

Mérites et limites du Pacte automobile

Sarah Guillou, Mauro Napoletano, Lionel Nesta, Evens Salies, Sylvain Barde,
Jean-Luc Gaffard

► **To cite this version:**

Sarah Guillou, Mauro Napoletano, Lionel Nesta, Evens Salies, Sylvain Barde, et al.. Mérites et limites du Pacte automobile. Lettre de l'OFCE, Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques devenu Presses de Sciences-Po, 2009, pp.1-4. <hal-01071847>

HAL Id: hal-01071847

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01071847>

Submitted on 6 Oct 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Mérites et limites du Pacte automobile

OFCE-DRIC*, Centre de recherche en économie de Sciences Po

Face au ralentissement des ventes de véhicules, le « Pacte automobile » mobilise 9 milliards d'euros pour venir en aide aux constructeurs français. L'enjeu est triple : soutenir à court terme la demande et l'emploi, assurer l'avenir d'une industrie stratégique au regard des technologies mobilisées, contribuer au développement de véhicules propres. En finançant la recherche et en facilitant le crédit, le Pacte permet aux constructeurs français de dégager des marges de manœuvre pour leur trésorerie. Cet effet positif pourrait n'être que transitoire. La chute de la demande a une dimension structurelle qui peut faire douter de la capacité du Pacte à la relancer. Les coûts associés à des surcapacités durables peuvent être rédhibitoires. Il n'en demeure pas moins que des moyens doivent être déployés pour favoriser le développement des nouvelles technologies et les restructurations nécessaires. C'est à l'aune de cet objectif que sera jugé l'efficacité du Pacte. Dans ce contexte, le Pacte a le mérite d'engager un débat sur la définition d'une politique industrielle européenne.

Face au ralentissement sans précédent de la vente d'automobiles dans les pays développés, les constructeurs ont partout exprimé leur besoin urgent d'une aide publique. Aucun gouvernement ne pouvait se soustraire à une telle demande. Ce faisant, les pouvoirs publics reconnaissent le caractère stratégique du secteur au confluent de technologies essentielles, les enjeux de son développement pour l'environnement et la nécessité de contenir les pertes d'emplois à court terme.

Au total, plus de 9 milliards d'euros vont être mobilisés pour venir en aide aux constructeurs automobile français, en favorisant le développement de véhicules propres à long terme et en soutenant la demande d'automobile à court terme. Le plan se donne, en effet, deux objectifs (graphique 1). Le premier objectif vise à préparer l'appareil productif à la production de voitures propres. Ainsi, une enveloppe de 6 milliards d'euros est allouée aux deux constructeurs français. Cette aide s'effectuera sous forme de prêts participatifs d'une durée de cinq ans à taux préférentiels de 6 %, se distinguant des taux d'intérêt à deux chiffres consentis actuellement par les banques. Cette aide vise avant tout à soutenir le financement des grands programmes de développement de véhicules propres. Il s'accompagne en outre d'un fond de modernisation des équipementiers à hauteur de 600 millions d'euros. Le deuxième objectif du plan vise à soutenir la demande en rétablissant l'offre de prêt à la consommation d'automobile par une aide de 2 milliards d'euros allouée aux sociétés de crédit des constructeurs.

Les moyens mobilisés pour sa mise en œuvre reflètent la place de l'industrie automobile dans l'appareil productif français (tableau). Elle est une des industries manufacturières les plus importantes : la cinquième en termes de valeur ajoutée et la quatrième en termes d'emploi (2,3 % des actifs¹). Elle est, par ailleurs, fortement exportatrice : environ une voiture produite sur deux est exportée. Cette insertion dans le commerce international est avant tout européenne : 85 % des exportations françaises sont dirigées vers d'autres pays européens. Dernière caractéristique, et non la moindre, l'industrie automobile est un réservoir exceptionnel de compétences et d'expérimentation technologique. En témoigne la part de cette industrie dans les dépenses nationales privées de recherche et développement (R&D), qui s'élève en France à 14 % et atteint 32 % en Allemagne. Rapportés au chiffre d'affaires, les investissements de R&D dans l'automobile s'élèvent dans ces deux pays à 3 % et 4,7 %, respectivement. En outre, ces chiffres ignorent les bénéfices technologiques indirects perçus par les autres industries – les externalités technologiques – potentiellement importants eu égard à la place centrale de l'industrie automobile dans l'appareil productif français.

