

VERS UN NOUVEAU MERCOSUR POUR L'AUTOMOBILE

Miguel Zanabria

Avril 1998 marque le point de départ d'une nouvelle étape pour le MERCOSUR. Une politique coordonnée pour le secteur automobile est négociée par les quatre Etats membres. Un ensemble de normes communes vont déterminer les droits de douane uniques, propres à toute union douanière, mais aussi les règles de commerce intra- zone, le montant des subventions acceptées, le degré d'intégration nationale, le niveau et le type de quotas d'importation, etc.

Cette expérience d'harmonisation des politiques dans ce secteur va de pair avec une volonté d'accroître l'intégration des pays à économie semi industrialisée, dans le MERCOSUR.

Le chemin pour y parvenir n'était pas tracé. Bien au contraire, l'industrie automobile a fait l'objet d'un traitement tellement différent selon les pays, que l'on peut dire que le MERCOSUR a été jusqu' à avril de cette année une intégration régionale sans l'industrie automobile.

Les deux principaux pays, l'Argentine et le Brésil, ont protégé leurs industries automobile, cherchant à optimiser leur positions dans ce secteur

dans la perspective d'un futur marché totalement unifié. Mais les entreprises prennent en compte dans leur stratégies, d'ores et déjà, l'ensemble de la région.

UN NOUVEAU PAS VERS L'INTEGRATION

L'accroissement considérable du volume du commerce intra-zone fait que les politiques automobiles de chaque pays, destinées soit à promouvoir leur industrie automobile nationale soit à en accélérer leur restructuration, ont des répercussions sur les autres pays et deviennent une source permanente de conflit, que seul un approfondissement de l'intégration régionale permettrait de surmonter.

La dynamique créée par le MERCOSUR a rendu ainsi nécessaire de brûler les étapes par rapport à ce qui avait été prévu. L'intégration dans le cadre du MERCOSUR s'est peu à peu imposée à chaque pays comme un élément à prendre nécessairement en compte dans la conduite du

changement, d'un régime de croissance où l'industrialisation se faisait par substitution des importations, à un autre où l'industrialisation serait induite par les exportations. Les quatre pays membres du MERCOSUR partageaient cet objectif commun de changement de stratégie d'industrialisation, mais les politiques adoptées dans ce but ont été jusqu'à présent différentes d'un pays à l'autre.

DES POLITIQUES INDUSTRIELLES CONTRADICTOIRES

L'Argentine a privilégié une voie résolument libérale. Elle a mis en oeuvre une politique poussée de déréglementation de l'ensemble de l'économie à

travers son "plan de stabilisation économique" dont un des piliers a été la réduction des droits de douane essentiellement pour des raisons anti inflationnistes. Puisque "l'État paternaliste" était vu comme la cause de la récession, les organismes étatiques de contrôle existants ont été supprimés dans leur quasi totalité, ainsi que tout type de subventions ou d'aides sectorielles. L'expression "politique industrielle" est devenue tabou et l'intervention étatique a été réduite à des actions au cas par cas en réponse au pouvoir de lobby des groupes patronaux.

Avec le marché comme seul mot d'ordre, plusieurs branches de l'industrie ont été fortement affectées. Cette politique libérale a connu une exception en Argentine : l'industrie automobile est restée protégée.

Année	Argentine		Brésil	
	Production	Unités vendues sur le marché intérieur	Production	Unités vendues sur le marché intérieur
1990	100	95,9	914,5	712,7
1991	139	165,8	960,2	790,7
1992	262	349,2	1073,9	764,2
1993	342	420,8	1391,4	1131,1
1994	409	508,1	1581,4	1397,1
1995	285	328,0	1629,0	1728,3
1996	313	376,1	1804,3	1730,8
1997	425	426,3	2067,5	1943,3

En milliers

Le Brésil a lancé à son tour en 1994, un "plan de stabilisation de l'économie" proche, à certains égards, du "plan de stabilisation" argentin, mais différent de celui-ci en ce qui concerne la politique industrielle. L'État au Brésil n'a pas renoncé, comme en Argentine, à son rôle dans la promotion de l'industrialisation. Des programmes sectoriels, des aides à l'investissement, ont été non seulement maintenus mais ils se sont même multipliés à travers plusieurs organismes, situés à différents niveaux institutionnels. Un certain manque de coordination entre organismes, entre l'Etat national et les provinces ("estados"), et surtout entre provinces, laisse planer cependant quelques doutes quant à l'efficacité de cette politique au niveau macro-économique.

