-ils des spécifications de performance ou de conception ?
  - les organismes acheteurs consultent-ils jamais les fournisseurs avant de fixer les spécifications techniques d'un achat particulier ? Si les spécifications sont modifiées après l'avis d'appel d'offres, mais avant réception des soumissions, les modifications sont-elles immédiatement notifiées à tous les soumissionnaires potentiels ?
- g) Autres systèmes/procédures de traitement préférentiel :
- taux préférentiels des différents systèmes de référence (d'après le règlement ou d'après une estimation).

**Q 2** Veuillez décrire la structure du système des marchés publics nationaux, en précisant :

- le niveau de centralisation ;
- le degré d'indépendance des organismes les uns par rapport aux autres.

**Q 3** Veuillez notifier pour les années 1989 à 1993 :

- les chiffres concernant les marchés publics (centraux et sub-centraux).

**Q 4** Dépenses militaires, veuillez notifier :

- les dépenses au titre des marchés publics militaires pour les années 1989 à 1993. Lorsque les données permettent de distinguer achats d'équipement et dépenses de R-D, veuillez les indiquer séparément. Dans chaque cas, indiquez aussi le pourcentage des achats ou des dépenses effectués auprès de sources étrangères ;
- les secteurs qui sont les principaux fournisseurs et les principaux bénéficiaires des dépenses publiques d'équipement. Si seules des données par entreprise sont disponibles, veuillez indiquer dans quel secteur l'entreprise est classée ;
- les secteurs qui sont les principaux fournisseurs et bénéficiaires des dépenses publiques de R-D. Si seules des données par entreprise sont disponibles, veuillez indiquer dans quel secteur l'entreprise est classée.

*Annexe 3*

**EXTRAITS DE L'ENQUÊTE INTERNATIONALE  
SUR LES RESSOURCES CONSACRÉES A LA R-D  
PAR LES PAYS DE L'OCDE**

Tableau M.1  
(Tableau total T.1 du questionnaire ASI 1989)

Pays

DÉPENSES INTÉRIEURES BRUTES DE R-D (DIRD)  
PAR SECTEUR D'EXÉCUTION ET SOURCE DE FINANCEMENT  
UNITÉ : MONNAIE NATIONALE

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
SECTEUR DES ENTREPRISES							
SOURCE DE FINANCEMENT							
*1. ENTREPRISES							
*2. ÉTAT DIRECT							
*3. ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR							
*4. INSTITUTS SANS BUT LUCRATIF							
*5. FONDS DE L'ÉTRANGER							
*6. TOTAL DIRDE							
SECTEUR DE L'ÉTAT							
SOURCE DE FINANCEMENT							
7. ENTREPRISES							
8. ÉTAT DIRECT							
9. ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR							
10. INSTITUTS SANS BUT LUCRATIF							
11. FONDS DE L'ÉTRANGER							
*12. TOTAL DIRDET							
SECTEUR DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR							
SOURCE DE FINANCEMENT							
13. ENTREPRISES							
14. ÉTAT DIRECT							
15. FONDS GÉNÉRAUX DES UNIVERSITÉS							
16. SOUS-TOTAL ÉTAT							
17. ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR							
18. INSTITUTS SANS BUT LUCRATIF							
19. FONDS DE L'ÉTRANGER							
*20. TOTAL DIRDES							
SECTEUR DES INSTITUTS SANS BUT LUCRATIF							
SOURCE DE FINANCEMENT							
21. ENTREPRISES							
22. ÉTAT DIRECT							
23. ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR							
24. INSTITUTS SANS BUT LUCRATIF							
25. FONDS DE L'ÉTRANGER							
*26. TOTAL							
DIRD							
SOURCE DE FINANCEMENT							
*27. ENTREPRISES							
28. ÉTAT DIRECT							
29. FONDS GÉNÉRAUX DES UNIVERSITÉS							
*30. SOUS-TOTAL ÉTAT							
*31. ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR							
*32. INSTITUTS SANS BUT LUCRATIF							
*33. FONDS DE L'ÉTRANGER							
*34. TOTAL DIRD							
35. <i>DONT</i> : DIRD POUR LA DÉFENSE							

## LA DÉFINITION DES SUBVENTIONS A LA R-D ET A L'INNOVATION INDUSTRIELLE

Tableau M1.4 (S1.4)

