



The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Une industrie sous quotas : la sidérurgie européenne

J.P. LAURENCIN

La politique, que la Commission des Communautés économiques européennes conduit depuis octobre 1980 pour faire face à la crise de la sidérurgie, demeure une politique originale à un double point de vue. Aucun autre secteur industriel n'est l'objet d'une politique aussi interventionniste et qui engage à ce point l'autorité communautaire. Par ailleurs, elle se distingue nettement des politiques sidérurgiques mises en œuvre à peu près à la même époque dans les autres grands pays producteurs (Etats-Unis et Japon).

Il faut d'emblée évoquer la création ancienne de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) (1951), bien avant le traité de Rome (1957), pour comprendre qu'une politique supra-nationale originale ait pu être conçue et mise en œuvre dans ce secteur. Mais cette évocation reste superficielle. En effet, le contexte à la fin des années 70 dans lequel s'est définie la politique des quotas sidérurgiques est à l'opposé du contexte et des ambitions qui prévalaient au début des années 50 et qui furent à l'origine de la CECA.

En d'autres termes, l'originalité de la politique des quotas sidérurgiques en Europe, par rapport aux politiques menées aux Etats-Unis et au Japon, repose plus sur un choix lié à la maturation de la construction européenne que sur une institution ayant une vocation particulière à mener une telle politique. Nous rendrons compte de ce choix dans la première partie de notre contribution en procédant à une rapide comparaison des politiques anti-crise menées aux Etats-Unis, au Japon et dans la CEE.

La deuxième partie sera consacrée à la présentation du régime des quotas dans ses modalités techniques et institutionnelles. On pourra ainsi disposer d'éléments de comparaison entre les systèmes de quotas européens mis en œuvre dans des secteurs aussi différents de la sidérurgie que sont les secteurs agricoles.

La principale question que soulève cette politique des quotas sidérurgiques est celle de son efficacité surtout si l'on veut comprendre les difficultés qu'elle rencontre aujourd'hui et l'incertitude qui pèse sur son avenir. Politique temporaire ou durable ? Prévue à l'origine (fin 1980) pour sept mois, elle a été poursuivie, une première fois, jusqu'au 31 décembre 1985. Depuis cette date et d'année en année, la fin de cette politique est annoncée mais elle est finalement à chaque fois reconduite.

Dans une troisième et dernière partie, nous tenterons de répondre à la question posée : politique temporaire ou durable ? La nouvelle prorogation du régime des quotas décidée fin 1987 ne souligne pas seulement l'actualité de cette réflexion. Elle attire aussi l'attention sur la fragilité croissante d'une politique industrielle atypique au regard des normes et des contraintes de la régulation de type concurrentiel.

Cette fragilité n'est cependant qu'un des éléments de l'appréciation globale sur l'efficacité et l'avenir de la politique des quotas. Il est en effet nécessaire de garder à l'esprit la gravité persistante de la crise dans la sidérurgie européenne. Cette situation intervient comme une variable exogène dans l'analyse proposée et elle exigerait de trop longs développements. Nous nous limiterons ainsi, au terme de cette introduction, à l'évocation rapide de cette situation qui constitue la toile de fond de l'examen de la politique des quotas dans la sidérurgie.

Une situation persistante de crise

La sidérurgie a subi et subit encore le choc de la crise avec une violence particulière. Les chiffres ci-dessous témoignent du coût extrême de la réduc-

tion des capacités de production intervenue au cours des dix dernières années. De 74 à 1985, la baisse des effectifs sidérurgiques a été considérable.

Emplois dans la sidérurgie (en milliers)

	fin 1974	fin 1985	réduction en %
C.E.E. (à 9)	794	422	— 47
Japon	359	267	— 26
Etats-Unis	513	208	— 59

Or cet "ajustement" est loin d'être terminé. L'écart global à l'échelle mondiale entre le niveau des capacités et celui de la demande solvable la plus probable a été estimé par l'OCDE à 200 millions de tonnes d'acier brut à l'horizon 1990. A titre de comparaison et selon la même source ⁽¹⁾, la seule capacité de production d'acier brut de l'Europe des 10 s'élevait en 1985 à 170 Mt.

L'impératif de la réduction des capacités de production est donc toujours actuel, en dépit des sacrifices et des efforts déjà réalisés. Il l'est du fait d'une très faible croissance de la demande sur la longue période (1974-2000) et sur la période courte d'ici la fin de la présente décennie. Il l'est aussi du fait de la légitime prétention de nouveaux pays producteurs dans le Tiers-Monde à s'assurer une auto-suffisance en produits sidérurgiques et même des possibilités d'exportation vers les autres pays en voie de développement ⁽²⁾. Or toutes les prévisions confirment que le partage des marchés des pays en voie de développement sera décisif sur l'ampleur des efforts de réduction des capacités que doivent consentir les régions excédentaires comme l'Europe. Parmi les régions développées, ce défi est plus fort en Europe de l'Ouest et au Japon qu'en Amérique du Nord, où l'ajustement devrait être en grande partie réalisé en 1990.

En contrepoint de ces tendances lourdes, on a assisté au cours des derniers mois à des événements inquiétants concernant les résultats financiers des groupes sidérurgiques européens. Fin des dernières illusions et des références rassurantes en matière de gestion et de stratégie adaptées à la crise, la dégradation des résultats n'épargne pas ceux que l'on citait hier en exemple : programme de licenciements de 5 900 personnes chez Thyssen, dépôt de bilan de Maxhütte, fermeture prochaine de l'usine de Duisbourg-Rheinhausen du groupe Krupp dans la Ruhr. D'ici 1990, les groupes sidérurgiques allemands devraient réduire d'un quart les effectifs actuellement employés dans la branche.

Le cas des groupes japonais eux-mêmes illustre la gravité de la situation : les cinq principaux sidérurgistes ont tous terminé l'année fiscale (au 31 mars 1987) par des pertes.

Cette situation suggère qu'il n'existe guère de remède miracle à la crise des sidérurgies nationales. C'est dans cet esprit que l'on peut préciser l'originalité de la méthode de restructuration et de politique anti-crise mise en œuvre dans la CEE. Cette originalité ressort avec netteté quand on la met en parallèle avec les méthodes respectives des Etats-Unis et du Japon.

⁽¹⁾ Rapport du Comité de l'acier de l'OCDE 1986.

⁽²⁾ Une prospective de la demande d'acier à l'horizon 2000 et du développement des capacités de production dans les pays du Tiers-Monde est présentée dans le rapport du Commissariat Général du Plan : "Sidérurgie : les difficultés de l'ajustement" (1986, 145 p.).

L'ORIGINALITE DE LA POLITIQUE SIDERURGIQUE EUROPEENNE

Aussitôt après le premier choc pétrolier, entre 1975 et 1977/78, l'analyse des sidérurgistes privilégiait l'explication cyclique de la crise ; son caractère structurel n'a été reconnu — sauf exception — que progressivement, à la lumière de plusieurs aggravations successives.

