

Le Brexit et les négociations sur la relation future entre le Royaume-Uni et l'Union européenne : quels enjeux et scénarios pour les industries automobiles britannique et européenne ?

Par Maria IANCULESCU

Directrice des affaires internationales du Comité des constructeurs français d'automobiles (CCFA)

Et Marc MORTUREUX

Directeur général de la Plateforme de la filière automobile et mobilités (PFA)

Le vote en faveur du Brexit intervenu en juin 2016 a été un électrochoc pour beaucoup, notamment dans l'industrie automobile où l'on s'y attendait peut-être encore moins qu'ailleurs. Les bénéfices pour l'industrie britannique d'un accès à un marché intérieur de 27 partenaires semblaient évidents. Pourtant, les régions où des usines de constructeurs étrangers, notamment japonais, étaient installées, ont voté majoritairement contre le *remain*. Est-ce à dire qu'il y aurait pour l'industrie automobile britannique un bénéfice à la sortie de l'UE ? C'est peu probable. Quid des conséquences cette fois pour l'industrie automobile européenne ? Peut-on les espérer moins mauvaises ?

Les auteurs s'attachent, à travers l'étude de quelques scénarios différents, à analyser les conséquences possibles des négociations actuelles du futur accord de libre-échange qui devrait régir les relations commerciales de la zone, notamment l'enjeu des règles d'origine préférentielle.

En mars 1802 est signé le traité d'Amiens entre, d'une part, le Royaume-Uni et, d'autre part, la France et ses alliés espagnol et batave. Le traité met fin à dix années de guerre et permet l'avènement de la seule période de paix qu'a connue l'Europe entre 1792 et 1814. Malheureusement, la paix ne durera que treize mois et sera rompue par une nouvelle déclaration de guerre du Royaume-Uni à la France en mai 1803. L'un des points essentiels de discorde est le refus par le Royaume-Uni de respecter sa promesse d'évacuer l'île de Malte. Cela exaspère Napoléon qui aurait dit « préférer voir les Anglais à Montmartre qu'à Malte⁽¹⁾ ! » Bien que cette évacuation soit explicitement mentionnée par les termes du traité, Londres considère après coup la Paix d'Amiens comme une trêve alors imposée par les circonstances et sur laquelle on peut revenir.

(1) Austerlitz, Abel Gance, 1960.

À l'heure où est écrit cet article, l'une des dernières péripéties du Brexit voit le gouvernement de Boris Johnson déposer un projet de loi⁽²⁾ mentionnant explicitement la possibilité de déroger au droit international, notamment au traité organisant la sortie de l'Union européenne⁽³⁾, adopté

(2) À la mi-novembre 2020, le texte a connu trois lectures à la Chambre des Communes, où il a été adopté. Devant la Chambre des Lords, un amendement rejetant les parties du texte contraires au droit international a été adopté à une vaste majorité (433 contre 165, dont de nombreux votes conservateurs en faveur de cet amendement). Cependant le gouvernement a promis de réintégrer au projet de loi les parties amputées lorsque celui-ci repassera devant la Chambre des Communes. Sauf rébellion inattendue, le texte, avec ses clauses controversées, devrait y être adopté en décembre 2020, <https://services.parliament.uk/bills/2019-21/unitedkingdominternalmarket.html>

(3) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12020W/TXT&from=FR>

en janvier 2019 et entré en vigueur le 31 janvier 2020. Ce n'est plus Malte mais une autre île, l'Irlande, qui est cette fois au cœur des disputes. La Commission européenne a rendu un avis juridique ⁽⁴⁾ laissant entendre qu'elle attaquerait un tel texte, s'il devait être voté, devant la Cour de justice de l'Union européenne. Par ailleurs, il est possible que, dans un tel contexte, la Commission menace de mettre fin aux négociations commerciales portant sur la relation future entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, des négociations qui doivent être closes au plus tard le 31 décembre 2020. Qui peut négocier avec un partenaire qui fait l'aveu de ne pas respecter le principe *Pacta sunt servanda* ?