Pays

(Total Tableau 5.1 du Questionnaire ASI 1989)

DÉPENSES INTRAMURAUX DE R-D DES ENTREPRISES PAR INDUSTRIE ET PAR SOURCE DE FINANCEMENT

UNITÉ : MONNAIE NATIONALE

	1991	1992	1993	1994
1. AGRICULTURE, CHASSE ET SYLVICULTURE				
2. ACTIVITÉS EXTRACTIVES				
3. ACTIVITÉS DE FABRICATION				
4. Produits alimentaires, boissons, tabac				
5. Produits alimentaires et boissons				
6. Produits à base de tabac				
7. Textiles, habillement, fourrures et cuirs				
8. Textiles				
9. Articles d'habillement et fourrures				
10. Articles en cuir et chaussures				
11. Bois, papier, imprimerie, édition				
12. Bois et liège (sauf meubles)				
13. Carton, papier et articles				
14. Édition, impression et reprographie enregis.				
15. Coke, pétrole, combustible nucléaire, produit chimique, caoutchouc et matières plastiques				
16. Coke, raffinage pétrole et combustible nucléaire				
17. Produits chimiques				
18. Produits chimiques (moins produits pharmaceutiques)				
19. Produits pharmaceutiques				
20. Caoutchouc et matières plastiques				
21. Produits minéraux non métalliques				
22. Produits métallurgiques de base				
23. Produits métallurgiques de base ferreux				
24. Produits métallurgiques de base non ferreux				
25. Ouvrages en métaux (sauf mach. et mat.)				
26. Machines et matériel, instruments et transports				
27. Machines, n.c.a.				
28. Mach. de bur., compta. et trait. inform.				
29. Machines électriques				
30. Equip. électro. (radio, TV et commun.)				
31. Compos. électro. (semi-conduc. inclus)				
32. Appareils radio, TV et de communications				
33. Instruments, optique et horlogerie				
34. Véhicules automobiles				
35. Autres matériel de transport				
36. Navires				
37. Aérospatiale				
38. Autres equip. de transport n.c.a.				
39. Meubles, autres fabrications n.c.a.				
40. Meubles				
41. Autres activités de fabrication				
42. Récupération				
43. DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ, GAZ ET EAU				
44. CONSTRUCTION				
45. SECTEUR DES SERVICES				
46. Commerce (gros et détail), répar. véhicules				
47. Hôtels et restaurants				
48. Transports, entreposage				
49. Communications				
50. Postes				
51. Télécommunications				
52. Intermédiation financ. (assur. inc.)				
53. Immobil., locat. et serv. aux entreprises				
54. Informatique et activités connexes				
55. Production de logiciels				
56. Autres activités informatiques				
57. Recherche et développement expérim.				
58. Autres activités et services aux entreprises				
59. Adm. publique, serv. sociaux et collec., etc.				
60. TOTAL GÉNÉRAL				

Tableau total 6. (T.6)  
(Tableau révisé T.10 du Questionnaire ASI 1989)

Pays

DÉPENSES ET PERSONNEL DE R-D  
PAR SECTEUR D'EXÉCUTION ET TYPE D'INSTITUTIONS  
UNITÉ : MONNAIE NATIONALE ET ÉQUIVALENCE PLEIN-TEMPS  
ANNÉE : 1993 (ou année disponible la plus proche)

SECTEUR DE PERFORMANCE	Dépenses totales intramuros		Personnel de R-D	
	1 Total	2 Financement	3 Total	4 Chercheurs
TYPES D'INSTITUTIONS				
ENTREPRISES				
Entreprises privées				
1. – nationales				
2. – multinationales (50 % au moins du capital social étranger)				
3. Entreprises publiques				
4. Instituts de recherche et instituts travaillant en coopération				
5. SOUS-TOTAL ENTREPRISES				
ÉTAT				
Instituts dépendant :				
6. – de l'Administration centrale ou fédérale				
7. – des autorités provinciales ou des États				
8. – des autorités locales ou municipales				
9. Unités se situant à la frontière du secteur de l'enseignement supérieur				
10. SOUS-TOTAL ÉTAT				
ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR				
Établissements d'enseignement supérieur				
11. – publics				
12. – privés				
13. Instituts ou centres de recherche				
14. Institutions frontières avec le secteur de l'État				
15. Cliniques, centres de santé, hôpitaux univ.				
16. Autres unités situées à la frontière de l'enseignement supérieur n.c.a.				
17. SOUS-TOTAL ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR				
18. SOUS-TOTAL INSTITUTS SANS BUT LUCRATIF				
19. TOTAL NATIONAL				