Dans ces conditions, une éventuelle disparition de la production automobile hexagonale aurait, certes, des conséquences immédiates sur l'emploi et sur les exportations, mais elle s'avèrerait également désastreuse pour l'effort privé de recherche. La nécessité d'assurer la pérennité des activités de long terme, soulignée dans le Pacte, a donc un caractère stratégique. Elle se heurte, cependant, aux difficultés de trésorerie des constructeurs qui en menacent l'existence.

Centre de recherche en économie de Sciences Po

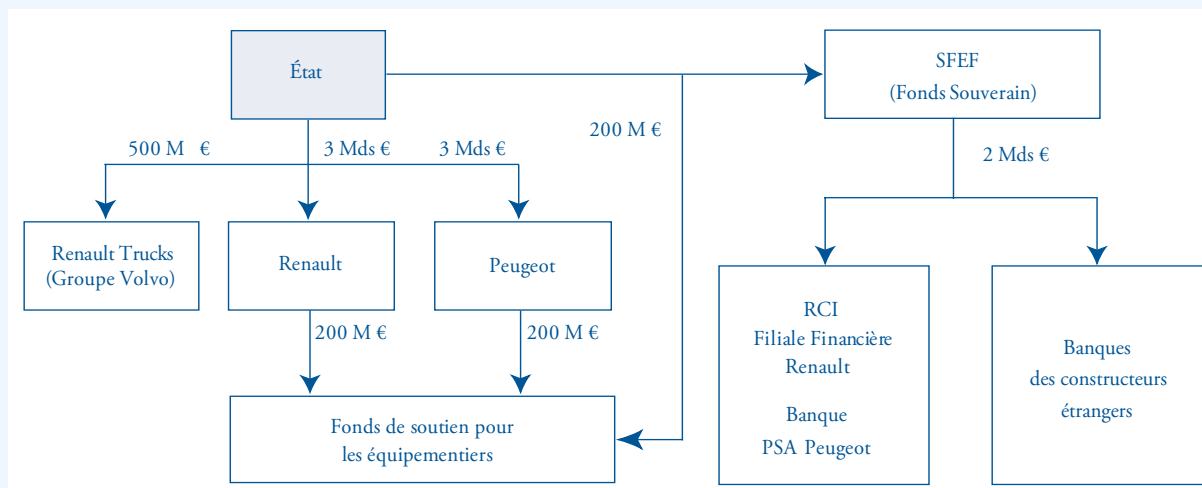
69, quai d'Orsay - 75340 Paris Cedex 07
Tél/ 01 44 18 54 00 - Fax/ 01 45 56 06 15
www.ofce.sciences-po.fr

Édité par les Presses de Sciences Po

117, boulevard Saint-Germain - 75006 Paris
Tel/ 01 45 49 83 64 - Fax/ 01 45 49 83 34

* Cette étude a été réalisée au sein du Département de recherche sur l'innovation et la concurrence de l'OFCE. L'équipe, dirigée par Jean-Luc Gaffard, comprend : Sylvain Barde, Sarah Guillou, Mauro Napoletano, Lionel Nesta et Evens Salies.

1. Si, et seulement si, on inclut les emplois liés à l'usage de l'automobile tels que les garagistes, assureurs, auto-école, recyclage, etc., cette part représente 10 % des emplois, proportion généralement reprise dans de nombreux médias et documents (voir à ce sujet le *Clair & Net @OFCE* du 10 février 2009 : « 10 % des emplois dans l'automobile : un chiffre trompeur », www.ofce.sciences-po.fr/clair&net/clair&net-63.htm). Cette proportion révèle davantage la part de l'automobile dans notre mode de vie qu'elle ne reflète son importance dans la production industrielle.



Source : Adapté du Journal des Finances, 16 février 2009.

À court terme, la survie des constructeurs est en jeu

Selon l'Association des constructeurs automobiles européens (ACEA), les ventes de voitures neuves en Europe se sont effondrées de 27 % en janvier 2009 sur un an. Cette diminution fait écho à celles constatées aux États-Unis et au Japon, ces deux marchés observant un recul annuel de leurs ventes de 29 %. En France, le recul des ventes s'est effectué au détriment des deux constructeurs français, les marques étrangères maintenant plus ou moins leur volume de vente. En janvier 2009, les marques françaises représentent une immatriculation sur deux, contre 55 % il y a un an à peine. Sur un an, le manque à gagner se porte ainsi à plus de deux cent mille véhicules cédés à la concurrence étrangère.

