

RLDA 7184

Brexit et circulation des biens : la question des « règles d'origine »



Gail ORTON,
Directrice
des affaires
européennes,
Clifford Chance

La conclusion de l'Accord de Commerce et de Coopération (ACC) évite l'introduction de droits de douanes applicables aux marchandises circulant entre le Royaume-Uni et l'Union européenne (UE). Pour y prétendre, les marchandises en question doivent cependant répondre à des règles bien particulières, les « règles d'origine », décrites dans l'ACC.

Du fait du départ du Royaume-Uni non seulement du marché unique européen, mais surtout de l'union douanière, une des questions les plus saillantes de la négociation était celle des droits de douanes et quotas qui seraient imposés, ou pas, aux marchandises échangées d'un côté à l'autre de la Manche.

La question n'était pas neutre, car les deux marchés sont très dépendants l'un de l'autre. Étant donnée leur proximité géographique, l'UE et le Royaume-Uni sont des partenaires commerciaux majeurs, et leurs chaînes d'approvisionnement fortement interconnectées. En effet, en 2019, 43 % de l'ensemble des exportations britanniques étaient destinées à l'UE, et à l'inverse 52 % de l'ensemble des importations britanniques provenaient de l'UE⁽¹⁾. L'enjeu était donc de taille.

I. – Pourquoi des « règles d'origine » ?

L'ACC⁽²⁾ conclu entre l'UE et le Royaume-Uni le 24 décembre 2020 prévoit des droits et des contingents nuls sur toutes les marchandises britanniques ou européennes échangées entre l'UE et le Royaume-Uni. Mais qu'est-ce qu'un produit britannique

ou européen, lorsqu'il est – comme souvent – l'assemblage de composants d'origine diverses dans le processus de fabrication ? C'est ici qu'interviennent les « règles d'origine » qui définissent les conditions d'obtention de l'origine britannique ou européenne.

Les règles d'origine donnent une « nationalité » aux marchandises, et assurent ainsi un accès préférentiel aux marchés respectifs de l'UE et le Royaume-Uni définit dans l'ACC. Les règles sont, quant à elles, la façon dont les autorités douanières classifient la provenance d'une importation pour garantir que des produits ne sont pas simplement réacheminés ou expédiés par d'autres pays via les partenaires de l'ACC pour bénéficier des tarifs préférentiels. La question est donc économique, mais aussi politique.

Pendant la négociation de l'ACC, les règles d'origine étaient une source de frictions dû notamment au fait que le Royaume-Uni partait d'une position accordant le plus facilement possible l'origine britannique (de façon à faire bénéficier de l'absence de droits le plus possible de produits transformés à partir de composants de pays tiers), alors que l'UE adoptait une position plus restrictive, en exigeant un réel ajout britannique au produit en question.

Michel Barnier, négociateur en chef pour l'UE avait expliqué en février 2020⁽³⁾ : « Nous ne pouvons pas prendre le risque que le Royaume-Uni devienne un pôle d'assem-

(1) Rapport du parlement britannique, *Briefing Paper Number 7851, Statistics on UK-EU trade*, 10 nov. 2020 : <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-7851/>.

(2) Accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et la communauté européenne de l'énergie atomique d'une part, et le Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part, JOUE 31 déc. 2020.

(3) Discours de Michel Barnier devant les étudiants de l'ESCP Europe : Coopérer à l'heure du Brexit, 26 févr. 2020 : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH_20_340.

blage de biens provenant du monde entier, ce qui leur permettrait d'entrer sur le marché unique en tant que marchandises britanniques ».

II. – Quelles sont les règles d'origine dans l'accord UE-Royaume-Uni ?

Les règles d'origine s'appliquant aux échanges entre l'UE et le Royaume-Uni sont exhaustives, définissant les conditions d'attribution de l'origine préférentielle permettant l'utilisation de tarifs préférentiels (en réalité nuls). Globalement, les produits doivent être suffisamment ouverts ou transformés au sein des parties à l'ACC pour être considérés « originaires » et pouvoir bénéficier de cet accès préférentiel. En revanche, seront désignées « non originaires » les matières importées de pays tiers.

