

Un plan de sauvetage pour l'industrie automobile européenne ?

di Riccardo Perissich

(pubblicato in *www.notre-europe.eu* – 25 aprile 2009)

Après les marchés financiers, la crise a désormais gagné l'ensemble de l'économie. Les gouvernements sont donc soumis à des pressions croissantes pour venir en aide aux secteurs industriels particulièrement affectés par la crise. Il s'agit d'un sujet sensible pour le fonctionnement du marché intérieur. Beaucoup d'économistes, tout en justifiant dans les circonstances actuelles les interventions de l'Etat dans le secteur financier et celles qui visent le soutien à la consommation et à l'investissement, récusent la nécessité de mesures sectorielles pour l'industrie.

La notion de « politique industrielle » a longtemps été un sujet de controverse au sein de l'Union européenne. Les traités fondateurs posent aux Etats membres des contraintes très strictes en matière d'aides d'Etat, de liberté d'établissement et de non discrimination, mais ils sont explicitement neutres en ce qui concerne le régime de propriété des entreprises. Au fur et à mesure que progressait l'achèvement du marché intérieur la Commission a durci son contrôle sur l'application des règles; l'intégration des marchés a aussi amené une plus grande internationalisation des entreprises européennes. Tous ces facteurs, s'ajoutant au vent libéral qui a soufflé sur l'économie mondiale à partir des années 80 et aux contraintes budgétaires découlant de l'application du pacte de stabilité, ont conduit beaucoup de gouvernements à procéder à des privatisations massives; les « dirigistes » ont ainsi été privés de leur principal moyen d'intervention. Les régimes d'aides sectorielles ont eux aussi presque entièrement disparu. Les défenseurs d'une politique industrielle dirigiste ont parfois plaidé pour que la capacité d'intervention perdue au niveau national soit exercée au niveau européen; ils ont rarement été entendus. La notion de « champions nationaux » est encore bien présente dans certains esprits, mais au fil des années s'est développée une certaine convergence sur un concept de politique industrielle, dite « horizontale ». Refusant le dirigisme, celui-ci est fondé sur des mesures visant à accroître la compétitivité de l'ensemble du système industriel : soutien à la recherche et à l'innovation, politiques actives du marché du travail et de la formation professionnelle, promotion de la concurrence, soutiens aux PME etc... La « stratégie de Lisbonne » en offre un bon exemple. La crise actuelle conduit à une revalorisation du rôle de l'état; elle n'a pas foncièrement remis en cause le consensus qui s'était opéré sur la politique industrielle, mais elle

fait resurgir de nouvelles contradictions et de nouveaux dangers de protectionnisme. L'industrie automobile est au cœur de ce débat.

Un secteur « spécial » ?

L'automobile européenne reste une des meilleures au monde. Dans les dernières décennies, elle s'est internationalisée : tous les constructeurs européens ont ouvert des sites de production dans d'autres pays et plusieurs constructeurs étrangers sont présents en Europe. Aucun des nos constructeurs n'est menacé de faillite, comme c'est le cas aux Etats-Unis. Ils souffrent néanmoins de nombreux problèmes : la chute de la demande due à la récession; un problème de liquidité dû aux restrictions du crédit, particulièrement graves pour un secteur qui dépend du crédit à la consommation; la concurrence croissante de pays dont le coût de production est nettement plus réduit; un défi technologique lié à la nécessité de développer des véhicules moins dépendants du pétrole et aux émissions plus réduites ; la taille selon certains insuffisante des constructeurs européens; et enfin un problème de surcapacité. Nombreux sont ceux qui pensent que ceci ne justifie pas de mesures spéciales; ils invoquent un danger de protectionnisme, de distorsions de concurrence et un risque de contagion pour d'autres secteurs. Par contre, pour les tenants d'une intervention sectorielle, si certains de ces problèmes sont communs à d'autres secteurs, aucun ne les connaît tous et avec la même intensité. Le poids de l'automobile dans l'ensemble de l'économie est sans comparaison : 8% de la valeur ajoutée totale et un tiers de l'emploi industriel, si l'on compte l'ensemble de la filière. Le secteur est en outre un important vecteur d'innovation : nouveaux matériaux, électronique, télématique. Tous ces arguments peuvent être contestés, mais il y en a un, de nature politique, qui tranche le débat : à partir du moment où les autres principaux pays producteurs l'Amérique et le Japon sont déterminés à intervenir, l'Europe ne peut pas rester inerte sans compromettre l'avenir du secteur. Il ne s'agit donc pas de décider si l'automobile européenne doit être aidée; elle l'est déjà. Il s'agit plutôt de comprendre comment cette intervention peut être efficace sans compromettre le fonctionnement du marché intérieur.