## LA DÉFINITION DES SUBVENTIONS A LA R-D ET A L'INNOVATION INDUSTRIELLE

Tableau M.6  
(Tableau 0.1 des objectifs du Questionnaire ASI 1989)

Pays

### CRÉDITS BUDGÉTAIRES PUBLICS DE R-D PAR OBJECTIF SOCIOÉCONOMIQUE ET SECTEUR DE DESTINATION

UNITÉ : MONNAIE NATIONALE

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
OBJECTIF							
*1. AGRICULTURE, SYLVICULTURE ET PÊCHE							
*2. DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL							
*3. ÉNERGIE							
4. Transport et télécommunications							
5. Aménagement urbain et rural							
*6. SOUS-TOTAL INFRASTRUCTURE							
7. Prévention de la pollution							
8. Détection pollution et mesures antipollution							
*9. SOUS-TOTAL ENVIRONNEMENT							
*10. SANTÉ							
*11. DÉVELOPPEMENT ET SERVICES SOCIAUX							
*12. MILIEU TERRESTRE ET ATMOSPHÈRE							
*13. Promotion de la recherche							
*14. Fonds généraux des universités							
15. SOUS-TOTAL PROMOTION DES CONNAISSANCES							
*16. ESPACE CIVIL							
*17. DÉFENSE							
*18. NON CLASSÉ							
*19. TOTAL							

Tableau d'objectifs 0.1  
 (Tableau d'objectifs 0.2 du Questionnaire ASI 1989)  
 CRÉDITS BUDGÉTAIRES PUBLICS DE R-D PAR OBJECTIF  
 SOCIOÉCONOMIQUE ET SECTEUR DE DESTINATION  
 UNITÉ : MONNAIE NATIONALE  
 ANNÉE : 1993

Pays

STI REVUE N° 21

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Entreprises	État	Enseignement supérieur	ISBL	Organ. internat.	Autres à l'étranger	Sous-total à l'étranger	Non spécifié	Total
OBJECTIF									
1. AGRICULTURE, SYLVICULTURE ET PÊCHE									
2. DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL									
3. ÉNERGIE									
4. Transport et télécommunications									
5. Aménagement urbain et rural									
6. SOUS-TOTAL INFRASTRUCTURE									
7. Prévention de la pollution									
8. Défect. pollution et mesures antipollution									
9. SOUS-TOTAL ENVIRONNEMENT									
10. SANTÉ									
11. DÉVELOPPEMENT ET SERVICES SOCIAUX									
12. MILIEU TERRESTRE ET ATMOSPÈRE									
13. Promotion de la recherche									
14. Fonds généraux des universités									
15. SOUS-TOTAL PROMOTION CONNAISSANCE									
16. ESPACE CIVIL									
17. DÉFENSE									
18. NON CLASSÉ									
19. TOTAL									

## RÉFÉRENCES

- NATIONS UNIES (1990), *Classification internationale type, par industrie, de toutes les branches d'activité économique*, Statistical Papers Series M, n° 4, Rev. 3, New York.
- OCDE (1994), *La mesure des activités scientifiques et technologiques : Méthode type proposée pour les enquêtes sur la recherche et le développement expérimental – Manuel de Frascati*, Paris.
- OCDE (1995), *Subventions à l'industrie : Manuel de notification*, Paris.
- OCDE/EUROSTAT (1997), *Principes directeurs proposés par l'OCDE pour le recueil et l'interprétation des données sur l'innovation technologique – Manuel d'Oslo*, Paris.

