



Made in Europe

Politique de contenu local pour l'industrie automobile européenne

44° Acte du Gerpisa - <https://www.gerpisa.org/node/8350>

Tommaso Pardi, Directeur du Gerpisa, CNRS ; Bernard Jullien, Université de Bordeaux ;
Marc A洛chet, Ecole Polytechnique ; Alexandra Kuyo, ENS Paris-Saclay

Résumé

Historique et contexte

La Chine est devenue le principal exportateur mondial de véhicules légers, de produits intermédiaires et semi-finis pour les véhicules électriques, de pneus, de freins et de leurs pièces respectives, le deuxième exportateur de pièces de moteur derrière l'Allemagne et le troisième exportateur de pièces de carrosserie derrière l'Allemagne et le Mexique. En l'absence de "mesures défensives fortes de la part des centres traditionnels de l'automobile", les chaînes d'approvisionnement pour les véhicules conventionnels et électriques se concentreront davantage en Chine¹. L'Europe est actuellement la région la plus exposée à ce risque.²

Les droits de douane pour les pièces automobiles importées de Chine en Europe sont fixés entre 3 % et 4,5 % selon le type de produit, et à 1,3 % pour les batteries lithium-ion, contre 18 % à 45 % pour les véhicules électriques à batterie. Les importations de pièces automobiles en provenance de Chine n'ont cessé d'augmenter au cours des dix dernières années et représentaient déjà en 2024 une pièce automobile sur quatre importées en Europe. Jusqu'à présent, la Commission européenne n'a pris aucune mesure pour faire face à ce risque³. Étant donné que 75 à 80 % de la valeur des véhicules fabriqués en Europe proviennent des fournisseurs de pièces automobiles⁴, cela représente une menace majeure pour l'ensemble de l'écosystème automobile européen.

Une lettre adressée avant le dialogue stratégique sur l'avenir de l'industrie automobile européenne par un consortium d'équipementiers français et italiens et leurs associations professionnelles a demandé l'introduction d'exigences et d'incitations en matière de contenu local pour combler ce vide réglementaire et

¹Kratz, Piper, and Bouchaud, 'China and the Future of Global Supply Chains'.

²Goujon and Sebastian, 'Car Trouble: ICTS Rule Rewires Global Auto Supply Chains'.

³Sebastian and François Chimits, "Made in China" Electric Vehicles Could Turn Sino-EU Trade on Its Head | Merics'; Fix and Crebo-Rediker, 'China's Double Threat to Europe'.

⁴European Commission, 'GEAR 2030. High Level Group on the Competitiveness and Growth of the Automobile Industry in the European Union'.

préserver la résilience de la chaîne d'approvisionnement automobile européenne face à la concurrence déloyale de la Chine.

Le plan d'action pour le secteur automobile européen annoncé le 5 mars souligne la nécessité de renforcer la boîte à outils de "défense commerciale" et "d'enquêter sur les pratiques déloyales en amont de la chaîne d'approvisionnement, y compris dans le segment des batteries et des pièces détachées *si nécessaire*"⁵. Cependant, il n'y a aucune référence à des exigences ou à des incitations en matière de contenu local, du moins pour le secteur des pièces détachées automobiles.

Dans ce contexte, le présent rapport se concentre sur deux questions :

- **Pourquoi est-il nécessaire de mettre en œuvre une politique globale de contenu local pour le secteur automobile ?**
- **Quel type de politique l'Europe devrait-elle mettre en œuvre pour introduire rapidement et efficacement des exigences en matière de contenu local pour la production automobile ?**

Quelle est l'ampleur de la menace chinoise pour les équipementiers automobiles européens ?

Pour répondre à la première question, le rapport procède à une évaluation détaillée des risques auxquels les équipementiers automobiles européens sont confrontés si une telle approche globale n'est pas mise en œuvre au niveau de l'UE.

L'analyse est basée sur :

- Les preuves présentées dans les deux enquêtes menées par la DG Commerce en 2024 sur les subventions illégales et les distorsions commerciales de la Chine ;
- Les données douanières extraites d'Eurostat concernant 18 catégories différentes de pièces automobiles et leurs flux commerciaux en Europe, hors Europe et en particulier avec la Chine, entre 2014 et 2024 ;
- Un questionnaire en ligne rempli en février 2025 par 108 équipementiers automobiles français auxquels il a été demandé de quantifier les risques représentés par la "menace chinoise" et, plus généralement, par la pression actuelle en faveur de la délocalisation vers des pays extracommunautaires à bas coûts, pour leur production française et européenne au cours des cinq prochaines années.

