

TROIS REFLEXIONS SUR LE DROIT COMPENSATEUR QUI FRAPPE LES VEHICULES CHINOIS

Le 29 Octobre 2024, la Commission européenne a imposé le paiement d'un droit compensateur sur les véhicules électriques à batterie en provenance de Chine, établi sur une base de 7,8 à 35,3 % du prix net à l'entrée sur le territoire de l'Union¹.

Ce droit s'ajoute à un droit de douane de 10 %², de sorte qu'en pratique, ces importations supportent une taxation globale, qui varie de 17,8 à 45,3 %, selon les constructeurs.

En pratique, la mesure impose dans le meilleur des cas, un sérieux handicap et dans le pire, une barrière à l'entrée sur le marché, pure et simple.

1 - Le droit compensateur excède la simple compensation

La procédure antistatut est définie par un règlement de 2016 (le *Règlement de base*)³, qui transpose en droit communautaire l'accord sur les subventions de l'Organisation Mondiale du Commerce⁴.

Elle conduit la Commission, sur l'avis conforme d'un Comité composé de représentants des Etats-membres, à imposer un droit compensateur à hauteur des subventions accordées au constructeur étranger :

"Un droit compensateur peut être imposé afin de compenser toute subvention accordée, directement ou indirectement, à la fabrication, à

¹ Règlement (UE) 2024/2754 du 29 Octobre 2024 instituant un droit compensateur définitif sur les importations de véhicules électriques à batterie neufs destinés au transport de personnes originaires de la République populaire de Chine, JOUE L 2024/2754 du 29 Octobre 2024, art. 1^{er}.

² Règlement (UE) 2023/2364 du 26 Septembre 2023 modifiant l'annexe I du règlement (CEE) n° 2658/87 du Conseil relatif à la nomenclature tarifaire et statistique et au tarif douanier commun, JOUE L 2023/2364 du 31 Octobre 2023, p. 652.

³ Règlement (UE) 2016/1037 du 8 Juin 2016 relatif à la défense contre les importations qui font l'objet de subventions de la part de pays non-membres de l'Union européenne, JOUE L 176/55 du 30 Juin 2016.

⁴ Décision du 22 Décembre 1994 relative à la conclusion au nom de la Communauté européenne, pour ce qui concerne les matières relevant de ses compétences, des accords des négociations multilatérales du cycle de l'Uruguay, JOCE L 336/1 du 23 Décembre 1994.

la production, à l'exportation ou au transport de tout produit dont la mise en libre pratique dans l'Union cause un préjudice"⁵.

Ce droit ne tient pas compte des droits de douane existant par ailleurs, auxquels il s'ajoute.

Il ne tient pas compte non plus des subventions accordées à l'industrie de l'Union européenne par les pouvoirs publics au sein des Etats membres.

En France, ces subventions prennent notamment la forme :

- de réductions d'impôts : Crédit d'Impôt Recherche (CIR), Crédit d'Impôt Compétitivité et Emploi (CICE), réduction de la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE), réduction de la Cotisation Foncière des Entreprises (CFE), réduction de la Cotisation Economique Territoriale (CET) ;
- d'aides et prêts alloués par le Fonds Avenir Automobile (FAA), le Fonds d'Accompagnement des Salariés de la Filière Automobile, le programme AMI CORAM, la Banque Publique d'Investissement (BPI France), le Fonds de Modernisation des Equipementiers Automobiles Rang 2 (FMEA Rang 2), le programme Advenir ; le programme Alliance Européenne pour les Batteries (EBA 250) ;
- d'aides à l'achat : prime à la conversion, bonus automobile, le leasing social, le Decision of , le prêt à taux zéro pour l'acquisition d'un véhicule peu polluant dans les ZFE, le crédit d'impôt pour l'achat d'une borne de recharge, auxquels s'ajoutent les aides régionales (Eco-Chèque Mobilité et autres), départementales et municipales, ainsi que les aides au financement aménagées par la Caisse d'Allocations Familiales et le Fonds d'Action Social du Travail Temporaire.

Le calcul du droit compensateur, qui ne tient aucun compte de ces subventions, peut donc lui-même conduire à un nouveau déséquilibre, entre un constructeur étranger privé du bénéfice de ses subventions et un constructeur européen auquel ses subventions ne seraient pas disputées.

Ce qui peut probablement atteindre la légitimité du droit compensateur, si l'on considère, qu'aux termes du Règlement de base, ce droit compensateur doit être imposé "*de manière non discriminatoire*"⁶.

⁵ Règlement 2016/1037, art. 1^{er}.

⁶ Règlement 2016/1037, art. 15.2.

2 - La nature du déséquilibre à compenser

L'enquête de la Commission a établi que les pouvoirs publics chinois ont entrepris dès 2005 et plus activement au cours des années 2010, de planifier et soutenir le développement d'une filière industrielle consacrée à la production de véhicules électriques, tant à l'échelon national que local⁷, mettant en œuvre l'ensemble des moyens disponibles : aides, subventions directes, financements préférentiels, crédits, prises de participation de l'Etat, abandon de recettes fiscales par le biais de réductions d'impôt et d'exonérations.

Dans le même temps, en Europe, les pouvoirs publics ont entrepris d'imposer aux constructeurs une réduction des émissions produites par les moteurs à combustion : Euro V en 2009, Euro VI en 2014 et Euro VII en 2023.