Plusieurs pays ont déjà pris des mesures fondées sur un cocktail variable d'aides à la recherche, de primes à la casse liées à l'achat de véhicules moins polluants, de facilités de crédit pour les entreprises et les consommateurs. Ces mesures répondent à une logique industrielle et sociale; elles semblent d'ailleurs donner des résultats dans certains cas. Toutefois, même dans leur forme limitée et conjoncturelle, elles sont susceptibles de créer des distorsions (entre grands et petits constructeurs, par exemple). Le danger est particulièrement évident si les aides sont liées à des obligations de maintien de l'emploi dans - voire de « relocalisation » vers - le pays d'origine. Il ne s'agit pas seulement de distorsions de concurrence. Il faut prévoir que les industries américaine et japonaise sortiront de la crise par une restructuration profonde qui les amènera à une plus grande concentration. La concurrence de nouveaux pays, surtout asiatiques, ne pourra

que s'accroître et rien ne nous autorise à penser qu'ils seront moins bons que nous dans le développement de véhicules moins polluants. Un recentrage des constructeurs européens sur leur pays d'origine conduirait en revanche à une industrie trop fragmentée pour faire face à la concurrence internationale.

La Commission est intervenue dans l'exercice de ses responsabilités pour limiter les dangers de distorsion, mais elle réagit à posteriori et sous une pression politique de plus en plus forte. Les mesures qui ont été prises visent surtout à soutenir le marché mais elles ont par définition un effet limité dans le temps; si la reprise de l'économie tardait à se manifester, elles deviendraient inefficaces. Elles ne visent d'ailleurs pas les problèmes structurels du secteur; au contraire, dans la mesure où elles imposent des contraintes politiques à une restructuration qui devrait suivre des critères industriels, elles risquent de les aggraver. Que se passerait-il si un constructeur était amené à fermer des usines ? Serait-il libre d'en décider la localisation uniquement sur la base de critères industriels ? En outre, la reconversion technologique sera coûteuse mais nécessaire, d'autant plus que la récession sera sans doute suivie par une nouvelle flambée des prix du pétrole. Il faudrait donc que la Commission ne se limite pas à un rôle de gardien des interventions nationales, mais qu'elle assume un rôle plus actif. La preuve de la nécessité d'une action commune est d'ailleurs déjà fournie par la demande péremptoire de General Motors, qui entend que les gouvernements des pays où ses usines sont implantées en assurent le sauvetage. Le contexte institutionnel n'est pas favorable à une intervention financière commune de l'Union en lieu et place des Etats. Même s'il était possible d'augmenter les ressources disponibles dans son budget, la part qui pourrait raisonnablement être destinée à l'automobile ne serait pas à la hauteur de l'effort requis. Il faut donc explorer d'autres hypothèses.

Le précédent de la sidérurgie

Au milieu des années 70, suite à la première crise pétrolière, la sidérurgie européenne entra dans une crise d'une gravité exceptionnelle. Poussée par la croissance ininterrompue des « trente glorieuses », elle avait investi dans de nouvelles capacités en se fondant sur des prévisions qui s'avéraient trop optimistes; certaines entreprises s'étaient endettées pour financer des investissements qui se révélèrent obsolètes avant encore d'entrer en production. Dans certains pays, la présence de l'Etat dans le capital des entreprises était encore prépondérante. Les grands sidérurgistes intégrés, liés à la technologie de la coulée continue, avaient tardé à s'adapter aux nouvelles méthodes fondées sur le four électrique, qui utilisait des unités de production plus petites et plus flexibles. De nouveaux concurrents asiatiques étaient apparus. Il s'ensuivit un effondrement des prix, qui atteignirent parfois un niveau inférieur aux coûts de production. Dans certaines régions, l'impact social était dramatique. Les tensions politiques étaient inévitables entre les producteurs privés (et les gouvernements de leurs pays) et ceux qui, sous contrôle public, étaient par définition mieux protégés. Le traité CECA, dont dépendait la sidérurgie, était

fil de l'économie de guerre et donc plus dirigiste que le traité de Rome. Il prévoyait que la Commission élabore périodiquement des « objectifs généraux » destinées à orienter les investissements des entreprises; en cas de crise la Commission pouvait, sous le contrôle du Conseil, imposer des prix minima et des quotas de production. Au moment où éclata la crise cette puissante machine était toutefois rouillée. Les services préposés à la CECA au sein de la Commission étaient peu nombreux et avaient vieilli, comme la garnison du « Désert des Tartares ». Les objectifs généraux étaient devenus un exercice bureaucratique.