Les résultats confirment la nécessité de mettre en œuvre une politique globale de contenu local au niveau de l'UE afin d'éviter une disruption rapide et massive de la chaîne d'approvisionnement européenne.

Premièrement, les deux enquêtes de l'UE menées en 2024 concluent que le gouvernement chinois encourage activement "*l'expansion coordonnée à l'étranger des marques chinoises qui comprennent à la fois des entreprises de construction automobile et des entreprises de fabrication de pièces automobiles*"⁶ ; que "*la dynamique*

⁵European Commission, 'Industrial Action Plan for the European Automotive Sector', 17.

⁶European Commission, 'On Significant Distortions in the Economy of the People's Republic of China for the Purposes of Trade Defence Investigations', 680.

concurrentielle semble être faussée également dans l'industrie des pièces et des composants" ; et que tous les outils illégaux utilisés pour soutenir les fabricants de NEV - "*subventions directes, soutien de la politique fiscale, soutien des services financiers et soutien du capital-risque*" - ont également été utilisés pour développer l'industrie des fournisseurs .⁷

Deuxièmement, les données commerciales montrent que l'industrie européenne des fournisseurs est restée compétitive (malgré les difficultés actuelles) face aux importations extracommunautaires au cours des dix dernières années, à la seule exception de la Chine, dont les importations ont augmenté dans les 18 catégories de pièces automobiles considérées, avec des conséquences parfois significatives pour certaines d'entre elles, comme les pneus, les volants, les roues et les accumulateurs au lithium-ion.

Globalement, le déficit de l'UE sur les pièces détachées avec la Chine en 2024 est de 1,6 milliard d'euros (contre un excédent de 7,7 milliards d'euros en 2014). Si l'on exclut l'Allemagne, le déficit pour tous les autres pays de l'UE en 2024 est de 7,6 milliards d'euros (contre un déficit de 0,5 milliard d'euros en 2014). Même pour l'Allemagne, qui bénéficie de volumes importants de voitures allemandes exportées et fabriquées en Chine, l'excédent commercial des pièces automobiles avec la Chine a diminué de 2,2 milliards d'euros depuis 2014. **Si l'on inclut les accumulateurs lithium-ion dans les pièces automobiles, le déficit commercial de l'UE avec la Chine grimpe à 21 milliards d'euros en 2024 (contre un excédent de 7,3 milliards d'euros en 2014) et l'Allemagne est également concernée par un déficit commercial de 2,2 milliards d'euros**

Troisièmement, les tendances identifiées dans les données commerciales, suggérant une déseuropéanisation émergente de la chaîne d'approvisionnement automobile sous l'effet de l'augmentation des importations chinoises, sont confirmées par l'enquête menée auprès de 108 fournisseurs basés en France. En moyenne, entre 30 et 50 % de la production française et entre 15 et 30 % de la production européenne de ces fournisseurs sont menacés par la pression croissante exercée par les constructeurs pour déplacer leur approvisionnement vers les pays extracommunautaires à faible coût et en particulier vers la Chine.

Pour éviter un bouleversement aussi massif de la chaîne d'approvisionnement automobile européenne, un objectif de contenu local d'au moins 75 % est nécessaire. Un seuil de 80 % est suggéré pour préserver la configuration actuelle dans un contexte déjà caractérisé par la multiplication des fermetures d'usines et des restructurations.

Un tel niveau permettrait également de s'assurer que les nouveaux sites de production chinois en Europe pour la fabrication de voitures ou de composants sont sur un pied d'égalité avec les usines de l'UE et ne bénéficient pas d'importations massives de composants et de pièces chinoises bon marché.

⁷European Commission, 'Commission Implementing Regulation (EU) 2024/1866 of 3 July 2024 Imposing a Provisional Countervailing Duty on Imports of New Battery Electric Vehicles Designed for the Transport of Persons Originating in the People's Republic of China', 118.

Politiques de contenu local pour le secteur automobile

La deuxième partie du rapport passe en revue les différents types de politiques de contenu local (PCL) mises en œuvre au niveau international depuis la crise financière de 2008. Nous nous concentrons en particulier sur les PCL liées à l'automobile afin d'identifier les types de politiques mises en œuvre dans d'autres pays et d'évaluer leurs résultats en matière de promotion de la production nationale et de réduction des importations. Nous analysons également la mise en œuvre des "règles d'origine" dans les accords de libre-échange négociés depuis 2016, y compris ceux négociés par l'UE, et leurs implications pour le commerce automobile.