Le processus de restructuration s'est engagé lorsqu'on a compris la nécessité d'améliorer la structure des coûts de production en éliminant les capacités excédentaires non rentables, en réduisant les effectifs et en mettant en œuvre une politique d'investissement fondée sur la recherche de la productivité et de la qualité. Ces contraintes se sont imposées dans tous les grands pays producteurs. Les démarches suivies n'en présentent pas moins des différences notables tenant, en particulier, au contexte politique et social.

La démarche suivie aux Etats-Unis et dans une moindre mesure au Japon a consisté plus ou moins nettement à laisser l'industrie gérer sa propre restructuration. Cette dernière, en Europe, a été engagée sous l'égide de la Commission des Communautés européennes dans un cadre de droit public comportant des moyens juridiques de coercition ou au moins de pression sur les entreprises.

Nous présenterons d'abord, et aussi succinctement que possible, le cas des Etats-Unis et du Japon avant d'aborder le cas des pays européens. La perspective historique adoptée pour présenter la politique européenne est utile pour comprendre les raisons profondes du choix qui a poussé à appliquer, fin 1980, une politique de quotas, dans le cadre plus large d'une politique sidérurgique spécifiquement communautaire.

Le cas des Etats-Unis

L'examen du processus de restructuration révèle surtout l'autonomie et la diversité des stratégies des groupes concernés. Ce processus présente les deux caractéristiques suivantes :

- une absence de coordination aussi bien au niveau professionnel qu'au niveau politique. A part quelques exceptions, chaque entreprise agit pour son compte en fonction de sa situation particulière et de ses impératifs de rentabilité ;
- les considérations de politique régionale ou sociale sont loin de peser sur les décisions comme elles le font en Europe notamment et les sociétés américaines n'hésitent pas à annoncer l'arrêt d'usines entières.

Les stratégies des groupes montrent par ailleurs une grande diversité. En fonction de l'analyse de leurs atouts et de leurs faiblesses, les différents groupes ont choisi :

- la fusion avec une autre entreprise ;
- la recherche de participations étrangères, en particulier japonaises ;
- la cession des actifs à des tiers qui pouvaient, selon le cas, être des groupes étrangers, des groupes indépendants, y compris des négociants, voire le personnel ;
- la fermeture totale des installations et l'abandon des activités sidérurgiques.

Dans un certain nombre de grands groupes, l'une ou l'autre des formules ci-dessus a pu s'accompagner d'initiatives de diversification dans des activités extérieures à la sidérurgie mais ces initiatives sont restées limitées.

Le cas du Japon

Fin 1984, la capacité japonaise de production d'acier brut dépassait encore celle de fin 1974. Les problèmes de restructuration de la sidérurgie, moins aigus qu'en Europe et aux Etats-Unis, ont été abordés de façon très différente dans le secteur dit intégré des grandes sociétés disposant de hauts fourneaux et dans le secteur non intégré, composé de producteurs de moyenne et petite importance. Seul le secteur non intégré a bénéficié d'une aide publique.

1. Le secteur intégré n'a fait l'objet d'aucun plan de restructuration global sous l'égide du MITI (ministère du Commerce international et de l'industrie).

Il a tout au plus bénéficié, de façon intermittente, des dispositions de l'*employment insurance law* qui prévoit une participation du gouvernement aux frais de recyclage des travailleurs en surnombre.

2. Le secteur non intégré se prêtait mieux à une restructuration par des fusions ou accords inter-entreprises entraînant une rationalisation des productions.

Deux plans successifs (en août 1978 et en juillet 1983) établis avec le concours du MITI, comportaient des aides fiscales et financières.

Le cas de la Communauté économique européenne

Les premières initiatives prises dans la CEE pour faire face à l'effondrement des commandes et des prix à partir de l'année 1974 visaient seulement à corriger à court terme le déséquilibre du marché, mais, malgré son caractère limité, cette action ne fut engagée que très progressivement.

Bien que quelques producteurs aient demandé dès avril 1975 la mise en application de l'article 58 ⁽³⁾ du traité CECA, la Commission des Communautés européennes (CCE) estima préférable, pendant les premières années, de s'en tenir à une politique privilégiant l'analyse, l'information ou l'incitation à des accords entre producteurs, plutôt que l'intervention directe. Jusqu'à la fin de 1980, l'action de la Commission s'est trouvée chroniquement en retard sur les événements, sans pouvoir redresser la situation d'un marché victime de contractions successives. Il en fut ainsi des initiatives de M. Spinelli (1975), du plan Simonnet (1976) et du premier plan Davignon (1977/1978).

En octobre 1980, après la rupture des accords privés et un nouvel effondrement des prix, la Commission décida finalement de mettre en œuvre l'article 58 qui lui permettait de fixer des quotas de production. Elle compléta ce dispositif par un volet externe destiné à réguler les importations, mais aussi et surtout, par une politique visant à assurer la restructuration en profondeur de l'industrie sidérurgique dans la Communauté. Il s'agissait essentiellement d'aboutir à une réduction des capacités suffisante pour assurer aux producteurs un meilleur taux de marche et pour améliorer leur compétitivité en éliminant les installations inefficaces et en procédant à des investissements de productivité et de modernisation. Quels étaient les moyens de cette politique et quelle en a été la réalisation sur la première moitié de la présente décennie?

⁽³⁾ Cet article organise l'intervention communautaire dans le cas d'une crise par "insuffisance de la demande". C'est cet article qui donne compétence à la Commission pour établir dans ce cas précis un système de quotas de production.

Les moyens utilisés

L'action sur les aides publiques

Le Code des aides, adopté en juin 1981 par le Conseil des ministres de la Communauté, stipulait que de nouvelles aides ne pourraient être accordées que si les bénéficiaires mettaient en œuvre un plan de restructuration permettant d'assurer la rentabilité et la viabilité financière de l'entreprise dans des conditions normales de marché.

Le contrôle des investissements

La Commission a cherché à utiliser de façon plus extensive les pouvoirs que lui donnait le traité de la CEEA dans ce domaine. Elle a ainsi, dans plusieurs cas, refusé d'approuver des projets d'investissement en invoquant l'incompatibilité de ces projets avec les objectifs à moyen terme de la restructuration à l'échelle européenne.

Les mesures sociales d'accompagnement de la restructuration.

Elles pallient les conséquences sociales et régionales des fermetures d'usines et des suppressions d'emplois qui allaient intervenir à grande échelle.

Ces moyens prennent place dans un cadre de droit public comportant des moyens de pression sur les entreprises. La solution européenne tranche ainsi fortement avec la démarche suivie aux Etats-Unis et au Japon.

La Commission a cependant cherché, notamment en appliquant l'article 58, à s'appuyer sur la coopération des grands producteurs réunis au sein d'Eurofer. Le processus a en outre mis en première ligne les Etats membres, d'une part parce que le financement des aides publiques relevait de leur compétence directe ou indirecte, d'autre part parce que les principales décisions de restructuration s'inscrivaient dans un cadre national et dépassaient les possibilités de décision des seules entreprises.

L'exécution du programme de 1980 à 1985

La Commission n'a pas formulé son programme de réduction en terme de capacité globale de production d'acier brut. Constatant que les excédents de capacité variaient d'un produit à l'autre, elle a décidé de concentrer les efforts d'ajustement sur les capacités de production des produits laminés à chaud.