Ces difficultés sont en partie le résultat de la crise financière. Avec deux voitures sur trois achetées à crédit, le secteur automobile est touché de plein fouet par le tarissement du crédit. De plus, en tant que bien durable, l'automobile est particulièrement affectée par les périodes de récession économique, les consommateurs préférant attendre un retournement favorable de la conjoncture avant d'effectuer d'importantes dépenses. Un tel ralentissement généralisé des ventes détériore rapidement le résultat opérationnel courant et fragilise la structure financière des entreprises. C'est pour ces raisons qu'en février 2009 l'agence de notation financière Standard & Poor's a abaissé substantiellement les notes de Renault et de PSA. Le cas de PSA est exemplaire : face aux difficultés, le président du directoire a lancé le plan d'urgence CASH 2009 afin de réduire le besoin de trésorerie porté à 3,8 milliards

d'euros en 2008, soit plus de 10 millions d'euros par jour. CASH 2009 vise la diminution des stocks – notamment en diminuant significativement la production – et la réduction des investissements industriels et de R&D. Ainsi, la crise actuelle pousse les entreprises à gérer leurs problèmes de trésorerie à court terme au détriment des projets d'investissement de moyen et de long terme.

Dans ce contexte, les emplois devraient jouer leur rôle de variable d'ajustement. Le quota annuel de chômage partiel autorisé a été revu à la hausse en janvier 2009, passant à 1 000 heures pour l'industrie et une partie de ses sous-traitants. Dans le cadre de CASH 2009, PSA compte sur le départ volontaire d'environ 11 000 salariés au cours de l'exercice 2009, dont les deux tiers s'effectueraient en France. Quant à Renault, un contrat social de crise a été présenté aux syndicats le 24 février dernier qui impli-

que notamment l'extension du chômage partiel à l'ensemble des catégories de son personnel localisé en France.

Une industrie en mutation profonde

La violence de la chute des ventes automobiles ne doit pas cacher l'existence de difficultés antérieures à la crise. Comme le montre le graphique 2, la chute brutale de la production automobile à l'automne 2008 est précédée par un découplage entre le secteur automobile et le reste de l'industrie. Ainsi, entre 2004 et 2008, alors que la production industrielle croît, l'indice de production d'automobile baisse de 20 points. Ceci contraste fortement avec la période précédente où la croissance industrielle et celle de l'industrie automobile sont synchrones.

En fait, ce découplage entre production automobile et industrielle en France

Tableau : Les caractéristiques de l'industrie automobile pour les cinq principaux pays producteurs¹

	Emploi automobile induit ¹		Part dans la VA nationale	Part de la production exportée	Taux de pénétration des importations	Part dans la R&D privée	Intensité de R&D ²
	Nombre d'emplois (milliers)	Part dans l'emploi national					
USA	2 783	2,3	1,1	16,1	32,8	8,3	3,5
France	534	2,3	1,7	45,2	38,7	14,7	3,0
Allemagne	2 374	5,0	2,9	57,9	37,6	31,7	4,7
Italie	429	1,3	0,7	50,3	61,3	10,4	2,0
Japon	ND	ND	2,4	28,7	4,1	15,1	4,0

1. L'emploi dans l'industrie automobile compte les emplois directement issus des constructeurs automobiles et les emplois indirects, issus de la sous-traitance.

2. Dépenses de R&D sur chiffre d'affaires en % (2008).

Source : OCDE STAN (2003).