Les règles d'origine se trouvent à deux endroits de l'ACC :

- **Exigences générales** : ce sont les règles qui s'appliquent à tous les produits échangés sous préférence. Elles se trouvent en « Deuxième Partie – Titre I : Commerce des Marchandises – Chapitre 2 : règles d'origine » ;
- **Règles d'origine spécifiques aux produits** : ce sont les règles spécifiques qui définissent, pour chaque produit, les exigences pour que ce produit soit considéré comme « originaire ». Elles se trouvent dans l'« Annexe Orig-2 : Règles d'origine spécifiques aux produits » et consistent en un tableau où sont classés les produits suivant le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises (SH)⁽⁴⁾, avec les règles spécifiques pour chaque produit.

Il y a également des annexes complémentaires (dont le texte de l'attestation d'origine, point sur lequel nous reviendrons).

A. – Les exigences générales

L'article Orig.3 de l'ACC définit les exigences générales et établit les trois catégories de biens pouvant bénéficier d'un accès préférentiel :

1. Les produits « entièrement obtenus » dans un des partenaires de l'ACC. Cela s'appliquerait, par exemple, aux produits agricoles et aux ressources naturelles ou les produits provenant d'animaux vivants qui y font l'objet d'un élevage
2. Les produits dont la production est effectuée exclusivement à partir de matières originaires d'un des partenaires de l'ACC. Cela s'appliquerait, par exemple, à un produit alimentaire britannique préparé exclusivement à base d'ingrédients entièrement obtenus au Royaume-Uni ;

(4) Le SH est une nomenclature internationale polyvalente élaborée par l'Organisation mondiale des douanes (OMD).

3. Les produits dont la production est effectuée dans l'UE ou au Royaume-Uni en incorporant des matières non originaires, à condition qu'ils satisfassent aux règles d'origine spécifiques aux produits (énoncées à l'Annexe Orig-2 et décrites ci-dessous).

B. – Règles d'origine spécifiques aux produits

L'origine d'un produit peut également être établie s'il a subi une « transformation substantielle » en accord avec les règles spécifiques pour ce produit-là, décrites dans l'Annexe Orig-2 de l'ACC. Il y a trois règles de base pour déterminer si un produit a été suffisamment transformé :

1. **Changement de classement tarifaire** : lorsque les travaux entrepris dans un pays entraînent un changement de classement. L'Organisation mondiale des douanes (OMD) dispose d'une liste classant tous les produits échangés sous des positions tarifaires. Chaque produit a un code unique qui est regroupé dans des catégories plus larges⁽⁵⁾. Par exemple, le code unique pour les pièces automobiles, 8708, est différent du code pour une voiture finie, 8703. Si un pays assemble des pièces de voiture pour en faire une voiture finie, il s'agit d'un changement de classement tarifaire et cela est suffisant pour déterminer que l'origine du produit a changé ;
2. **Valeur ajoutée suffisante** : l'État d'origine doit apporter un pourcentage minimum de la valeur d'un produit. Chaque composant ajoutera une certaine valeur, calculée comme le pourcentage du prix départ usine du produit final (c'est-à-dire le prix total des intrants du produit en exonérant les frais de transport et d'assurance). Dans les accords de libre-échange négociés avec l'UE, il faut généralement ajouter environ 50 % ou plus de la valeur pour en revendiquer l'origine ;
3. **Traitement spécifique** : les produits finis peuvent bénéficier de l'ACC lorsque des activités spécifiques de transformation ou d'ouvrison sont effectuées. Par exemple, une règle peut exiger que les produits vestimentaires soient fabriqués à partir de fil.