Capacité de production des produits laminés à chaud
pour l'Europe à 10 (en millions de tonnes)

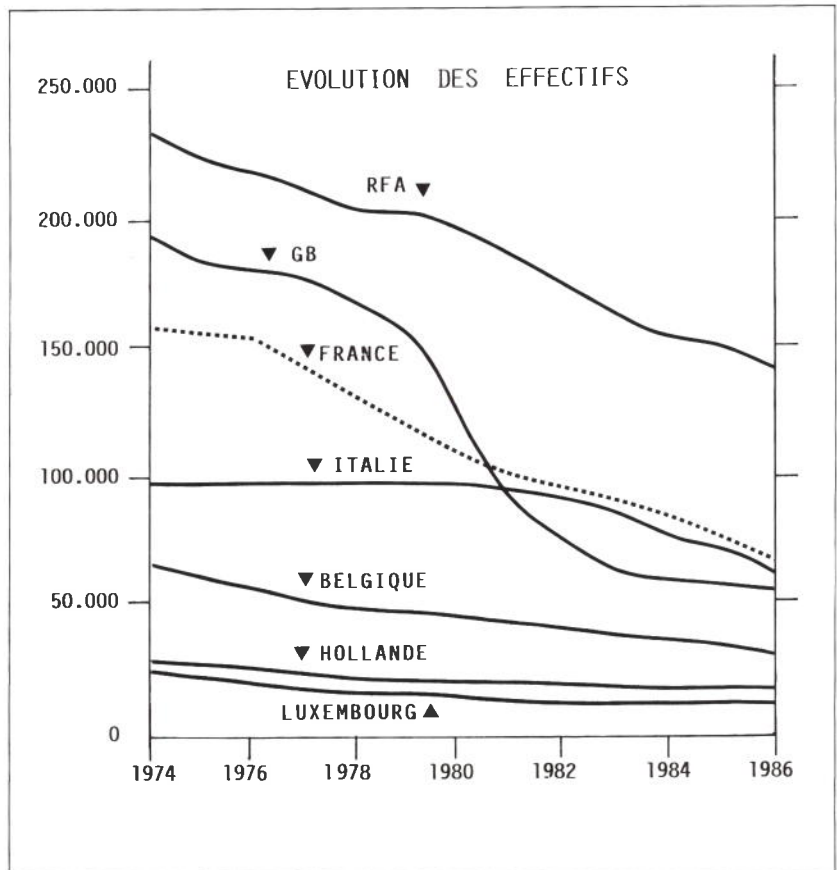
	1980	1986	
Prévision	172	141	— 31 M de t. (— 18%)
Réalisation	172	143	— 29 M de t. (— 17%) (a)

(a) Pour les différents pays les réductions de capacité se sont élevées à : 27 % en RFA, 25 % en Belgique, 14 % en Grande-Bretagne, 12,5 % en France, 8 % en Italie.

L'exécution du programme (1980-1985) dont témoigne le tableau précédent est à mettre à l'actif de la Commission, mais cette appréciation appelle aussitôt deux observations. En premier lieu, les efforts de réduction administrés par la CEE n'ont touché qu'une seule filière de produits. En second lieu, les objectifs n'étaient pas très élevés dans la mesure où les réductions fixées ne suffisaient pas à garantir un taux d'utilisation satisfaisant des capacités. Le taux moyen pour l'Europe à Neuf en 1985 (sans la Grèce) et pour l'ensemble des

produits sidérurgiques s'élevait en effet à 72 %, taux bien inférieur au niveau de 1974 (87 %). Pourtant, de 1974 à 1985, cette même Europe à Neuf a connu une baisse totale de 372 000 personnes des effectifs sidérurgiques (dont 200 000 de 1980 à 1985), soit environ la moitié des effectifs en présence à la fin de l'année 1974 (794 000 personnes).

L'inflexion introduite dans cette évolution par la politique des quotas n'a pas touché de la même manière les pays concernés comme le montre le graphique ci-dessous.



Source : *La Tribune de l'Economie* du 8 déc. 1987

La réduction des effectifs a été particulièrement marquée en RFA, en Grande-Bretagne et en France. En 1986, les effectifs dans ces deux derniers pays sont au niveau de ceux de l'Italie alors qu'ils étaient nettement plus élevés au début de la crise.

LE FONCTIONNEMENT DU REGIME DES QUOTAS

Le régime ou système des quotas est le noyau dur de la politique sidérurgique européenne. D'où l'intérêt, d'abord d'une connaissance plus précise des

modalités institutionnelles et techniques de la fixation des quotas. On présentera ensuite la cohérence de la politique dans laquelle prend place la fixation des quotas en évoquant les dispositions qui y sont étroitement liées.

Nous aurons l'occasion, ultérieurement, d'évoquer les modalités plus ponctuelles de l'assouplissement du régime des quotas, en supposant donc connues les caractéristiques de ce régime tel qu'il a fonctionné de 1980 à 1985. A partir de 1986, cet assouplissement est inséparable de sa précarité dans un contexte de grande incertitude sur l'avenir de la politique des quotas.

Fixation des quotas de production

Qui fixe les quotas ?

Les quotas sont fixés par la CCE, en vertu de l'autorité qui lui est conférée par l'accord des Etats membres de la CEE, exprimé lors des réunions du Conseil des ministres de l'Industrie des pays concernés. Cet accord est indispensable au transfert des responsabilités des Etats membres au bénéfice de la Commission. Ce transfert a pour support juridique l'article 58 du Traité de la CECA déjà évoqué, qui donne à la Commission l'autorité nécessaire et exclusive pour intervenir, dès lors que les Etats membres conviennent d'une "situation de crise manifeste".

On comprend ainsi que des difficultés aient pu intervenir lors des récentes reconductions du système des quotas, à partir du moment où les Etats membres ne partagent pas tous ce diagnostic. Avec le récent élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal, le risque d'une opposition de ces deux pays était d'autant plus patent que leur sidérurgie connaît une montée en puissance et qu'il serait donc préjudiciable pour leur développement industriel de les impliquer dans la restructuration de la sidérurgie communautaire. L'Espagne et le Portugal sont donc à l'écart du régime des quotas et à ce propos la Commission s'interroge périodiquement sur l'avantage réel qu'ils retirent de cette mesure d'exception. Si leur excédent de capacité (en Espagne) reste en effet toléré à court terme, un ajustement nécessairement coûteux et d'autant plus douloureux devra probablement intervenir à moyen terme. D'où la "surveillance" dont ces sidérurgies font quand même l'objet.

Les agents concernés

La Commission procède à une attribution directe des quotas aux entreprises, une fois ces quotas établis, entreprise par entreprise, par les services techniques de la Commission. Ce mode de fixation et cette attribution directe s'expliquent par le très haut degré de concentration de la branche. Celle-ci comprend en effet un nombre restreint d'établissements de très grande taille, orientés sur des productions bien identifiées et dont les niveaux d'activité admettent une mesure uniforme en terme de tonnage.

Dès lors que quelques grandes entreprises fournissent l'essentiel de la production de chaque pays et dans la mesure où la réduction des capacités s'impose avant tout à ces entreprises, la définition de quotas par entreprise demeure le plus sûr moyen d'un freinage ordonné et équitable de la production.