Que la tension diplomatique retombe ou non, qu'un accord de libre-échange soit trouvé ou non, une chose est certaine pour tous ceux qui commercent avec le Royaume-Uni et/ou ont choisi d'y installer des sites de production : ils ne commerceront plus avec le Royaume-Uni comme si celui-ci était un membre du marché intérieur, mais en le considérant comme un pays d'export, ou comme on le dit parfois dans les entreprises, un pays de « grand export », c'est-à-dire un partenaire situé au-delà des frontières européennes. Et cela change tout. Vont possiblement réapparaître toutes ces inconfortables frictions commerciales à la disparition desquelles on s'était si bien habitué : droits de douane, quotas, formalités douanières, contrôles, temps logistiques additionnels engendrant une compétitivité moindre, etc. Dans un secteur aussi intégré que celui de l'automobile, ce serait tout simplement une catastrophe.

Le secteur de l'automobile britannique, qui périlait depuis 1972 (problèmes de qualité des véhicules, relations sociales tendues, manque d'investissement, nationalisation en 1975 de British Leyland, etc.), a su être redressé par le gouvernement Thatcher, avec l'acceptation notamment de l'installation de constructeurs japonais sur son sol (Honda, Nissan, Toyota), lesquels ont fini par représenter, en 2017, 50 % de la production automobile britannique. Des constructeurs américains (Ford), allemands (BMW) et français (PSA : usine de Ryton de 1978 à 2007, puis acquisition de Vauxhall en 2017) se sont également implantés industriellement. La participation au marché intérieur européen a été un élément clé de cette réussite, puisque 60 % des composants automobiles britanniques ont pour origine l'Europe et 65 % de la production de véhicules y sont ensuite exportés.

Du côté des constructeurs européens, le RU est un marché d'export essentiel : vaste en volume (l'un des trois marchés européens à avoir pu atteindre la barre des deux millions de véhicules, avec l'Allemagne et la France) et élevé en gamme (notamment du fait d'une large proportion de véhicules de société).

Chaque jour, 1 000 camions traversent le Channel chargés de composants automobiles, dans un sens ou dans un autre, parfois dans un sens comme dans l'autre, car certains composants subissent une transformation d'un

côté de la Manche et repartent de l'autre aux fins de montage. Ces passages ne sont pour le moment soumis à aucun droit de douane et qu'à des contrôles douaniers minimes. Il a été calculé que deux minutes supplémentaires de contrôle douanier par camion engendreraient à elles seules 27 km additionnels de congestion du trafic, en l'absence d'adaptation substantielle du dispositif.

La seconde catastrophe du Brexit, pour les constructeurs automobiles et, plus largement, pour tous les constructeurs européens, serait celle induite par la réglementation. Un marché intérieur, ce n'est pas seulement une union douanière, c'est également faire le choix d'un écosystème commun de règles. Nous n'en donnerons ici qu'un exemple, qui est dans le secteur automobile le plus abouti : l'Europe a inventé la réception (ou homologation) des véhicules complets par type (*whole type approval*). Le constructeur fournit à l'administration compétente un dossier de demande d'approbation d'un nouveau type de véhicule aux fins d'autorisation de sa mise sur le marché européen. Ce dossier, qui compte plusieurs milliers de pages accompagnées de nombreux tests en laboratoire et sur route, représente un travail et un coût considérables. Mais à ce niveau, le génie du marché intérieur, qui repose sur la confiance mutuelle, réside dans le fait que ce dossier, une fois déposé et approuvé par un État membre, permet la mise sur le marché du nouveau modèle dans l'ensemble des autres États membres. Ce système disparaîtra avec la sortie du Royaume-Uni à compter du 1^{er} janvier 2021 et ne pourra, au mieux, être remplacé que par un système de reconnaissance mutuelle des homologations. Si le choix fait par le Royaume-Uni pour l'heure de reprendre à son compte toute la réglementation automobile applicable en Europe facilitera la reconnaissance au début... qu'en sera-t-il de l'impact éventuel des divergences qui seraient introduites progressivement entre les réglementations britannique et européenne ? La compétitivité des véhicules baisse en même temps que les marchés auxquels ils sont destinés diffèrent, car produire des variantes différentes sur les mêmes chaînes de montage coûte cher.