Nous avons constaté qu'entre 2009 et 2024, 5330 PCL différentes ont été mises en œuvre dans 57 pays. Environ 7 % de ces politiques ont été mises en œuvre en Europe, mais seulement par deux pays, l'Allemagne et le Royaume-Uni, qui ont appliqué des exigences en matière de valeur ajoutée locale pour les prêts et les incitations de l'État afin de soutenir les exportations et les investissements directs étrangers à l'extérieur de l'UE. **Si l'on exclut cette politique spécifique, l'Europe représente moins de 1 % des PCL mises en œuvre.** Les principaux pays en termes de nombre de PCL mises en œuvre sont le Brésil, les États-Unis, l'Inde, l'Arabie saoudite, l'Indonésie, la Russie et le Canada. La Chine ne figure qu'en 13e position dans cette liste, avec environ 4 % des PCL mises en œuvre, car son principal outil politique pour soutenir et développer les industries nationales consiste en des subventions directes aux entreprises contrôlées par la Chine - la Chine concentre 75 % des politiques de subventions directes mises en œuvre à l'échelle mondiale au cours de cette période. Si l'on exclut les incitations au contenu local au Brésil (qui représentent à elles seules 52 % des PCL mises en œuvre), **le nombre annuel de PCL mises en œuvre est passé à 30 entre 2009 et 2018, contre moins de 10 au cours de la période précédente entre 2000 et 2008, et à 70 au cours de la période 2019-2024. Les PCL liées à l'automobile ont représenté en moyenne 14 % des PCL mises en œuvre.**

Le rapport analyse en détail quatre PCL automobiles : **Inovar AUTO au Brésil** (2013-2017), **les politiques NEV en Chine** (2012-2024), **l'Inflation Reduction Act aux États-Unis** (2022-2024) et les **PCL pour les Véhicules Électriques en Turquie** (2019-2024).

Nous avons constaté que ces politiques ont contribué à réduire les importations d'automobiles et ont eu un impact positif sur les nouveaux investissements. Nous n'avons pas trouvé de preuves d'augmentation de prix ou de réduction de la compétitivité internationale dues aux effets à long terme de ces politiques, notamment parce que leur mise en œuvre était liée à des objectifs (faire face à des pics d'importations, soutenir de nouveaux secteurs émergents, augmenter les investissements en R&D, etc.) avec des délais d'application limités (les politiques ont évolué régulièrement et les exigences en matière de contenu local ont été supprimées une fois les objectifs atteints).

L'évolution de ces politiques met également en évidence un changement plus général du champ d'application et des objectifs des PCL. Dans le contexte de la crise post-2008, l'accent était toujours mis sur les objectifs traditionnels de ces politiques, à savoir la réduction des importations, la promotion des investissements et le développement de la chaîne d'approvisionnement nationale dans les industries stratégiques. C'était typiquement le cas dans le secteur des pièces détachées automobiles (voir la politique

Inovar AUTO), même si bon nombre de ces politiques concernaient déjà à l'époque de nouveaux secteurs technologiques (panneaux solaires, turbines éoliennes, énergie propre, etc.). C'est également la raison pour laquelle la plupart de ces politiques étaient concentrées dans les pays émergents, et en particulier dans les BRIC.

Dans le contexte post-pandémique, l'accent a été mis sur le « de-risking » (réduction des dépendances économiques stratégiques) et la relocalisation des capacités de production stratégiques. Les principaux secteurs concernés sont désormais le secteur pharmaceutique et les secteurs des technologies propres, y compris la chaîne de valeur des véhicules électriques, comme dans le cas de l'IRA aux États-Unis. Les pays les plus actifs sont désormais aussi des économies matures telles que les États-Unis, le Japon et la Corée, à côté des grandes économies émergentes telles que la Chine, l'Inde et l'Indonésie.

L'Europe constitue la principale exception dans ce nouveau paysage géopolitique caractérisé par la mise en œuvre généralisée de politiques de réduction des risques et/ou de relocalisation. L'absence de telles politiques en Europe représente une menace pour sa compétitivité et sa souveraineté dans des secteurs stratégiques clés, l'industrie automobile étant l'un d'entre eux.