Dans ce but, les petites et moyennes entreprises se voient également attribuer des quotas, à condition toutefois que leur niveau de production dépasse un certain seuil, que l'actualisation du régime des quotas effectuée fin

1985 ⁽⁴⁾ a porté de 24 000 tonnes de production par an à 36 000 tonnes. Le choix d'un seuil s'explique par la lourdeur d'un dispositif qui toucherait toutes les unités, aussi petites soient-elles, et par le fait que la plupart de ces petites entreprises ne bénéficient généralement pas d'aides publiques et sont ainsi jugées aptes à affronter la loi du marché. Au demeurant, la limitation organisée de la production des grandes unités les protège contre les risques d'un dumping ou d'une réduction brutale de leur part de marché et de leurs marges.

Enfin, les producteurs à faible tonnage sont le plus souvent engagés dans des créneaux assez fins de spécialisation, à la différence des grandes unités orientées plutôt vers les produits de masse. Une surveillance étroite de leur production par quotas pourrait compromettre la satisfaction des besoins les plus pointus des branches clientes.

Ce souci de la Commission contribue à concentrer ses efforts sur les catégories de produits pour lesquels les excédents de capacité et corollairement les difficultés financières des entreprises sont incontestables.

Les catégories de produits sous quotas

La Commission distingue six catégories de produits qu'il importe de connaître, sans entrer toutefois dans les détails. La catégorie I, la plus importante par son tonnage, comprend quatre sous-catégories (Ia, Ib, Ic, Id). Les catégories sont les suivantes, les deux premières correspondant aux "produits plats" et les autres aux "produits longs" :

Produits plats	I Coils et feuillets laminés à chaud
	II Tôles fortes
Produits longs	III Profilés lourds
	IV Fil machine
	V Ronds à béton
	VI Aciers marchands

Le régime des quotas a initialement porté, et ceci jusqu'en décembre 1985, sur toutes les catégories de produits car elles étaient toutes affectées par des surcapacités. C'est en référence à cette typologie de produits que sont fixés les quotas des entreprises. Des sous-quotas sont fixés pour chacune des catégories de produits que fabrique l'entreprise et leur somme définit un quota global.

Comme nous le verrons dans la troisième partie, l'évolution récente de la politique des quotas depuis la fin de l'année 1985 est marquée par la sortie de certaines catégories de produits du régime des quotas. Ces catégories, à l'exception de la première, sont le plus souvent prises en bloc et c'est en fonction des tonnages qu'elles représentent respectivement qu'on évalue le champ de la production sidérurgique communautaire soumis à la politique des quotas. De 1980 à 1985, on estimait que ce champ recouvrait 80 % de la production sidérurgique totale des pays de la CEE.

Calcul et notification des quotas aux entreprises

L'établissement des quotas attribués aux entreprises est effectué trimestriellement par les services de la Commission, après consultation des producteurs et des utilisateurs. Cette périodicité permet de s'adapter aux variations des marchés des différentes catégories de produits.

⁽⁴⁾ Décision n° 3485/85 CECA de la Commission du 27 novembre 1985 prorogeant le système de surveillance et de quotas de production de certains produits pour les entreprises de l'industrie sidérurgique.

L'entreprise se voit notifier un quota de production en tonnage, indiquant le plafond de la production qu'elle peut réaliser au cours du trimestre à venir. Le niveau fixé tient compte, d'une part, des "références" propres à chaque entreprise compte tenu de son niveau de production au cours des années passées, du partage de ses ventes entre le marché communautaire (ventes intra-CEE) et la grande exportation (ventes extra-CEE) et, d'autre part, de l'impératif de réduction globale des excédents de capacité selon les catégories de produits.

La Commission notifie ainsi à l'entreprise un quota de production et un quota de ses livraisons sur le marché communautaire. Ce second quota manifeste l'objectif de régulation et d'"équilibre" du partage du marché communautaire visé par le régime des quotas. Techniquement, ce quota de livraisons intra-CEE constitue le seuil inférieur de la fourchette dans laquelle est défini le quota de production. Ce dernier est d'autant plus élevé par rapport à ce seuil que les livraisons extra-CEE représentent une part elle-même élevée des livraisons totales de l'entreprise.

Ainsi, la fixation des quotas de production encourage les entreprises à élargir leurs parts des marchés hors-CEE, les incitant à des efforts de compétitivité internationale dont le renforcement est le but essentiel recherché par la politique européenne au-delà du court terme.

Le calcul des quotas attribués aux entreprises repose ainsi sur une série de données complémentaires permettant de bien apprécier les structures de production et les débouchés, données que chaque entreprise est tenue de consigner dans un "registre" tenu à l'intention des services de la Commission. Les indications qui y sont portées retracent non seulement l'évolution de la production et des ventes au cours des années passées, mais aussi les dernières évolutions mensuelles et journalières de ces variables, afin que le calcul des quotas n'ignore pas les variations nouvelles qui peuvent intervenir. Depuis 1986, le principe du calcul consiste à se référer à la production des douze meilleurs mois calendaires compris dans la période allant de juillet 1982 au dernier mois précédant le trimestre d'attribution des quotas.

Nous avons examiné les différents volets de la méthode de fixation des quotas sidérurgiques. Voyons maintenant quelle cohérence les relie.

Cohérence de la politique des quotas sidérurgiques

On évoquera successivement la question du contrôle et des sanctions, celle des prix, des aides, des accords commerciaux avec les pays tiers.

Le contrôle et les sanctions

Les entreprises concernées par le régime des quotas, qui dépasseraient les quotas assignés ou qui fourniraient de fausses informations en vue d'obtenir des notifications plus avantageuses, sont passibles d'amendes et d'astreintes codifiées par l'article 47 du traité CECA. Les amendes sont fixées selon les produits par tonne de dépassement et peuvent s'accompagner d'une réduction du quota fixé à l'entreprise pour le ou les trimestres à venir.

Afin de limiter les risques — au demeurant bien réels — de situations contentieuses, la Commission est assistée d'un corps d'experts et de contrôleurs qui sont en relation étroite avec les entreprises, tant pour les déclarations nécessaires à la fixation des quotas, les adaptations qui doivent y être appor-

tées, que pour le contrôle *ex post* de la bonne conduite des entreprises. Une connaissance poussée des entreprises et de leurs établissements est indispensable pour assurer un arbitrage optimal entre l'intérêt commun et l'intérêt de l'entreprise. Cette tâche est souvent difficile quand la coopération de l'entreprise n'est pas totale. Parfois, et dans l'hypothèse précédente, des structures juridiques très élaborées (groupes d'entreprises) et l'existence d'un grand nombre d'établissements de l'entreprise — éventuellement dans des pays différents — compliquent la tâche des agents de la Commission et nécessitent l'assistance d'organismes ou d'experts indépendants.