**MAIN SALES OUTLETS OF OECD PUBLICATIONS  
PRINCIPAUX POINTS DE VENTE DES PUBLICATIONS DE L'OCDE**

**AUSTRALIA – AUSTRALIE**

D.A. Information Services  
648 Whitehorse Road, P.O.B 163  
Mitcham, Victoria 3132 Tel. (03) 9210.7777  
Fax: (03) 9210.7788

**AUSTRIA – AUTRICHE**

Gerold & Co.  
Graben 31  
Wien I Tel. (0222) 533.50.14  
Fax: (0222) 512.47.31.29

**BELGIUM – BELGIQUE**

Jean De Lannoy  
Avenue du Roi, Koningslaan 202  
B-1060 Bruxelles Tel. (02) 538.51.69/538.08.41  
Fax: (02) 538.08.41

**CANADA**

Renouf Publishing Company Ltd.  
5369 Canotek Road  
Unit 1  
Ottawa, Ont. K1J 9J3 Tel. (613) 745.2665  
Fax: (613) 745.7660

**Stores:**

71 1/2 Sparks Street  
Ottawa, Ont. K1P 5R1 Tel. (613) 238.8985  
Fax: (613) 238.6041

12 Adelaide Street West  
Toronto, QN M5H 1L6 Tel. (416) 363.3171  
Fax: (416) 363.5963

Les Éditions La Liberté Inc.  
3020 Chemin Sainte-Foy  
Sainte-Foy, PQ G1X 3V6 Tel. (418) 658.3763  
Fax: (418) 658.3763

Federal Publications Inc.  
165 University Avenue, Suite 701  
Toronto, ON M5H 3B8 Tel. (416) 860.1611  
Fax: (416) 860.1608

Les Publications Fédérales  
1185 Université  
Montréal, QC H3B 3A7 Tel. (514) 954.1633  
Fax: (514) 954.1635

**CHINA – CHINE**

Book Dept., China National Publications  
Import and Export Corporation (CNPIEC)  
16 Gongti E. Road, Chaoyang District  
Beijing 100020 Tel. (10) 6506-6688 Ext. 8402  
(10) 6506-3101

**CHINESE TAIPEI – TAIPEI CHINOIS**

Good Faith Worldwide Int'l. Co. Ltd.  
9th Floor, No. 118, Sec. 2  
Chung Hsiao E. Road  
Taipei Tel. (02) 391.7396/391.7397  
Fax: (02) 394.9176

**CZECH REPUBLIC –  
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE**

National Information Centre  
NIS – prodejna  
Konviktská 5  
Praha 1 – 113 57 Tel. (02) 24.23.09.07  
Fax: (02) 24.22.94.33

E-mail: nkposp@dec.niz.cz

Internet: http://www.nis.cz

**DENMARK – DANEMARK**

Munksgaard Book and Subscription Service  
35, Nørre Søgade, P.O. Box 2148  
DK-1016 København K Tel. (33) 12.85.70  
Fax: (33) 12.93.87

J. H. Schultz Information A/S,  
Herstedvang 12,  
DK – 2620 Albertslung Tel. 43 63 23 00  
Fax: 43 63 19 69

Internet: s-info@inet.uni.c.dk

**EGYPT – ÉGYPTÉ**

The Middle East Observer  
41 Sherif Street  
Cairo Tel. (2) 392.6919  
Fax: (2) 360.6804

**FINLAND – FINLANDE**

Akateeminen Kirjakauppa  
Keskuskatu 1, P.O. Box 128  
00100 Helsinki  
Subscription Services/Agence d'abonnements :  
P.O. Box 23  
00100 Helsinki Tel. (358) 9.121.4403  
Fax: (358) 9.121.4450

**\*FRANCE**

OECD/OCDE  
Mail Orders/Commandes par correspondance :  
2, rue André-Pascal  
75775 Paris Cedex 16 Tel. 33 (0)1.45.24.82.00  
Fax: 33 (0)1.49.10.42.76  
Telex: 640048 OCDE  
Internet: Compte.PUBSINQ@oecd.org

Orders via Minitel, France only/  
Commandes par Minitel, France  
exclusivement : 36 15 OCDE

OECD Bookshop/Librairie de l'OCDE :  
33, rue Octave-Feuillet  
75016 Paris Tel. 33 (0)1.45.24.81.81  
33 (0)1.45.24.81.67

Dawson  
B.P. 40  
91121 Palaiseau Cedex Tel. 01.89.10.47.00  
Fax: 01.64.54.83.26

Documentation Française  
29, quai Voltaire  
75007 Paris Tel. 01.40.15.70.00

Economica  
49, rue Héricart  
75015 Paris Tel. 01.45.78.12.92  
Fax: 01.45.75.05.67

Gibert Jeune (Droit-Économie)  
6, place Saint-Michel  
75006 Paris Tel. 01.43.25.91.19

Librairie du Commerce International  
10, avenue d'Iéna  
75016 Paris Tel. 01.40.73.34.60