Le 19 Avril 2023, le Parlement européen et le Conseil ont adopté un règlement édictant une interdiction de vente de véhicules émetteurs de CO₂ à compter du 1^{er} Janvier 2035⁸.

Autant d'exigences, qui restent contestées, tant par certains constructeurs, que par certains Etats membres.

Force est cependant de constater qu'une politique commune de développement de la filière fait défaut, comme l'a dernièrement pointé Mario DRAGHI, ancien Président de la BCE :

"De nombreuses législations se sont chevauchées au cours de la dernière décennie, et on peut s'attendre à ce qu'il y en ait davantage dans les années à venir, vers 2030. La législation n'a pas toujours été totalement cohérente. (...) De nouveaux textes législatifs ont été initiés par différents services de la Commission (par exemple, la DG GROW, la DG TRADE, la DG CLIMA, la DG ENV et la FISMA) sans qu'un guichet unique évalue le calendrier de mise en œuvre et son impact sur le secteur. (...)

L'élan vers une pénétration rapide du marché par les VE n'a pas été suivi dans l'UE par un élan synchronisé vers la conversion de la chaîne

⁷ Règlement (UE) 2024/1866 du 3 Juillet 2024 instituant un droit compensateur provisoire sur les importations de véhicules électriques à batterie neufs destinés au transport de personnes originaires de la République populaire de Chine, JOUE L 2024/1866 du 4 Juillet 2024, § 207 et suivants.

⁸ Règlement (UE) 2023/851 du 19 Avril 2023 modifiant le règlement (UE) 2019/631 en ce qui concerne le renforcement des normes de performance en matière d'émissions de CO₂ pour les voitures particulières neuves et les véhicules utilitaires légers neufs conformément à l'ambition accrue de l'Union en matière de climat, JOUE L 110/5 du 25 Avril 2023.

d'approvisionnement. Au milieu des années 2010, plusieurs États membres ont commencé à offrir des incitations à l'adoption des véhicules électriques (subventions à l'achat, incitations fiscales et développement des infrastructures). Toutefois, ce n'est qu'en 2017 que la Commission européenne a lancé l'Alliance européenne pour les batteries (EBA) afin de construire une chaîne de valeur durable pour les batteries en Europe - couvrant toutes les étapes, de l'accès aux matières premières au recyclage des batteries"⁹.

Au risque d'une approche caricaturale, il semble que, pendant que les pouvoirs publics chinois exigeaient l'adhésion des industriels à une stratégie planifiée de développement de la filière, les industriels européens exigeaient de chaque Etat membre qu'il canalise l'argent publics vers leurs besoins propres, qui n'étaient pas ceux du marché.

Ainsi, le droit compensateur viendrait-il compenser l'inefficacité des subventions européennes, plutôt que l'allocation des subventions chinoises.

Faisons abstraction de ce constat et considérons le droit compensateur pour ce qu'il est : une mesure de défense nécessaire, d'une industrie soudainement exposée à un risque vital.

Dans cette perspective cependant, le droit compensateur ne remplace pas une politique industrielle cohérente et en définitive, ne résout rien.

La question est alors celle de la pérennisation d'un système dont on a formellement constaté la défaillance et de la poursuite effrénée de ce qui pourrait être regardé comme un gaspillage de l'argent des contribuables.

3 - Le dispositif contribue au verrouillage du marché

Les constructeurs européens historiques, qui ont déployé un système de distribution duale, sont aujourd'hui les principaux concurrents de leurs distributeurs.

Ils proposent leurs propres services de financement, de location et même d'entretien et réparation aux clients du distributeur, qui n'est généralement pas en situation de continuer à commercialiser ses propres services, ni ceux de ses partenaires habituels.

⁹ The Future of European Competitiveness, Part B, In-depth analysis and recommendations, September 2024, pp. 146, 148 (traduction libre).

A ce stade, cette prédation n'est régulée d'aucune façon et tend à une répartition du marché, à l'avantage des constructeurs et aux dépens des distributeurs, des banques, des loueurs et des équipementiers avec lesquels ils travaillaient (ou peut-être même devrait-on parler de pratiques d'éviction menées dans le cadre d'une position dominante collective).

Il en résulte une baisse de chiffre d'affaires et de marge, qui conduit naturellement les distributeurs à rechercher la diversification de leur activité par la représentation d'autres marques, en ouvrant leurs affaires aux entrants que sont les constructeurs chinois, comme ils l'ont fait en 2002 avec les constructeurs coréens.

D'autant que dans la perspective d'une distribution non plus duale mais désormais directe, les constructeurs devront assumer les coûts de distribution et sont portés à considérer, que les structures en place sont finalement trop coûteuses et doivent être réduites, laissant nombre de locaux sans affectation.

Dans ce contexte, le coût d'arrêt porté au déploiement de nouvelles marques permettrait aux constructeurs de parfaire un verrouillage, dont les effets inflationnistes sont perceptibles et préjudiciable aux consommateurs.

Ce dommage collatéral doit être pris en compte, le Règlement de base rappelant à cet égard, que l'intérêt des consommateurs doit coexister avec celui de l'industrie :

"Il est raisonnable de prévoir un système administratif en vertu duquel des arguments peuvent être présentés quant à la conformité des mesures à l'intérêt de l'Union, et y compris celui des consommateurs (...)"¹⁰.

A Paris, le 22 Novembre 2024.

¹⁰ Règlement 2016/1037, § 29.