L'action sur les prix

Fin 1980, lorsque la politique des quotas a été instituée, il était question qu'elle ne dure que sept mois. C'est dire le caractère conjoncturel qui était le sien à l'origine et l'objectif limité qu'elle s'était assigné : redresser coûte que coûte les prix des produits sidérurgiques sur le marché européen. La surproduction et la concurrence très intense entre les producteurs entraînaient un effondrement des prix qui affectait de plein fouet la rentabilité et l'autonomie financière des entreprises. Quelle pouvait être alors leur capacité à poursuivre leur modernisation, c'est-à-dire améliorer leur productivité et renforcer leur compétitivité sur le marché mondial ?

Attachée à redresser les prix par un contingentement de la production et une régulation centralisée du marché européen, la Commission adresse des consignes impératives aux entreprises sur des prix planchers ou prix minima des différents produits. Il s'agit dans certains cas de prix minima (principaux produits plats et poutrelles), dans d'autres cas de prix d'orientation.

L'expérience a montré que les prix s'étaient redressés en moyenne de 30 % avec la mise en place des quotas de production, tout en demeurant d'ailleurs inférieurs aux prix pratiqués aux États-Unis et au Japon. Tous les observateurs conviennent qu'un tel redressement n'aurait pu s'opérer si la Commission n'avait agi que sur les prix et non sur les quantités.

Le code des aides

Le rôle de la Commission en matière d'aides est tout à fait stratégique car il vise à rendre a priori compatibles les interventions financières des pouvoirs publics nationaux avec les règles européennes de la concurrence. Aucun domaine n'est politiquement aussi sensible que celui-là. La Commission est en effet astreinte à garantir une saine concurrence entre des entreprises soumises à des législations différentes et placées dans des situations parfois très difficiles, où les pouvoirs publics nationaux sont naturellement tentés d'intervenir.

Avec le régime des quotas, les aides publiques demeurent en effet toujours financées par les États nationaux, d'où la nécessité d'un strict encadrement, indispensable à l'efficacité de la politique communautaire. Cette surveillance n'empêche pas des irrégularités et le dossier des aides comporte un lourd contentieux. Cela s'explique en partie par le faible rôle financier de la Commission dans ce domaine, rôle consistant surtout à attribuer des prêts de la CEE et de la BEI (4 Milliards d'Ecus au total de 1975 à 1983) et à financer des programmes de recherches dans la sidérurgie ⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ La récente réforme des fonds structurels (février 1988) a renforcé le rôle de la Commission dans le domaine de l'action régionale. On a défini un "Programme communautaire d'accompagnement" (RESIDER) à l'intention des régions les plus touchées par la crise sidérurgique (1988-1990)....

La responsabilité majeure des Etats dans le financement des restructurations nationales s'est donc inscrite dans un cadre que la Commission a redéfini avec la mise en œuvre de la politique des quotas et qu'elle a ensuite rendu plus restrictif avec le Code des aides entré en vigueur en 1981.

Ce code précise la notion d'aide licite et fixe un calendrier prévoyant la cessation au 31 décembre 1985 de toute aide publique, en même temps que la fin du régime des quotas. Il subordonne toute aide publique à l'agrément de la Commission, seule habilitée à juger de l'opportunité de l'aide et de sa compatibilité avec les objectifs de la politique des quotas. Le critère est l'existence d'un programme précis de restructuration, apte à rétablir la compétitivité de l'entreprise et à la rendre financièrement viable (sans aide) après 1985. Ce critère autorise donc l'aide apportée à l'entreprise pour financer les coûts sociaux des fermetures et celle nécessaire à la rationalisation des installations subsistantes.

Depuis 1986 et avec la reconduction de la politique des quotas, les aides ont subsisté en restant subordonnées à un agrément devenu plus restrictif de la Commission. Elles rencontrent en effet une hostilité de plus en plus vive de la part de certaines entreprises (et des Etats) qui estiment avoir fait le sacrifice et les efforts nécessaires et dénoncent le maintien de subventions dont bénéficient indûment leurs concurrents. Il subsiste toutefois une tolérance dans le domaine des aides à la recherche et à la protection de l'environnement, jugées acceptables au point de vue communautaire et dont certaines entreprises peuvent largement bénéficier dans un pays à structure fédérale comme la RFA. Le système d'aide y est par ailleurs beaucoup plus régionalisé que dans un pays comme la France où les aides publiques sont plus aisément repérables.

La protection du marché communautaire

A l'extérieur, la politique des quotas s'est attachée à renforcer le système de surveillance des importations sur le marché européen — accords d'auto-limitation et prix planchers des produits importés dans la CEE — qui avait été mis en place à la fin des années 70. Des accords ont été annuellement conclus entre la Commission et les principaux pays tiers à l'origine des importations des pays de la CEE. La Commission a ainsi stabilisé les courants d'importation, ce qui était indispensable à un partage relativement défini du marché européen entre les entreprises de la CEE. Quinze pays étaient concernés en 1985, représentant plus des trois quarts des importations européennes.

En contrepartie et pour apaiser les tensions avec les Etats-Unis, la Commission a contingenté les exportations de la CEE sur le marché américain dans le cadre d'un accord d'auto-limitation réciproque.

Quant à l'Espagne et au Portugal qui, on l'a vu, ne sont pas concernés par la politique des quotas, ils font l'objet d'accords particuliers visant à maintenir dans des limites raisonnables les flux d'échanges avec les autres pays de la Communauté.

La fixation des quotas de production et les mesures complémentaires qui y sont étroitement associées forment une politique cohérente. Celle-ci a été mise en œuvre avec succès de 1980 à 1985. Cependant dès l'automne 1985, elle est la cible de contestations qui menacent sa reconduction. L'histoire récente de la politique des quotas constitue un cadre pertinent pour apprécier son efficacité et s'interroger sur son avenir.

EFFICACITE ET PERSPECTIVES DE LA POLITIQUE DES QUOTAS

Une reconduction de plus en plus difficile

Alors que l'échéance ultime du régime des quotas avait été fixée au 31 décembre 1985, le 29 octobre 1985 le Conseil des ministres de la Communauté donna son accord à la Commission pour une prorogation de deux ans jusqu'au 31 décembre 1987. La reconnaissance de l'"état de crise manifeste" justifiant le recours à l'article 58 ne fut cependant pas aussi unanime que cinq ans auparavant.

Fin 1987, le 22 décembre, le Conseil des ministres se réunit à nouveau après une première réunion sans résultat — tenue le 8 décembre — et décida de reconduire pour six mois le régime des quotas c'est-à-dire jusqu'au 1er juillet 1988. D'ici là, il est prévu que les Etats et les entreprises — dont les capacités demeurent excédentaires — s'engagent fermement et solidairement, au plus tard en juin 1988, sur un programme précis de réduction de ces capacités, conformément aux estimations de la Commission. S'il en est ainsi, le principe est admis d'une ultime prolongation de la politique des quotas jusqu'au 31 décembre 1990. Faute d'un tel engagement, il sera mis définitivement fin à cette politique.

Assistera-t-on en juin 1988 au même scénario qu'en octobre 1985 et en décembre 1987, c'est-à-dire à un compromis débouchant sur la poursuite de la politique, en dépit de la lassitude de la Commission et de l'opposition de certains Etats ? La proximité de cette échéance permet d'avancer un pronostic. L'aggravation de la situation de la sidérurgie européenne liée à la baisse du dollar, le soutien à la politique des quotas, récemment exprimé, de pays comme la RFA, la France, l'Italie, la Belgique — pays les plus contraints de poursuivre le processus de restructuration — conduiront sans doute à une nouvelle prorogation en juin 1988. Il est cependant possible que celle-ci soit plus limitée (le second semestre 1988 ?) et n'aille pas au-delà si les engagements attendus par la Commission en juin sont jugés insuffisants. En toute hypothèse, on peut penser que le système prendra fin au plus tard, au 31 décembre 1990.