Pour éviter que le Royaume-Uni devienne un pôle d'assemblage, des exclusions sont précisées dans l'article Orig.7 : « Production insuffisante ». Ne seront pas considérés comme originaire d'une des parties de l'ACC des produits dont la production consiste uniquement en des opérations pratiquées sur des matières non originaires. Pour donner quelques exemples de produits qui sont exclus d'accès préférentiel grâce à l'article Orig.7 :

- Des vêtements importés de l'Indonésie au Royaume-Uni et ensuite exportés vers l'UE pour être vendus à des enseignes dans toute l'UE. Des tarifs s'appliqueraient

(5) Au niveau européen, cette liste est reproduite sous le nom « nomenclature combinée » (NC) qui inclut des subdivisions supplémentaires spécifiques à l'UE.

deux fois ; une fois lorsque les vêtements sont importés au Royaume-Uni, et une deuxième fois lorsqu'ils sont importés dans l'UE. Les vêtements sont toujours considérés indonésiens et non pas britanniques ou européens ;

- Du riz provenant de la Thaïlande qui n'est que décortiqué en Belgique, pays de l'UE, avant exportation vers le Royaume-Uni. Le riz ne devient pas belge ou européen et ne pourra donc pas bénéficier du tarif nul négocié dans l'ACC ;
- Les opérations consistant à colorer ou aromatiser le sucre de canne provenant de l'Afrique du Sud dans sa version brut et raffiné au Royaume-Uni pour exportation ensuite vers l'UE. Le sucre de canne coloré ou brut aura le même classement tarifaire : 1701. Cette opération ne confère pas l'origine et le sucre sera donc toujours d'origine sud-africaine et des tarifs s'appliqueront.

Il convient de lire attentivement tous les articles pertinents car il y a aussi des spécificités plus complexes ; par exemple si les opérations de conservation, comme la réfrigération, sont considérées comme insuffisantes pour conférer l'origine, les opérations telles que le marinage, le séchage ou le fumage qui visent à conférer des caractéristiques spéciales au produit sont quant à elles suffisantes.

III. – Comment prouver l'origine d'un produit ?

Sous l'ACC, il incombe aux opérateurs de prouver l'origine des biens en question selon un mécanisme d'auto-certification. Un importateur britannique peut exiger qu'un opérateur européen fournisse une attestation d'origine, indiquant que les produits exportés sont originaires de l'UE. Cette attestation d'origine doit contenir les informations requises par l'Annexe Orig-4 de l'ACC.

Les règles de cumul sont, en quelques sortes, des assouplissements aux règles d'origine contenues dans les accords de libre-échange

Dans le cas où le produit ne respecterait pas les proportions nécessaires de composants « originaires », c'est-à-dire fabriqués dans la zone UE-Royaume-Uni, il faut justifier que ce n'est pas une simple exportation en opérant au moins une transformation suffisante afin qu'il puisse être exempté de droits de douane. Si ces proportions ne sont pas atteintes, l'accès préférentiel n'est pas accordé et les droits de douane de chaque partie issus du système de l'OMC sont imposés à la marchandise objet de l'échange :

dans le cas du Royaume-Uni ce sera son nouveau *UK Global Tariff*⁽⁶⁾, et dans le cas de l'UE ce sera le tarif douanier commun⁽⁷⁾.

IV. – Qu'est-ce que le cumul d'origine ?

Les règles de cumul sont, en quelques sortes, des assouplissements aux règles d'origine contenues dans les accords de libre-échange. Dans le cas de l'ACC, les règles sont énoncées à l'article Orig.4 : « *Cumul de l'origine* » et prévoient :