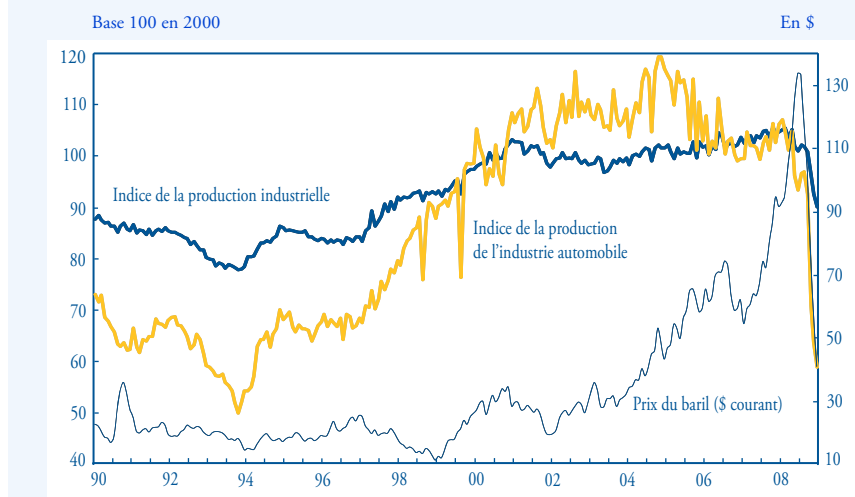
s'effectue de manière concomitante à l'augmentation en 2004 du prix du baril, révélant les difficultés de l'industrie automobile à répondre à la demande de véhicules à énergies alternatives. En effet ce secteur fait face à une mutation profonde de la demande. On constate par exemple que le kilométrage annuel parcouru par les particuliers est inversement lié aux variations du prix du litre de carburant. S'il s'agit essentiellement d'une réponse au prix du baril, il faut se garder de conclure sur une réponse réversible. Alors qu'à l'augmentation du prix est associée une baisse de la consommation de carburants, la baisse de ce prix ne s'accompagne pas d'un retour à la situation initiale.

Ce phénomène d'hystérèse est le résultat de deux effets. Le premier, antérieur à la crise actuelle, est lié aux modifications profondes du comportement des consommateurs, accompagnées d'une prise de conscience écologique. En France depuis 2000, on observe un transfert des immatriculations vers les voitures à basse consommation. En outre, sur la période 2000-2007, l'usage des transports collectifs a singulièrement augmenté, poussé par des politiques actives d'urbanisme. Le second effet est que l'augmentation du prix des carburants a resserré la contrainte budgétaire des consommateurs. En effet, si les achats de nouveaux véhicules en France se sont fait en faveur des véhicules moins polluants, c'est surtout parce qu'ils sont plus petits et moins chers à l'achat et à l'usage : le prix du véhicule reste une variable fondamentale de la décision d'achat. Ces véhicules restent bien en circulation même si le prix des carburants vient ensuite à baisser.

On constate cependant que l'offre des constructeurs est encore fortement ancrée dans le paradigme du moteur à quatre temps, ce qui nous amène à nous interroger sur les déterminants de son inadéquation avec la demande d'automobile.

Premièrement, les constructeurs automobiles font face à une réelle incertitude technologique. Il est toujours difficile de savoir quelles seront les technologies – biocarburants, GPL et autres carburants de synthèse, moteur électrique ou moteur hybride – qui s'imposeront comme nouveau standard. Une chose est sûre toutefois. Ce standard ne sera pas seulement la solution motorisée la plus satisfaisante technologiquement, il sera également la conséquence de la capacité d'un constructeur à imposer son modèle comme référence et de la volonté conjointe des gouvernements de le promouvoir. Dans l'intervalle, étant donné le coût de développement d'une technologie particulière et la faible probabilité qu'elle

Graphique 2 : Évolution de la production industrielle, de la production de l'industrie automobile et du prix du baril depuis 1990



Sources : Insee, Dow-Jones & Co.

s'impose comme un standard, les grands constructeurs restent prudents quant aux modèles futurs à développer, quant aux investissements productifs à réaliser et quant aux gains d'échelle à exploiter. Il n'est pas impossible, alors, que de nouvelles et petites firmes soient incitées à créer les produits nouveaux car n'encourant pas un montant aussi élevé de dépenses d'engagement.

Deuxièmement, les constructeurs font face à une régulation de plus en plus complexe. Prenons l'exemple des incohérences entre les normes européennes et françaises. D'un côté, la norme EURO 5 de l'Union européenne impose dès septembre 2009 des standards contraignants en matière de réduction des polluants. De l'autre les mesures du « Pacte automobile » assouplissent les critères d'attribution en termes d'émission. À l'évidence, cette fragmentation réglementaire engendre de l'incohérence entre les objectifs visés et les instruments mobilisés.

En bref, la chute des immatriculations révèle l'inadéquation structurelle entre une offre persistante de véhicules traditionnels et une demande de plus en plus tournée vers l'environnement. Se couple à ces difficultés structurelles une demande de véhicule morose, affectée par le tarissement du crédit et l'augmentation d'une épargne de précaution. À ce titre, les choix que vont opérer les constructeurs et les pouvoirs publics pour s'affranchir de la dépendance au pétrole vont être absolument déterminants. Ces considérations justifient l'accent privilégié mis dans le Pacte sur le maintien des investissements de R&D. Encore faut-il juger de son opportunité et de son efficacité au regard de cet objectif.