Ce pronostic qu'inspire l'évolution récente de la politique des quotas est naturellement contestable. Attendons-nous toutefois à ce que soit relancée la réflexion sur la question de l'efficacité de cette politique (c'est-à-dire son adéquation aux objectifs recherchés) et de sa poursuite, après plus de sept ans d'application... alors qu'elle ne devait durer que sept mois.

Le fait qu'une politique temporaire visant une régulation transitoire ait été à ce point maintenue — en dépit de remises en cause périodiques — et qu'elle se soit imposée comme la méthode de gestion de la crise de la sidérurgie dans les pays européens, suggère que cette politique a amplement fait la preuve de son efficacité. On peut cependant inverser l'argument et considérer que la prorogation plus ou moins régulière d'une politique initialement provisoire — au demeurant atypique par rapport aux conditions d'une régulation concurrentielle — est plutôt l'indice de son inefficacité. S'il est alors nécessaire de l'appliquer durablement, c'est bien parce qu'aucune autre politique n'apparaît mieux adaptée à la situation. Mais ce dernier argument est aujourd'hui contesté et c'est la raison du scepticisme que nous inspire l'avenir de la politique des quotas.

Cette question appelle divers éléments de réponse qu'il faut prendre en compte si l'on veut apprécier l'efficacité présente de la politique des quotas et comprendre les incertitudes qui pèsent sur elle à court et à moyen terme. Les modalités des récentes prorogations (fin 1985 et fin 1987) montrent que les deux notions essentielles en la matière sont la bilatéralité et la flexibilité croissantes du système.

Vers une confrontation bilatérale et une réduction du champ des quotas

La prorogation décidée fin 1985, puis à nouveau fin 1987, est l'issue d'une confrontation de plus en plus directe entre la Commission et la profession. Si l'accord de la majorité des Etats reste toujours décisif sur le principe d'une nouvelle prorogation — pour deux ans fin 1985, pour six mois fin 1987 — les Etats s'impliquent désormais moins dans ses modalités. Les négociations précédant les rencontres du Conseil des ministres sont menées dans un cadre bilatéral, ce qui permet à la Commission d'exprimer son point de vue et de signifier clairement aux entreprises les engagements que celles-ci doivent prendre si elles veulent encore bénéficier de la protection que leur procure le régime des quotas.

L'examen de ces négociations au cours du second semestre de l'année 1985 et du second semestre 1987 révèle une fermeté croissante de la Commission vis-à-vis de la profession. La Commission, en la personne de M. Narjes, Vice-Président en charge de l'Industrie, fait preuve, fin 1987, d'une détermination rigoureuse à ne reconduire le régime des quotas que si les entreprises s'engagent à supprimer définitivement les excédents de capacité qui subsistent. Si cette condition n'est pas remplie ou si les engagements de réduction — qui seront réexaminés en juin 1988 — sont insuffisants, la Commission, mettra alors fin à la politique des quotas. Du moins menace-t-elle de le faire comme en témoignent ses avertissements répétés à la profession. L'issue du rapport de forces n'en reste pas moins incertaine pour plusieurs raisons qu'il faut évoquer et qui sont autant de contraintes inhérentes au système décisionnel. La Commission dispose toutefois d'une capacité d'initiative privilégiée consistant à restreindre le champ et l'enjeu de la négociation avec la sortie de catégories de produits du régime des quotas.

Une confrontation non sans frictions

Les coûts sociaux des programmes de restructuration envisagés d'ici 1990 demeurent élevés : 80 000 suppressions d'emploi sont attendues d'ici la fin de la décennie dans la sidérurgie européenne ⁽⁶⁾. Ces incidences seront d'autant plus douloureuses qu'elles concernent des régions meurtries qui ont déjà payé un lourd tribut à la contrainte d'ajustement des capacités et des emplois. Or il faut poursuivre cet effort dans la plupart des pays notamment en RFA, France, Italie, Belgique et Luxembourg.

Dans une telle situation, les entreprises concernées tentent de limiter autant que possible les sacrifices qui leur sont imposés et elles savent qu'en définitive, leurs gouvernements défendront leurs dossiers et tenteront d'éviter, par leur intervention au Conseil, des engagements trop contraignants. La discrétion de l'intervention des Etats dans les négociations préparatoires entre la Commission et les entreprises laisse ainsi paradoxalement une marge de manœuvre aux entreprises pour contester les conditions posées par la Com-

(6) Dont 25 à 30 000 en Italie, 10 à 15 000 en France, 30 à 35 000 en RFA.

mission. En dernier ressort, l'accord de la majorité des Etats pour poursuivre la politique des quotas — et différer ainsi les échéances ou étaler les dernières restructurations — reste un recours offert aux entreprises, même si le répit est de courte durée comme c'est le cas actuellement. C'est ainsi que la récente reconduction (fin 1987) du régime des quotas est due à la volonté commune des gouvernements des pays suivants : France, RFA, Italie, Belgique, Luxembourg, en dépit de l'opposition de la Grande-Bretagne, des Pays-Bas et du Danemark.

Cette hostilité au régime des quotas, justifiée par l'état d'avancement de leur restructuration, était néanmoins assortie d'un accord avec les autres pays sur le terrain des aides, afin de garantir une saine concurrence. Telle était d'ailleurs, fin 1985, la position d'un pays comme la RFA, réticent au maintien des quotas mais vivement attaché à ce que la Commission contrôle d'autant plus rigoureusement les aides publiques. Or cette politique a une cohérence — on l'a montré — et l'interdépendance de ses différents volets compromet l'efficacité d'une application partielle de cette politique.

A cet effet d'inertie et à la suprématie des décisions du Conseil des ministres sur les intentions de la Commission s'ajoute une dernière rigidité dans la confrontation bilatérale entre la Commission et la profession.

La profession, nous l'avons déjà signalé, n'est pas homogène. Si dans le passé le rôle de l'Etat s'imposait tout particulièrement pour assurer une représentation des intérêts de toute la profession, il n'en est plus de même aujourd'hui car la restructuration des entreprises de petite et moyenne taille n'est plus à l'ordre du jour. Le caractère bilatéral des négociations actuelles entre la Commission et les entreprises résulte de cette évolution, dans la mesure où les grandes entreprises sont à même de dialoguer directement avec la Commission.

Mais ce dialogue s'est fortement institutionnalisé avec le rôle décisif joué par l'association Eurofer qui regroupe les grandes entreprises et constitue leur porte-parole auprès de la Commission. Cette fonction d'interlocuteur privilégié répond au souci de la Commission d'introduire plus de transparence et de commodité dans une concertation commune engageant collectivement les entreprises. La Commission compte bien qu'à terme l'association Eurofer, du fait de son caractère international, sera susceptible d'assurer plus directement la responsabilité des règles du jeu de la concurrence sidérurgique sur le marché européen ⁽⁷⁾.