Librairie Dunod  
Université Paris-Dauphine  
Place du Maréchal-de-Lattre-de-Tassigny  
75016 Paris Tel. 01.44.05.40.13

Librairie Lavoisier  
11, rue Lavoisier  
75008 Paris Tel. 01.42.65.39.95

Librairie des Sciences Politiques  
30, rue Saint-Guillaume  
75007 Paris Tel. 01.45.48.36.02

P.U.F.  
49, boulevard Saint-Michel  
75005 Paris Tel. 01.43.25.83.40

Librairie de l'Université  
12a, rue Nazareth  
13100 Aix-en-Provence Tel. 04.42.26.18.08

Documentation Française  
165, rue Garibaldi  
69003 Lyon Tel. 04.78.63.32.23

Librairie Decitre  
29, place Bellecour  
69002 Lyon Tel. 04.72.40.54.54

Librairie Sauramps  
Le Triangle  
34967 Montpellier Cedex 2 Tel. 04.67.58.85.15  
Fax: 04.67.58.27.36

A la Sorbonne Actual  
23, rue de l'Hôtel-des-Postes  
06000 Nice Tel. 04.93.13.77.75  
Fax: 04.93.80.75.69

**GERMANY – ALLEMAGNE**

OECD Bonn Centre  
August-Bebel-Allee 6  
D-53175 Bonn Tel. (0228) 959.120  
Fax: (0228) 959.12.17

**GREECE – GRÈCE**

Librairie Kauffmann  
Stadiou 28  
10564 Athens Tel. (01) 32.55.321  
Fax: (01) 32.30.320

**HONG-KONG**

Swindon Book Co. Ltd.  
Astoria Bldg. 3F  
34 Ashley Road, Tsimshatsui  
Kowloon, Hong Kong Tel. 2376.2062  
Fax: 2376.0685

**HUNGARY – HONGRIE**

Euro Info Service  
Margitsziget, Európa Ház  
1138 Budapest Tel. (1) 111.60.61  
Fax: (1) 302.50.35  
E-mail: euroinfo@mail.matav.hu  
Internet: http://www.euroinfo.hu/index.html

**ICELAND – ISLANDE**

Mál og Menning  
Laugavegi 18, Pósthólf 392  
121 Reykjavik Tel. (1) 552.4240  
Fax: (1) 562.3523

**INDIA – INDE**

Oxford Book and Stationery Co.  
Scindia House  
New Delhi 110001 Tel. (11) 331.5896/5308  
Fax: (11) 332.2639  
E-mail: oxford.publ@access.net.in

17 Park Street  
Calcutta 700016 Tel. 240832

**INDONESIA – INDONÉSIE**

Pdii-Lipi  
P.O. Box 4298  
Jakarta 12042 Tel. (21) 573.34.67  
Fax: (21) 573.34.67

**IRELAND – IRLANDE**

Government Supplies Agency  
Publications Section  
4/5 Harcourt Road  
Dublin 2 Tel. 661.31.11  
Fax: 475.27.60

**ISRAEL – ISRAËL**

Praedicta  
5 Shatner Street  
P.O. Box 34030  
Jerusalem 91430 Tel. (2) 652.84.90/1/2  
Fax: (2) 652.84.93

R.O.Y. International  
P.O. Box 13056  
Tel Aviv 61130 Tel. (3) 546 1423  
Fax: (3) 546 1442

E-mail: royil@netvision.net.il

Palestinian Authority/Middle East:  
INDEX Information Services  
P.O.B. 19502  
Jerusalem Tel. (2) 627.16.34  
Fax: (2) 627.12.19

**ITALY – ITALIE**

Libreria Commissionaria Sansoni  
Via Duca di Calabria, 1/1  
50125 Firenze Tel. (055) 64.54.15  
Fax: (055) 64.12.57

E-mail: licosa@ftbcc.it  
Via Bartolini 29  
20155 Milano Tel. (02) 36.50.83

Editrice e Libreria Herder  
Piazza Montecitorio 120  
00186 Roma Tel. 679.46.28  
Fax: 678.47.51

Libreria Hoepfi  
Via Hoepfi 5  
20121 Milano  
Tel. (02) 86.54.46  
Fax: (02) 805.28.86

Libreria Scientifica  
Dott. Lucio de Biasio 'Aeiou'  
Via Coronelli, 6  
20146 Milano  
Tel. (02) 48.95.45.52  
Fax: (02) 48.95.45.48