Nous concluons que, compte tenu de l'évolution du contexte, la mise en œuvre de ces politiques n'est plus qu'une question de temps, et il est raisonnable de penser que plus tôt cela se produira, plus ces politiques seront efficaces.

Règles des origines : le bon modèle ?

Afin d'étudier comment l'Europe pourrait rapidement remédier au manque de PCL dans le secteur automobile, nous analysons l'application actuelle dans l'UE des règles d'origine dans les accords de libre-échange (ALE). Les règles d'origine sont des exigences en matière de contenu local qui s'appliquent uniquement aux produits importés et exportés dans le cadre d'un accord de libre-échange donné. Nous analysons les RO pour le secteur automobile dans 10 ALE différents négociés depuis 2016, dont 7 sont actuellement mis en œuvre dans l'UE.

Nous avons constaté que les règles d'origine fournissent un cadre solide pour la mise en œuvre des exigences en matière de contenu local en utilisant trois critères différents : le changement de classification tarifaire, le pourcentage de valeur ajoutée et la localisation d'opérations spécifiques de fabrication ou de traitement. Ces critères sont déjà appliqués dans de nombreux ALE et peuvent être combinés pour répondre au risque de stratégies de contournement de la part des exportateurs de pays tiers.

La proposition : une règle d'origine pour les voitures et les pièces automobiles fabriquées en Europe

Nous proposons de créer une RO (en tant qu'exigence de contenu local) pour le marché unique fixé à 20 % de MaxNOM (valeur maximale des matériaux non originaires) pour les voitures particulières et les véhicules légers, ce qui correspond à une exigence de contenu local de 80 %.

Nous proposons de fixer à 25 % le MaxNOM pour les pièces automobiles. Une distinction entre les pièces de base, les pièces principales et les pièces complémentaires,

telle qu'utilisée dans l'accord de libre-échange USMCA, pourrait être introduite pour ajuster le MaxNOM à différents niveaux afin de refléter la réalité des flux commerciaux internationaux actuels et d'éviter les impacts négatifs sur la compétitivité des constructeurs. Nous proposons de combiner ces MaxNOM avec une exigence d'opération de fabrication pour au moins les pièces principales.

Nous proposons d'exclure les batteries de la RO des véhicules et pièces automobiles de l'UE et d'avoir une RO séparée pour les batteries qui sera fixée conformément au "paquet Booster" de l'UE et à l'objectif annoncé d'au moins 50 % de valeur ajoutée le long de la chaîne de valeur des batteries fabriquées en Europe d'ici 2030.⁸

La nouvelle RO européenne pour les voitures particulières, les véhicules légers et les pièces automobiles définira ce qu'est une voiture ou une pièce automobile "fabriquée en Europe" et pourra ensuite être utilisé dans différentes politiques clés de l'UE et des États membres :

- Dans les **politiques commerciales**, pour exclure les voitures et les pièces détachées non "fabriquées en Europe" de la libre circulation des marchandises au sein du Marché Unique ;
- Dans les **marchés publics**, pour mettre en œuvre efficacement un plan d'achat européen ;
- dans les **politiques visant à stimuler la demande de véhicules à zéro émission**, telles que les programmes de leasing social et les programmes de décarbonisation des flottes d'entreprise ;
- Dans les **politiques d'incitation à l'achat des consommateurs** ;
- Dans le **futur Clean Industrial State Aid framework**, pour définir les critères d'éligibilité pour les acteurs étrangers ;
- Dans le **FDI screening regulation**, pour réglementer la production automobile étrangère en Europe.

Une telle politique de contenu local est parfaitement cohérente avec l'appel de Mario Draghi à "protéger les emplois (dans le secteur automobile) de la concurrence déloyale"⁹ et avec la volonté d'Ursula von der Leyen de "veiller à ce que l'avenir de l'industrie automobile reste fermement ancré en Europe"¹⁰. Elle alignera les politiques et réglementations commerciales et industrielles européennes sur celles de nos principaux concurrents. Elle renforcera la résilience et la durabilité du secteur automobile européen et évitera le bouleversement massif et imminent de sa chaîne d'approvisionnement.

⁸European Commission, 'Industrial Action Plan for the European Automotive Sector', 11.

⁹Draghi, 'The Future of European Competitiveness', 41.

¹⁰European Commission, 'Strategic Dialogue on the Future of the European Automotive Industry to Start in January'.