La réaction à la crise fut lente. La Commission dut s'adapter et s'équiper d'instruments d'analyse à la hauteur du défi. Il fallut du temps pour que les gouvernements et l'industrie prennent pleinement conscience de la situation, chacun pensant s'en sortir mieux que le voisin. Certains pays hésitaient à accepter des mesures européennes de caractère dirigiste. Tous voulaient défendre « leurs » producteurs. La mise en place des instruments d'intervention fut donc très graduelle. Les prix minima se révélèrent rapidement insuffisants et difficilement applicables. Les quotas de production, plus douloureux, étaient efficaces mais uniquement s'ils accompagnaient un programme de restructuration et de réduction des capacités. Le « plan Davignon », mis en œuvre dans les années 80, était fondé sur un concept novateur, qui dépassait le cadre strict du traité CECA: un système d'aides nationales, autorisées par la Commission avec l'accord du Conseil, en contrepartie de plans de restructuration. En d'autres termes, la mise en œuvre d'un « cartel de crise » sous contrôle public. Le consensus restant fragile, les négociations furent souvent sanglantes, demandant à la Commission rigueur et habileté politique. Au bout de quelques années ; la sidérurgie européenne en sortit plus compacte, plus transnationale, presque entièrement privatisée et plus compétitive. Ayant réalisé un consensus sur la politique à mener, la Commission put sur cette base négocier des accords avec l'Amérique et le Japon. Ce fut un succès de la politique industrielle européenne, obtenu grâce à la détermination de la Commission, mais aussi au fait que les gouvernements et l'industrie avaient pris conscience que le coût de l'action commune était moindre que celui du « chacun pour soi ».

Un modèle pour l'automobile ?

Il faut toujours se méfier des parallélismes trop schématiques. L'automobile est un secteur plus compliqué que la sidérurgie; sa filière est plus étendue. Des Prix minima et quotas de production n'y seraient pas applicables. Ce qu'on peut retenir de l'expérience du Plan Davignon, c'est surtout la méthode: un modèle d'action commune dans un secteur confronté à des besoins de restructuration impliquant une intervention publique. D'ailleurs, le plan très dirigiste – et dangereusement protectionniste – qui est actuellement à l'étude aux Etats Unis présente beaucoup de points communs avec le concept d'un cartel de crise « à l'européenne ».

Ainsi pourrait-on envisager que toute aide nouvelle - à l'exception de celles qui sont destinées à la recherche – soit autorisée par la Commission en contrepartie d'un plan de restructuration

présenté par l'entreprise concernée, vérifié et approuvé par la Commission après consultation du Conseil. Les objectifs liés à l'environnement devraient avoir un rôle prioritaire dans cette évaluation. L'octroi des tranches d'aide serait soumis au contrôle du respect des engagements par la Commission et le/les Etats concernés. Le système devrait couvrir tous les constructeurs implantés en Europe indépendamment de leur nationalité. La prise en compte des intérêts des constructeurs étrangers pourrait toutefois être soumise à une condition de réciprocité. Les organisations syndicales devraient y être associées, mais sur une base européenne, pour éviter toute tentation protectionniste. Les aides seraient nationales et tous les pays concernés par la restructuration d'une entreprise devraient y contribuer; l'on pourrait toutefois prévoir des mécanismes de solidarité en faveur de pays en difficultés financières, notamment parmi les nouveaux membres. Les ressources éventuellement disponibles au niveau européen devraient être de préférence destinées à des interventions de caractère social, ainsi qu'à l'aide aux pays en difficulté. Il faudrait également décider si et dans quelle conditions l'intervention pourrait être élargie à la filière des équipementiers. Il faudra surtout éviter à tout prix un retour des Etats dans le capital des entreprises qui irait à l'encontre des besoins de consolidation du secteur au niveau européen.

La mise en œuvre d'un tel dispositif implique un consensus entre les Etats membres et l'industrie quant à la nature de la crise et aux moyens pour y faire face; ce qui n'est pas encore le cas. Y a-t-il surcapacité? Qui devrait être responsable de la réduire? L'automobile « européenne », ou l'automobile « en Europe »? Comme pour la sidérurgie, cela prendra du temps. La Commission pourrait toutefois entamer le processus sans attendre en prenant un certain nombre d'initiatives qui relèvent pleinement de ses responsabilités. Si elle n'y parvient pas, les gouvernements pourraient être amenés à nommer un « Monsieur automobile » de leur choix – solution nettement moins efficace. C'est d'ailleurs une constante de la politique européenne: lorsque la Commission ne prend pas l'initiative, les gouvernements qui ont nié la nécessité d'une action commune sont les premiers à lui reprocher son inertie et son manque d'autorité.

Recommandations :

La Commission doit mettre en place une consultation permanente avec les Etats membres sans attendre de devoir réagir à de nouvelles initiatives nationales.

Elle doit établir un cadre de consultation avec l'industrie au niveau le plus élevé.

Pour ne pas être prisonnière des analyses des gouvernements et de l'industrie, elle doit en premier lieu renforcer sa propre expertise.

Dans l'exercice de ses responsabilités en matière de politique commerciale, elle doit se montrer intransigeante face à toute manifestation de protectionnisme de la part d'autre pays.

Enfin, la problématique du secteur touche à des compétences (concurrence, industrie, environnement, etc.), qui relèvent de services différents au sein de la Commission. Il est donc nécessaire qu'elle s'organise d'une façon cohérente pour parler d'une seule voix.