De l'opportunité du Pacte

Le Pacte automobile nous amène à comparer l'importance du secteur à d'autres. Pourquoi par exemple ne pas proposer un Pacte bâtiment, le secteur de la construction de logements neufs ayant enregistré un recul de 13 % sur un an en 2008 ? Avec 1,5 million de personnes, soit deux à trois fois l'automobile au sens large, et un tiers des émissions de CO2 provenant de l'habitat, ce secteur devrait naturellement se trouver au cœur des préoccupations du gouvernement. Selon nous, ce choix est motivé par le contenu en valeur ajoutée du produit final. Le secteur de la construction dépense 30 fois moins en R&D, et représente moins de 0,6 % de l'effort privé de R&D. Au contraire, la production automobile catalyse les innovations technologiques, faisant de cette industrie un secteur de production à très haute valeur ajoutée, signe certes symbolique mais ô combien révélateur de la vitalité d'une économie.

En outre, l'opportunité du Pacte réside dans sa capacité à promouvoir les restructurations nécessaires. D'aucuns peuvent s'interroger sur la pertinence d'interventions qui visent avant tout la survie des entreprises existantes alors qu'il est question de réallouer massivement les ressources tant humaines que financières pour répondre aux nouvelles données en matière de technologies et de préférences des clients, ce que le marché devrait pouvoir accomplir. L'aphorisme « too big to fail » est-il ici applicable ? La première raison d'y céder est conjoncturelle : il faut éviter les faillites et par là même un bond du taux de chômage jugé dangereux pour l'ensemble de l'économie. Elle n'est pas décisive si l'on considère le poids effectif du secteur dans l'emploi total. Une deu-

xième raison est beaucoup plus fondamentale. Les faillites et les destructions massives de capital physique et humain pourraient être excessives et nuire à la capacité d'adaptation du secteur. Qui peut, en outre, écarter l'idée que les grands constructeurs finiront par venir en relais des petites entreprises pionnières ?

Enfin, rappelons que le coût du Pacte est pour ainsi dire nul. Puisqu'il s'agit d'un prêt, le contribuable y trouve en principe son compte dans la mesure où les intérêts sur les prêts sont supérieurs au coût du service de la dette.

Le Pacte ne pare pas au plus urgent

Ce qui ressort de la lecture du dossier de presse, c'est le soutien déclaré du Pacte aux programmes de développement de véhicules propres. Ce soutien est cohérent avec la mutation de l'industrie. Pourtant, rien n'est vraiment dit sur le respect de la conditionnalité du prêt aux dépenses de R&D. Notre interprétation est qu'en assurant le financement des activités de recherche, le Pacte permet en réalité aux constructeurs français de dégager des marges de manœuvre salutaires pour leur trésorerie. La vraie question est donc de savoir si le Pacte va permettre aux constructeurs de régler durablement leurs problèmes de trésorerie. Pour ce faire, il faut deux conditions : la première consiste à augmenter les recettes ; la seconde revient à diminuer les coûts, fixes ou variables, qui grèvent la trésorerie. Or sur ces deux aspects, le Pacte semble incomplet.

Premièrement, la baisse des carnets de commande peut justifier une politique de soutien de la demande qui s'inscrit dans un plan de relance de la consommation d'automobiles en facilitant l'accès au crédit. C'est tout le sens de la disposition qui consiste à apporter un montant de prêt aux banques internes des constructeurs à hauteur de 2 milliards d'euros. Le rétablissement de conditions de crédit devrait aider à stimuler la demande. Cette mesure suppose que la difficulté d'accès au crédit explique à elle seule la faiblesse de la demande. Cependant, en période de récession économique majeure, l'acquisition de biens durables est le premier poste sur lequel les consommateurs rognent leurs dépenses. Les aides directes (primes à la casse) peuvent contrarier cette tendance et permettent aux clients d'anticiper leurs achats. L'effet net est incertain.

Deuxièmement, le Pacte est silencieux quant aux capacités excessives de production, estimées à environ 20 % en Europe. Or les problèmes de trésorerie des constructeurs sont essentiellement le résultat de la présence de capacités de production

non exploitées qui alourdissent le besoin en fonds de roulement. Dans ce contexte, on peut s'interroger sur la pertinence de la conditionnalité de l'aide à la non-fermeture de site et à la garantie de l'emploi, celle-ci figeant artificiellement les structures productives. Il est donc probable qu'en maintenant les structures actuelles, l'objectif de diminution des coûts fixes des constructeurs ne sera pas non plus atteint.