Au début des années 1990, l'industrie automobile Argentine ne représentait plus que 30% de ce qu'elle avait été dix années plus tôt en 1980. Plusieurs firmes multinationales s'étaient retirées, cédant leurs licences à des capitaux argentins. Le marché était faible et les usines avaient un retard technologique considérable. Face au choix de déréglementation de cette industrie, au risque de la faire disparaître, ou au contraire de continuer à la protéger, le gouvernement argentin a opté pour une troisième voie : celle de maintenir temporairement une protection forte sur l'industrie automobile tout en exigeant sa restructuration. "Le régime automobile" régule toute l'activité de ce secteur. Le décret N° 2677 de décembre 1991 a exigé des constructeurs de renouveler la gamme produite en

Argentine et de compenser leurs importations par des exportations et des investissements. Les composants importés ne devaient pas dépasser un pourcentage donné des véhicules, et les investissements devaient être effectués dans un délai de trois ans. En contrepartie, le marché intérieur était protégé par des quotas d'importation et des droits de douane élevés. Les constructeurs présents industriellement en Argentine pouvaient importer des composants et des voitures à un prix sensiblement inférieur à celui payé par le reste des importateurs.

La demande automobile interne a explosé en Argentine jusqu'à la fin de 1994, date à laquelle la crise mexicaine s'est ajoutée aux premières contraintes du plan de stabilisation. Plusieurs facteurs ont contribué au fort accroissement des ventes de véhicules neufs sur le marché argentin durant ces années: la réussite du plan de stabilisation de l'économie qui s'est traduite par une augmentation des revenus grâce à la disparition de l'inflation, une demande qui avait été longtemps comprimée, la réapparition du crédit. Cette période faste a bénéficié aux entreprises locales, mais aussi aux entreprises brésiliennes, quand leur marché intérieur s'est ralenti. Elles ont pu exporter vers l'Argentine un volume important de véhicules.

Les mesures protectionnistes du "régime automobile" argentin de 1991 ont profité aux investisseurs argentins qui avaient repris les usines laissées par les firmes multinationales. La production automobile argentine ne s'insérait donc pas à ce moment dans une logique internationale mais plutôt dans une logique essentiellement domestique, qui s'est progressivement élargie au MERCOSUR. A partir de 1996, les rachats et des nouveaux investissements directs faits par les firmes multinationales, font que la production automobile en Argentine rentre dans la logique de la mondialisation- régionalisation.

LA NÉGOCIATION AUTOMOBILE DANS LE MERCOSUR

L' accord d'Ouro Preto signé le 17 décembre 1994 a donné naissance à l'Union douanière MERCOSUR qui, laissait en fait certains produits (dits "en adéquatation") en dehors de la libre circulation intra - zone, et notamment l'automobile et le sucre. Pour ces produits, les quatre pays

signataires du traité acceptaient d'appliquer le cadre normatif en vigueur dans chacun des pays à cette date. Un cadre normatif unique pour l'industrie automobile n'était prévu que pour l'an 2000.

Le traité d'Ouro Preto dès sa signature, a entraîné toutefois des modifications dans le "régime automobile" protectionniste argentin : les pièces et composants produits dans les autres pays du MERCOSUR sont considérées désormais comme étant d'origine nationale et donc libres des droits, même si leur importation en Argentine doit toujours être compensée par des exportations quelle que soit la destination de celles-ci.

Le Brésil a instauré au début de 1995 des barrières douanières élevées avec un taux de douane de 70% pour les voitures produites hors MERCOSUR. L'application de ces taux également aux véhicules d'origine argentine n'avait été évitée que par les négociations bilatérales à l'issue desquelles ce pays s'engageait, dans le respect de l'accord d'Ouro Preto, à accepter l'importation des voitures et composants d'origine argentine libres de droits.

Par la "mesure provisoire 1024" de la mi 1995, le Brésil changea abruptement les règles du jeu en imposant des quotas d'importation de véhicules, y compris pour les voitures produites en Argentine. Ces quotas ont été supprimés depuis, par des négociations dans le cadre du MERCOSUR tout d'abord, de l'O.M.C. ensuite. Mais à partir de ce moment là, le Brésil s'est doté d'une politique spécifique au secteur automobile. Les constructeurs présents industriellement au Brésil ont la possibilité d'importer des voitures avec 35% de droits de douane (soit 50% de réduction des droits), d'importer les matières premières et composants ainsi que des machines et équipements avec seulement 2% de droits de douane (soit 90% de réduction des droits). Pour pouvoir bénéficier de ces avantages les entreprises ont à remplir certaines conditions. Leurs importations doivent comme en Argentine, être compensées par des exportations, mais en plus, les composants importés ne doivent pas dépasser une limite préétablie et les importations de biens de production doivent être équivalentes aux achats de biens de production nationaux.