Certains Britanniques s'efforcent d'y voir une opportunité, déclarant : « Nous aurons nos propres règles (sociales, environnementales, fiscales, aides d'État) pour nous assurer une production compétitive, et nos propres traités commerciaux pour nous ouvrir des marchés d'export ». C'est le fameux rêve – ou cauchemar, si l'on adopte le point de vue européen – du « Singapour sur la Tamise », le Royaume-Uni devenant un *hub* d'assemblage de composants asiatiques dont les produits finaux iraient inonder le marché européen, à droit zéro si nous avons l'imprudence de signer un accord de libre-échange trop favorable.

Quelques éléments peuvent faire douter de l'aboutissement d'un tel scénario, lequel se heurte non seulement à la nécessaire harmonisation des lignes de production (point déjà évoqué *supra*), mais aussi à l'appétit des éventuels partenaires commerciaux et plus encore à la protection apportée par les règles d'origine.

En effet, qui rêve vraiment de signer un accord de libre-échange avec le Royaume-Uni ? Pour le moment, les candidats ne se bousculent pas ; et surtout, le Royaume-Uni,

(4) L'avis n'a pas été publié, mais des extraits ont fuité sur les réseaux sociaux : <https://twitter.com/tconnellyRTE/status/1303968529025249281>

aujourd'hui seul, n'a pas la même force de négociation qu'il avait avec ses 27 anciens partenaires. Les États-Unis de Donald Trump ont certes accepté le principe d'une négociation, mais ils y mettent peu de zèle. Seul le Japon a finalisé un accord avec le Royaume-Uni : un pays qui avait dès 2016 manifesté ses doutes face au vote britannique en faveur du Brexit, lui qui s'était vu promettre par Margaret Thatcher l'accès au marché intérieur pour les constructeurs nippons venant s'installer au Royaume-Uni. Le Japon percevait alors le Royaume-Uni comme une zone stable, peu susceptible de bouleversements inattendus. Et quel sera vraiment l'effet d'un accord entre le Royaume-Uni et le Japon ? Va-t-il permettre aux constructeurs japonais d'exporter à droit zéro davantage de composants vers le Royaume-Uni et y développer ainsi la production, ou, au contraire, va-t-il plutôt leur permettre d'envoyer en plus grand nombre des véhicules produits sur le territoire japonais, contribuant à la désindustrialisation du Royaume-Uni ? Les Japonais semblent avoir fait le choix de verrouiller toutes les options possibles, soucieux qu'ils sont de ne pas se laisser surprendre une seconde fois.

Surtout que le meilleur moyen d'éviter un « Singapour sur la Tamise », c'est de négocier, dans le cadre d'un accord de libre-échange avec l'Union européenne, des règles d'origine suffisamment protectrices. De même qu'un faisceau d'indices ne constitue pas une preuve, une provenance géographique n'est pas une « origine » au sens douanier du terme. En effet, un véhicule peut très bien être assemblé sur le sol britannique, il n'en sera pas pour autant d'origine britannique, au sens d'un futur accord de libre-échange entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Il devra encore remplir des conditions, dites règles d'origine, qui en général s'expriment dans le secteur automobile sous la forme d'un pourcentage minimal de valeur ajoutée produite localement ou, inversement, d'un pourcentage maximal de matières non originaires (c'est-à-dire d'une origine tierce, en l'occurrence ni britannique ni européenne), dites « MNO ». Jusqu'au milieu des années 2000, l'Union européenne exigeait, en général, de ses partenaires commerciaux un maximum de 40 % de MNO (donc 60 % de valeur ajoutée produite localement) pour les véhicules. Du fait de l'internationalisation des chaînes de valeur, l'Union européenne a accepté d'assouplir sa doctrine et de monter à 45 % de MNO. Dans le cas de la négociation avec le Royaume-Uni, les constructeurs européens, après une phase transitoire d'adaptation qui s'impose pour des raisons techniques, espèrent pouvoir remplir ce critère de 50 % de MNO. Cela signifie qu'un véhicule qui ne justifierait pas d'une valeur ajoutée britannique-européenne d'au moins 50 % ne pourrait dès lors pas entrer sur le marché de l'Union européenne en bénéficiant de conditions tarifaires préférentielles. On est donc loin du *hub* singapourien d'assemblage. Satisfaire à une telle règle paraît réaliste puisque, comme nous l'avons vu, l'in-