**JAPAN – JAPON**  
OECD Tokyo Centre  
Landic Akasaka Building  
2-3-4 Akasaka, Minato-ku  
Tokyo 107  
Tel. (81.3) 3586.2016  
Fax: (81.3) 3584.7929

**KOREA – CORÉE**  
Kyoobo Book Centre Co. Ltd.  
P.O. Box 1658, Kwang Hwa Moon  
Seoul  
Tel. 730.78.91  
Fax: 735.00.30

**MALAYSIA – MALAISE**  
University of Malaya Bookshop  
University of Malaya  
P.O. Box 1127, Jalan Pantai Baru  
59700 Kuala Lumpur  
Malaysia  
Tel. 756.5000/756.5425  
Fax: 756.3246

**MEXICO – MEXIQUE**  
OECD Mexico Centre  
Edificio INFOTEC  
Av. San Fernando no. 37  
Col. Toriello Guerra  
Tlalpan C.P. 14050  
Mexico D.F.  
Tel. (525) 528.10.38  
Fax: (525) 606.13.07

E-mail: oecd@rtn.net.mx

**NETHERLANDS – PAYS-BAS**  
SDU Uitgeverij Plantijnstraat  
Externe Fondsen  
Postbus 20014  
2500 EA's-Gravenhage  
Voor bestellingen:  
Tel. (070) 37.89.880  
Fax: (070) 34.75.778

Subscription Agency/Agence d'abonnements :  
**SWETS & ZEITLINGER BV**  
Heereweg 347B  
P.O. Box 830  
2160 SZ Lisse  
Tel. 252.435.111  
Fax: 252.415.888

**NEW ZEALAND – NOUVELLE-ZÉLANDE**  
GPLegislation Services  
P.O. Box 12418  
Thorndon, Wellington  
Tel. (04) 496.5655  
Fax: (04) 496.5698

**NORWAY – NORVÈGE**  
NIC INFO A/S  
Ostensjoveien 18  
P.O. Box 6512 Etterstad  
0606 Oslo  
Tel. (22) 97.45.00  
Fax: (22) 97.45.45

**PAKISTAN**  
Mirza Book Agency  
65 Shahrah Quaid-E-Azam  
Lahore 54000  
Tel. (42) 735.36.01  
Fax: (42) 576.37.14

**PHILIPPINE – PHILIPPINES**  
International Booksources Center Inc.  
Rm 179/920 Cityland 10 Condo Tower 2  
HV dela Costa Ext cor Valero St.  
Makati Metro Manila  
Tel. (632) 817 9676  
Fax: (632) 817 1741

**POLAND – POLOGNE**  
Ars Polona  
00-950 Warszawa  
Krakowskie Przedmiescie 7  
Tel. (22) 264760  
Fax: (22) 265334

**PORTUGAL**  
Livraria Portugal  
Rua do Carmo 70-74  
Apart. 2681  
1200 Lisboa  
Tel. (01) 347.49.82/5  
Fax: (01) 347.02.64

**SINGAPORE – SINGAPOUR**  
Ashgate Publishing  
Asia Pacific Pte. Ltd  
Golden Wheel Building, 04-03  
41, Kallang Pudding Road  
Singapore 349316  
Tel. 741.5166  
Fax: 742.9356

**SPAIN – ESPAGNE**  
Mundi-Prensa Libros S.A.  
Castelló 37, Apartado 1223  
Madrid 28001  
Tel. (91) 431.33.99  
Fax: (91) 575.39.98  
E-mail: mundiprensa@tsai.es  
Internet: <http://www.mundiprensa.es>

Mundi-Prensa Barcelona  
Consell de Cent No. 391  
08009 – Barcelona  
Tel. (93) 488.34.92  
Fax: (93) 487.76.59

Libreria de la Generalitat  
Palau Moja  
Rambla dels Estudis, 118  
08002 – Barcelona  
(Suscripciones) Tel. (93) 318.80.12  
(Publicaciones) Tel. (93) 302.67.23  
Fax: (93) 412.18.54

**SRI LANKA**  
Centre for Policy Research  
c/o Colombo Agencies Ltd.  
No. 300-304, Galle Road  
Colombo 3  
Tel. (1) 574240, 573551-2  
Fax: (1) 575394, 510711