Or la confrontation entre la Commission et Eurofer est conflictuelle, marquée par des incompréhensions et des tensions parfois fortes, propices à une radicalisation des positions en présence. Faute d'un compromis suffisant, le rapport de forces lors des négociations techniques apparaît plus favorable à une continuation rampante de la politique des quotas, qu'à la définition d'un échéancier précis qui ferait de cette politique une politique effectivement transitoire.

Les rapports difficiles entre la Commission et Eurofer sont étroitement liés aux problèmes de restructuration auxquels les entreprises sont confrontées. Ces difficultés surviennent dès la première phase des négociations, sur l'appréciation de la situation et les perspectives de la demande de produits sidérurgiques à court et moyen terme. C'est ainsi qu'à l'automne 1987, la Commission et Eurofer revendiquaient des estimations divergentes sur les réductions de capacités qui devaient encore intervenir, et ceci en dépit du cadre

(7) Certains gouvernements comme le gouvernement français sont partisans d'un tel transfert.

de référence constitué par le Plan acier de la Commission intitulé "Objectifs généraux acier à l'horizon 1990". La profession souhaitait réduire à 16 millions de tonnes l'objectif de réduction de 30 puis de 22 Mt fixé par la Commission, et une mission de trois "sages" fut diligentée par la Commission pour "*rapprocher les points de vue en présence*".

La prorogation pour six mois du régime des quotas décidée finalement le 22 décembre revient à reporter à juin 1988 l'échéance des décisions stratégiques. Ce report illustre bien les rigidités de la confrontation entre la Commission et la profession représentée par Eurofer.

Réduction du champ de la production sous quotas

La capacité d'initiative de la Commission sur la modulation de ce champ est l'argument le plus convaincant dont elle dispose dans la pratique pour rappeler le caractère transitoire de la politique des quotas et imposer progressivement sa suppression.

Ainsi, la part de la production sidérurgique concernée par ce régime est passée de 80 % en octobre 1980 à 45 % environ au 1er janvier 1988. En terme de nombre d'entreprises, la réduction du champ est beaucoup plus considérable.

Si les "sorties" qui sont intervenues au 1er janvier des années 1986, 1987, 1988 peuvent être interprétées comme le résultat de compromis, leur irréversibilité confère toutefois à ces décisions une portée durable et définitive. A ce propos, le terme consacré est plutôt celui de libération : on parle ainsi de catégories de produits "libérées", signifiant le passage d'une régulation administrée par les quotas à une régulation concurrentielle.

Le tableau ci-dessus retrace le calendrier retenu et appelle un seul commentaire. Les décisions de libération ou au contraire de poursuite du régime des quotas reposent sur un examen de la situation des différentes catégories de

Une réduction
progressive
du champ des quotas*

Catégories de produits	Libérées au			Sous quotas après le 1.1.1988
	1.1.1986	1.1.1987	1.1.1988	
Ia. larges bandes (coils) et feuillards à chaud				X
Ib. Tôles laminées à froid				X
Ic. Tôles galvanisées à chaud		X		
Id. Tôles revêtues autres que galvanisées	X			
II. Tôles fortes				X
III. Profilés lourds				X
IV. Fil machine			X	
V. Ronds à béton	X			
VI. Laminés marchands			X	
En % du volume de la production sidérurgique	10 %	10 %	15 %	45 %

* Ce champ recouvrait à l'origine 80 % de la production.

produits. La libération intervient quand la substitution des quotas au libre jeu de la concurrence n'apparaît plus justifiée. Les problèmes de restructuration sont soit considérés comme définitivement résolus, soit jugés suffisamment maîtrisables par les entreprises pour qu'il ne soit plus nécessaire de maintenir le régime des quotas. Les Etats ont naturellement leur mot à dire sur ces appréciations ⁽⁸⁾.

Les décisions de libération comportent toutefois des risques. C'est ainsi qu'entre les solutions extrêmes de la libéralisation totale et de l'encadrement strict par les quotas est apparue une solution intermédiaire consistant à rendre plus flexible le régime des quotas. Cette adaptation relativement récente de la politique sidérurgique européenne permet d'affiner l'évaluation de son efficacité et de ses perspectives d'avenir.

Vers un assouplissement du régime des quotas

L'exclusion de certaines catégories de produits du régime des quotas s'est accompagnée d'une baisse de leurs prix sur le marché européen. Fait moins explicable, une pression à la baisse s'est également exercée sur les prix des produits demeurés sous quotas. Cette expérience montre les risques d'une suppression brutale du régime des quotas pour les produits victimes de surcapacité. Face à un marché qui, en Europe, demeure un "marché d'acheteurs", une libre concurrence entre les entreprises conduirait invariablement à une guerre des prix entraînant des pertes et des fermetures abusives. Si le but de la politique des quotas est d'éviter un tel enchaînement, il faut bien situer les limites de son efficacité à court terme (comme le montre l'expérience évoquée) et à plus long terme.

En premier lieu, la Commission ne peut planifier dans le détail les plans et les stratégies des entreprises afin de les rendre totalement compatibles avec les objectifs globaux poursuivis. En second lieu, cette politique n'exclut pas une régulation concurrentielle avec ses contraintes essentielles que sont la productivité, la compétitivité et la rentabilité qui demeure impérative pour les entreprises. La politique des quotas reste l'instrument d'une régulation défensive, au demeurant imparfaite, que seule la gravité de la situation justifie. Elle ne constitue donc pas une réelle alternative à la régulation concurrentielle qui s'impose par ailleurs du fait du haut degré de mondialisation des grandes entreprises sidérurgiques.

A notre avis, le fait que la politique des quotas soit toujours en vigueur montre le caractère secondaire de la régulation qu'elle introduit dans les comportements des entreprises. A l'appui de cette affirmation, il faut signaler un de ses effets pervers, qui suffit à expliquer à quel point le succès de cette politique exige une grande patience et une longue expérience. La rationalisation et l'amélioration de la productivité des entreprises se sont plus traduites par des pertes d'emplois que par des réductions sensibles des capacités, comme cela leur était demandé. Cet effet est caractéristique de la recherche par l'entreprise d'une meilleure compétitivité et d'une rentabilité positive ⁽⁹⁾. C'est ce qui s'est produit non seulement en Europe mais aussi aux Etats-Unis et au

(8) Ainsi lors du Conseil du 21 septembre 1987 la RFA, la Belgique et le Luxembourg souhaitaient que les quotas subsistent pour le fil machine et les laminés marchands.

(9) Citons le cas du groupe britannique British Steel Corp.: aucun groupe n'a procédé à une réduction aussi drastique de l'emploi au cours des dix dernières années, le nombre d'employés passant de 225 000 à 50 000 personnes. Or la production se maintient au même niveau de 14 millions de tonnes depuis plusieurs années et l'entreprise est aujourd'hui considérée comme la plus rentable d'Europe. S'il fallait en moyenne 16 heures de travail en 1980 pour produire une tonne d'acier, il n'en faut plus que 8 aujourd'hui.

Japon où la restructuration a été menée selon une méthode beaucoup plus libérale.