dustrie automobile britannique importe aujourd'hui 60 % de ses composants depuis l'Europe. Une adaptation temporaire de la règle devra seulement être prévue pour le cas particulier des véhicules électrifiés, dont chacun souhaite voir un décollage des ventes, du fait de la provenance asiatique des batteries ; et ce, pour laisser à une industrie européenne des batteries balbutiante le temps nécessaire pour lui permettre de produire des volumes suffisants⁽⁵⁾.

Un autre scénario reçoit un certain écho : le Brexit, *a fortiori* sans accord, va permettre une relocalisation de certaines activités industrielles automobiles en Europe, notamment en France⁽⁶⁾. On peut douter de cette hypothèse optimiste, et plutôt craindre que si des activités industrielles sont déplacées, ce sera davantage vers des sites industriels, considérés comme plus compétitifs en termes de main d'œuvre, de l'Europe du Sud et de l'Est.

Le scénario le plus noir, et peut-être le plus probable, est celui des effets cumulés du Brexit et de la crise du coronavirus. Du fait des arrêts de production liés à lutte contre la pandémie et de la lente reprise du marché, la production européenne enregistrera une baisse d'au moins 25 % en 2020 et d'environ 20 % au niveau mondial. Et le retour au niveau de 2019 ne se fera probablement pas avant 2023. Tout l'enjeu est de savoir quelle zone (Royaume-Uni ? Union européenne ? Turquie ? Maroc ? Etc.) bénéficiera de cette remontée progressive de la production d'ici à 2023.

À compter de 2021, et en l'absence d'accord, il pourrait devenir peu intéressant de produire des véhicules au Royaume-Uni, sauf pour en alimenter le marché domestique, ce qui n'est jamais suffisant pour survivre durablement, et le Brexit pourrait bien sonner le glas⁽⁷⁾ de cette industrie que le gouvernement Thatcher avait réussi à faire renaître de ses cendres. Au moment où l'industrie automobile fait face à une transformation de son modèle, tant sur les plans environnemental (développement des véhicules à très faibles émissions de CO₂) et digital (développement des véhicules autonomes et connectés), que sociétal (bouleversement des attentes et modes de la mobilité, notamment urbaine), il serait regrettable que le Royaume-Uni s'exclut lui-même de la compétition mondiale. Mais, à l'heure où nous finalisons ces lignes, le suspens reste entier sur l'issue de la négociation d'un accord et *a fortiori* sur le contenu de celui-ci.

(5) Voir à ce sujet : LOWE Sam, "A Tale of Batteries, Brexit and EU Strategic Autonomy", <https://www.cer.eu/insights/tale-batteries-brexit-and-eu-strategic-autonomy>

(6) Voir, notamment, la note du CAE de juillet 2020 : <http://www.cae-eco.fr/Les-defis-du-secteur-automobile-competitivite-tensions-commerciales-et>

(7) "Brexit betrays Margaret Thatcher's carmaking legacy", article du *Financial Times* du 20 février 2019, <https://www.ft.com/content/8c32704c-344c-11e9-bd3a-8b2a211d90d5>