**SWEDEN – SUÈDE**  
CE Fritzes AB  
S-106 47 Stockholm  
Tel. (08) 690.90.90  
Fax: (08) 20.50.21

For electronic publications only/  
Publications électroniques seulement  
**STATISTICS SWEDEN**  
Informationsservice  
S-115 81 Stockholm  
Tel. 8 783 5066  
Fax: 8 783 4045

Subscription Agency/Agence d'abonnements :  
Wennergren-Williams Info AB  
P.O. Box 1305  
171 25 Solna  
Tel. (08) 705.97.50  
Fax: (08) 27.00.71

Liber distribution  
International organizations  
Fagerstagatan 21  
S-163 52 Spanga

**SWITZERLAND – SUISSE**  
Maditec S.A. (Books and Periodicals/Livres  
et périodiques)  
Chemin des Palettes 4  
Case postale 266  
1020 Renens VD 1  
Tel. (021) 635.08.65  
Fax: (021) 635.07.80

Librairie Payot S.A.  
4, place Pépînet  
CP 3212  
1002 Lausanne  
Tel. (021) 320.25.11  
Fax: (021) 320.25.14

Librairie Unilivres  
6, rue de Candolle  
1205 Genève  
Tel. (022) 320.26.23  
Fax: (022) 329.73.18

Subscription Agency/Agence d'abonnements :  
Dynamapre Marketing S.A.  
38, avenue Vibert  
12-53175 Bonn (Germany)  
Tel. (022) 308.08.70  
Fax: (022) 308.07.99

See also – Voir aussi :  
OECD Bonn Centre  
August-Bebel-Allee 6  
D-53175 Bonn (Germany)  
Tel. (0228) 959.120  
Fax: (0228) 959.12.17

**THAILAND – THAÏLANDE**  
Suksit Siam Co. Ltd.  
113, 115 Fuang Nakhon Rd.  
Opp. Wat Rajabophit  
Bangkok 10200  
Tel. (662) 225.9531/2  
Fax: (662) 222.5188

**TRINIDAD & TOBAGO, CARIBBEAN TRINITE-ET-TOBAGO, CARAÏBES**  
Systematics Studies Limited  
9' Watts Street  
Curepe  
Trinidad & Tobago, W.I.  
Tel. (1809) 645.3475  
Fax: (1809) 662.5654

E-mail: tobe@trinidad.net

**TUNISIA – TUNISIE**  
Grande Librairie Spécialisée  
Fendri Ali  
Avenue Haffouz Imm El-Intilaka  
Bloc B 1 Sfax 3000  
Tel. (216-4) 296 855  
Fax: (216-4) 298.270

**TURKEY – TURQUIE**  
Kültür Yayinlari Is-Türk Ltd.  
Atatürk Bulvari No. 191/Kat 13  
06684 Kavaklıdere/Ankara  
Tel. (312) 428.11.40 Ext. 2458  
Fax : (312) 417.24.90

Dolmabahce Cad. No. 29  
Besiktas/Istanbul  
Tel. (212) 260 7188

**UNITED KINGDOM – ROYAUME-UNI**  
The Stationery Office Ltd.  
Postal orders only:  
P.O. Box 276, London SW8 5DT  
Gen. enquiries  
Tel. (171) 873 0011  
Fax: (171) 873 8463

The Stationery Office Ltd.  
Postal orders only:  
49 High Holborn, London WC1V 6HB  
Branches at: Belfast, Birmingham, Bristol,  
Edinburgh, Manchester

**UNITED STATES – ÉTATS-UNIS**  
OECD Washington Center  
2001 L Street N.W., Suite 650  
Washington, D.C. 20036-4922  
Tel. (202) 785.6323  
Fax: (202) 785.0350

Internet: [washcont@oecd.org](mailto:washcont@oecd.org)

Subscriptions to OECD periodicals may also be placed through main subscription agencies.

Les abonnements aux publications périodiques de l'OCDE peuvent être souscrits auprès des principales agences d'abonnement.

Orders and inquiries from countries where Distributors have not yet been appointed should be sent to: OECD Publications, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Les commandes provenant de pays où l'OCDE n'a pas encore désigné de distributeur peuvent être adressées aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

12-1996

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16

IMPRIMÉ EN FRANCE

(90 97 21 2 P) ISBN 92-64-25381-5 – n° 49900 1998

ISSN 1010-5237