Le grand risque que présente toutefois une poursuite durable de la politique des quotas est l'insuffisance des efforts de compétitivité internationale des entreprises européennes face à leurs homologues étrangères, du fait des garanties apportées dans le partage du marché européen et de la protection globale de ce marché. Ce risque est surtout invoqué par la Commission qui ne cache pas ses craintes sur l'efficacité à moyen et long terme d'une telle poursuite, en contrepartie de ses effets bénéfiques à court terme sur la régularisation de la production et du marché sidérurgique.

La discrétion de la profession dans ce débat n'est guère surprenante. En effet, la solidarité des producteurs et leur attachement commun à la régulation essentiellement conjoncturelle qu'opère une politique des quotas périodiquement reconduite ne débordent pas le court terme. Au-delà, la concurrence des entreprises et la divergence de leurs intérêts demeurent la référence essentielle de leurs stratégies. Le soutien — encore récemment exprimé — d'Eurofer à la politique des quotas et le risque qu'elle se pérennise ainsi amènent toutefois à s'interroger sur la réelle volonté de la profession de privilégier cette perspective à moyen terme. Ceci explique la volonté de la Commission d'assortir chaque reconduction d'une réduction du champ des quotas afin de marquer les étapes. Cette volonté se traduit également par une fermeté accrue sur les engagements attendus des entreprises et auxquels les Etats sont tenus de souscrire.

Cette attitude se distingue de la position de la profession qui préconise un arbitrage plus subtil entre ses intérêts à court terme et ses intérêts à plus long terme. Favorable à une poursuite de la politique des quotas, la profession a plutôt cherché au cours de ces dernières années à l'assouplir, à lui donner plus de flexibilité. Cette position est encouragée par la Commission qui a admis et codifié la plupart des adaptations proposées, dans la mesure où cette flexibilité va dans le sens d'une suppression définitive de cette politique.

La Commission reste cependant partagée entre le souhait que la profession s'implique plus directement dans la dernière phase des restructurations, qui touchent désormais les noyaux durs des entreprises, et le souci de ne pas voir se poursuivre indéfiniment la politique des quotas. La flexibilité peut en effet non seulement favoriser cette poursuite, mais aussi faire de la politique des quotas le mécanisme inattendu d'une concurrence entre les entreprises qui ne satisfasse pas pour autant aux exigences d'une meilleure compétitivité à moyen et long terme.

Les assouplissements font que les quotas trimestriels notifiés aux entreprises deviennent plus indicatifs et moins impératifs qu'auparavant ; une latitude est accordée à l'entreprise afin de redistribuer dans certaines limites, entre les produits sous quotas, la répartition des tonnages qui lui est notifiée. Elle bénéficie également de possibilités plus étendues de report de ses quotas d'un trimestre sur l'autre, ce qui atténue la rigidité des notifications trimestrielles. Ces concessions s'accompagnent d'une actualisation des références propres aux entreprises et d'une plus grande tolérance de la Commission dans le cas de dépassement des quotas.

Ces adaptations devraient permettre de satisfaire les besoins de la clientèle en améliorant les conditions d'exploitation courante. La Commission dispose également d'une réserve de quotas dont l'attribution peut favoriser le succès des entreprises dans la grande exportation ou aider à résoudre des situations particulièrement difficiles.

L'aménagement du système rend possible la cession des quotas entre firmes, afin de ne pas décourager les acquisitions et (plus rarement) les déconcentrations qui jalonnent le processus des restructurations. Le quota de l'entreprise cédante s'ajoute ainsi à celui de l'entreprise cessionnaire en cas de rachat d'entreprise. Dans le cas où une entreprise ferme un établissement, elle peut bénéficier d'une prime en quotas en contrepartie de cette fermeture. Ces opérations pouvant donner lieu à des marchandages et à une utilisation parfois abusive, la Commission veille à ce qu'elles s'inscrivent réellement dans un projet de restructuration. Les achats et ventes de quotas ne relèvent donc pas d'un véritable marché. La Commission reste hostile à toute transaction spéculative sur les quotas et le contrôle qu'elle exerce sur ces transactions est vigilant. Un conflit subsiste sur ce point avec Eurofer qui souhaiterait libérer les échanges de quotas. La Commission s'y oppose car cette libéralisation introduit le risque d'une concurrence et d'une concentration brutales à l'avantage des plus grandes entreprises, au cœur d'une politique qui a précisément pour objet d'éviter un tel risque.

Conclusion

Bien qu'assouplie, la politique européenne des quotas sidérurgiques demeure fidèle à la perspective initiale et aux objectifs qu'elle s'était fixée au début de la présente décennie. Cette politique a rencontré et rencontre toujours des difficultés liées principalement à la gravité de la crise sidérurgique en Europe et à une coopération instable entre les trois pôles du système décisionnel qui préside aux destinées de l'industrie sidérurgique dans les pays européens.

Chaque reconduction de cette politique est l'occasion de prendre acte des efforts réalisés et des sacrifices qui restent à faire pour remédier à la crise de cette industrie. Mais chaque reconduction donne également lieu aux tensions et aux conflits que nous avons examinés, et qui pourraient provoquer l'abandon définitif de cette politique.

Une telle évolution peut être aussi imposée de l'extérieur de la branche et du système qui la gère, qui ne sont ni l'une ni l'autre des ensembles fermés. Un ultime élargissement de la réflexion s'impose pour apprécier le contexte politique dans lequel s'inscrit l'action de la Commission.

La régulation du marché sidérurgique européen et la protection globale dont ce dernier bénéficie contribuent en effet à placer la politique des quotas sidérurgiques dans une contradiction de plus en plus aiguë avec la politique de la concurrence et la politique extérieure de la Communauté, imprégnées toutes deux d'un libéralisme offensif que prône la majorité des Etats membres de la CEE. Elle heurte l'attitude dominante associée au projet d'achèvement du grand marché intérieur européen (perspective 1992). En effet, on préconise une avancée de la régulation concurrentielle sur deux fronts :

- d'abord au sein de la CEE, avec la suppression des obstacles non tarifaires et des contingentements opposés à une véritable concurrence entre les entreprises européennes ;
- ensuite, avec le démantèlement des restrictions quantitatives aux échanges mondiaux envisagé dans l'*Uruguay round*, c'est-à-dire le cycle des négociations commerciales multilatérales lancé sous les auspices du GATT en septembre 1986 à Punta del Este.

Cette conception libérale de la politique commerciale communautaire est fondée sur l'anticipation des économies d'échelle attendues du marché unique européen : le renforcement de la compétitivité des entreprises européennes grâce au marché unique les placera en meilleure position dans la compétition mondiale. Le supplément de croissance qu'en retirera la Communauté serait cependant compromis par une politique commerciale protectionniste et l'ouverture de l'Europe vis-à-vis de l'extérieur est donc, dans cette optique, étroitement couplée avec l'extension de la concurrence intra-communautaire.

La politique sidérurgique européenne tourne manifestement le dos à ce modèle et bien qu'elle demeure une politique d'exception dans le domaine industriel, un simple changement de majorité au sein du Conseil et des sommets européens pourrait prochainement lui être fatal.