Ce changement de politique pour le secteur automobile au Brésil en 1995, a impliqué à son tour des changements dans la négociation bilatérale. L'Argentine a finalement accepté le régime

automobile brésilien en 1996. Les deux pays se sont mis d'accord pour que les composants circulent librement à condition d'être compensés par des exportations quelle que soit leur destination. L'Argentine a obtenu également un droit d'exporter vers le Brésil 85.000 véhicules supplémentaires jusqu'en 1998 sans droits de douane, sur la base du déficit commercial accumulé à cette date. Ces mesures avantageaient les entreprises installées dans les deux pays. Afin de préserver une situation équitable, il a été créé aussi un segment de marché libre ("la franja") pour les entreprises installées dans un seul des deux pays. Le commerce entre les deux pays serait ainsi quasiment déterminé jusqu'à l'an 2000, donnant un avantage à l'Argentine.

A l'approche de l'échéance du marché unique à l'an 2000, le Brésil chercherait à attirer les investissements des constructeurs internationaux. Depuis 1997, plusieurs mesures incitatives ont été mises en oeuvre (exonérations d'impôts, financement à long terme et à des taux préférentiels, terrains offerts, etc.) pour favoriser l'installation des constructeurs ou de leurs fournisseurs, et ceci en dépit des protestations de la part de l'Argentine.

Les difficultés dues au manque de coordination entre politiques nationales, malgré les négociations bilatérales, mettent en évidence l'importance de l'intégration régionale pour l'industrie automobile. On mesure le changement que représente pour ce secteur l'effort d'harmonisation économique mené actuellement conjointement par les quatre pays membres du MERCOSUR.

LA POLITIQUE AUTOMOBILE COMMUNE À PARTIR DE L'AN 2000 : UN CALENDRIER CHARGÉ

Se doter dès maintenant d'un ensemble cohérent de normes communes est un pas essentiel pour parvenir à une politique automobile unifiée à l'an 2000. Mais la différence des situations pose problème lors des discussions.

Premièrement, les niveaux différents de développement industriel : L'Argentine et le Brésil possèdent chacun depuis longtemps une industrie automobile fortement enracinée et intégrée. En Uruguay il existe une petite production de voitures (Renault, PSA), au Paraguay il n'y en a pas.

Deuxièmement, la taille du marché : le Brésil à lui tout seul représente un marché plus grand que celui des trois autres membres réunis. Or la taille du marché domestique est un facteur déterminant. La relative concentration de la demande fait craindre aux pays mineurs d'assister à une re-localisation de la production.

Pour surmonter les difficultés posés par ces différences, les négociateurs comptent sur plusieurs "instruments":

- Tout d'abord, des taux de douane communs pour les véhicules et composants. Si les négociateurs se conforment aux règles de l'O.M.C., ces taux ne doivent pas dépasser 35%. Le montant des droits de douane est un enjeu apprécié de manière différente selon la spécialisation de chaque pays. L'Argentine et l'Uruguay ont intérêt à protéger par des droits élevés leur production de voitures et de véhicules utilitaires légers; et d'avoir des droits plus bas pour les camions, dont la production est inexistante en Uruguay et faible en Argentine
- Le Brésil, qui produit les deux, voudrait en revanche un taux élevé dans les deux cas. Le Paraguay qui ne produit ni voitures ni camions souhaite le contraire.
- Le libre échange intra - zone Découlant du traité d'Ouro Preto fondateur du MERCOSUR, le libre échange intra - zone, sera très vraisemblablement un élément central dans la politique automobile unifiée. Toutefois, étant donné que dès l'origine même du MERCOSUR les systèmes d'"adéquation" sont communs, un système de "waivers" pourrait être appliqué. En plus, la permanence des subventions publiques au Brésil pourrait inciter les autres pays à demander des "mécanismes" pour compenser leurs effets.
- Les taux d'intégration régionale : L'exigence ou pas d'un taux de composantes d'origine régionale (ou nationale) dans les véhicules produits a une grande importance pour le devenir des fournisseurs de deuxième rang. Ce taux d'intégration pourrait aussi être différencié selon que les véhicules produits dans un pays sont vendus sur le marché domestique ou dans les autres pays.

Il faut naturellement ajouter aux préoccupations des gouvernements les intérêts des firmes

désireuses de protéger certains avantages que leur procurent les "régimes automobiles" actuels. Il ne serait pas étonnant que des entreprises de chaque pays cherchent à continuer, au moins durant quelques années, à profiter des positions obtenues à partir des règles nationales.

Le calendrier des négociations futures comporte des sujets importants:

- L'importation des voitures d'occasion
- Les règles de protection de l'environnement et de sécurité

- La fixation des critères de négociation avec le reste des pays de l'Association Latino-Américaine D'intégration (A.L. A. D. I.).

Vaste chantier, au terme duquel sera défini, conjointement par les quatre pays, le type de commerce intra - MERCOSUR et le type d'insertion internationale de la région. Le niveau d'adéquation des stratégies des entreprises avec les nouvelles règles en construction, déterminera les gagnantes et les perdantes.

*Miguel Zanabria
PIETTE-CONICET
Buenos Aires - Argentine*