Pour que le Pacte ait un effet pérenne sur les entreprises, la demande d'automobile doit augmenter rapidement. Dans ce cas seulement les prêts permettront efficacement de faire face à la faiblesse transitoire des recettes. Mais nous n'y croyons pas. À court terme, les prévisions de vente demeurent invariablement basses, la demande étant généralement déprimée. À moyen terme les mutations en cours de la demande d'automobile vont freiner les ventes sur les gammes actuelles. Ainsi, davantage qu'une faiblesse transitoire de la demande, on peut s'attendre à une réduction durable du volume des ventes. Il devient donc urgent pour les constructeurs de pouvoir se séparer d'une partie de leur capacité productive. Cette possibilité étant exclue, le silence du Pacte sur les surcapacités de production, qui à terme devront s'ajuster à la demande durablement ralentie, devient problématique. Si on peut s'attendre à un effet transitoire du Pacte sur la trésorerie des constructeurs, les difficultés réapparaîtront rapidement étant donné le rythme élevé de consommation de liquidité. Aussi faut-il craindre que dès 2010, la nécessité d'un Pacte automobile II ne se fasse pressante.

Un appel à la coordination européenne

Au-delà de ces aspects techniques, le Pacte a le mérite d'éclaircir un horizon bien sombre à court terme pour les constructeurs français. Un autre mérite est d'avoir suscité un débat sur la définition d'une politique industrielle européenne face à des politiques domestiques en désaccord avec le droit européen.

Bien que s'inscrivant dans les nouvelles dispositions réglementaires décidées par la Commission en décembre 2008 et en février 2009 pour faire face à la crise financière, qui étendent le régime des aides publiques, le Pacte français a initialement causé de vives oppositions en Europe. Le gouvernement tchèque, suivi par la Commissaire européenne à la concurrence, Neelie Kroes, se sont inquiétés des conditions posées aux constructeurs français en échange de l'aide. L'opposition de la Commission européenne ne s'est pas concentrée sur l'aspect de concurrence déloyale qui aurait pu être évoqué

vis-à-vis des constructeurs de nationalités étrangères, même s'ils sont minoritaires en France, mais sur le principe de libre établissement de l'entreprise privée dans l'espace communautaire. Au même moment des plans pour l'industrie étaient élaborés également en Suède, Espagne, Royaume-Uni, Italie et Allemagne conduisant la Commission à communiquer sa volonté de soutenir le secteur automobile, notamment en soumettant à la Banque européenne d'investissement le projet d'octroi d'un crédit de 7 milliards d'euros au secteur. Mais la question de la coordination à l'échelle européenne reste posée.

Pourtant, le marché automobile est un symbole d'une intégration réussie du marché européen. Non seulement le marché des ventes est parfaitement intégré, mais la construction automobile s'organise et se répartit sur le territoire européen. Ainsi, la majorité des exportations européennes dans l'industrie des grands pays constructeurs se font vers l'UE-25 et la majorité de leurs importations sont en provenance de cette même zone. Pour la France, 80 % des exportations de l'industrie automobile sont à destination de l'Europe et 87 % de ses importations en viennent. De plus, parmi les industries à forte intensité technologique, il s'agit de celle qui a le plus délocalisé. La dimension internationale du secteur implique que toute dépense nationale en faveur de l'industrie domestique suscitera des fuites importantes vers d'autres pays. Soutenir les constructeurs nationaux, c'est également soutenir des emplois à l'étranger. C'est ainsi que la nature profondément intégrée de l'industrie redonne une nature coopérative aux plans domestiques.

Il reste que les plans de soutien demeureront nationaux et le Conseil européen du 1^{er} mars 2009 n'a pas ambitionné de les coordonner. Il n'a fait qu'entériner la stricte vocation du marché commun : la surveillance du respect des règles de libre concurrence et l'absence de mesures protectionnistes. Le gouvernement français a dû renoncer aux conditions de localisation domestique et la mise en œuvre d'une politique industrielle européenne est demeurée embryonnaire. ■

Abonnements

Tél/ 01 45 49 83 64 - Fax/ 01 45 49 83 34

Directeur de la publication :

Jean-Paul Fitoussi

ISSN N° 0751-66 14 ■ Commission paritaire n° 65424

Mise en pages : Nathalie Ovide

Imprimerie Bialec, Nancy

Prix : 4,20 €