- **Le cumul bilatéral** selon lequel les matières originaires d'une partie sont considérées comme originaires de l'autre partie, à condition qu'elles subissent dans cette autre partie une ouvraison ou une transformation allant au-delà des opérations insuffisantes listées à l'article 7 de l'ACC. Par exemple, un produit originaire de l'UE peut être considéré comme originaire du Royaume-Uni lorsqu'il est utilisé comme matière dans la production d'un autre produit au Royaume-Uni (et subi une transformation considérée suffisante). Le produit qui en résulte aura l'origine du Royaume-Uni et pourra bénéficier d'un accès préférentiel au marché européen grâce à l'ACC ;
- **Le cumul total** selon lequel la production effectuée dans l'UE ou le Royaume-Uni sur une matière non originaire peut être prise en considération pour déterminer si un produit est originaire du Royaume-Uni ou de l'UE respectivement. Le cumul total n'exige pas que les marchandises soient originaires avant d'être exportées d'une partie à l'autre pour y subir une ouvraison ou transformation supplémentaire. Il exige simplement que les opérations successives subies par les produits tiers constituent une transformation suffisante au regard de la règle spécifique prévue pour le produit concerné (figurant dans l'Annexe Orig-2) afin que le produit final obtienne l'origine.

Pendant la négociation, le Royaume-Uni avait déclaré son ambition d'inclure un maximum de flexibilité et donc le plus de cumul possible. Le gouvernement britannique avait publié un projet d'accord⁽⁸⁾ en mai 2020, et proposé – en plus du cumul bilatéral et total – le cumul diagonal.

(6) Le gouvernement britannique a publié son nouveau tarif douanier, le 19 mai 2020. Le *UK Global Tariff* a remplacé le tarif douanier commun européen le 1^{er} janvier 2021 : <https://www.gov.uk/government/news/uk-global-tariff-backs-uk-businesses-and-consumers>.

(7) Le tarif douanier commun applicable à partir du 1^{er} janvier 2021 a été publié au Journal Officiel de l'UE le 30 octobre 2020 : https://ec.europa.eu/taxation_customs/news/customs-commission-publi-she-2021-version-combined-nomenclature_fr.

(8) *Draft working text for a comprehensive free trade agreement between the United Kingdom and the European Union*: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/886010/DRAFT_UK-EU_Comprehensive_Free_Trade_Agreement.pdf.

Le cumul diagonal aurait permis au Royaume-Uni et à l'UE de cumuler l'origine avec les pays dont les deux parties avaient des accords de libre-échange contenant des règles identiques en matière d'origine et des dispositions de cumul. L'UE a refusé d'accorder au Royaume-Uni le bénéfice du cumul diagonal.

V. – Cas concret : « Percy Pigs », victime des règles d'origine ?

Un produit phare de la chaîne de magasins britannique, Marks & Spencer, est le « Percy Pig », un bonbon aux fruits en gomme rose représentant une tête de cochon. Ces derniers sont produits en Allemagne, puis expédiés vers le Royaume-Uni, bénéficiant de l'accès préférentiel de l'ACC. En revanche, ne subissant pas de transformation substantielle au Royaume-Uni, ils ne bénéficient pas de l'ACC lorsqu'ils sont réexportés vers l'Irlande⁽⁹⁾, à savoir l'UE, parce qu'ils ne sont pas originaires du Royaume-Uni mais de l'UE, et l'ACC n'accorde pas – aussi étrange que cela puisse paraître – d'accès préférentiel au marché européen pour les produits originaires de l'UE. Si ces bonbons avaient simplement été apposés sur des cupcakes au Royaume-Uni par exemple, ils auraient été transformés et donc doté d'un accès préférentiel lors de l'exportation vers l'Irlande. Mais le simple fait de les stocker au Royaume-Uni ne suffit pas.

VI. – Cas concret : règles d'origine pour promouvoir la production de batteries électriques

Les règles relatives au secteur automobile ont été le fruit de longues et complexes discussions. En effet, seuls 20 à 25 % de la valeur totale des voitures produites au Royaume-Uni proviennent du Royaume-Uni⁽¹⁰⁾, ce dernier faisant appel à l'UE pour 80 % des composants nécessaires à la fabrication de ses véhicules, véhicules qu'il exporte ensuite à hauteur de 50,7 % de sa production dans l'UE⁽¹¹⁾.

Or selon l'ACC, pour être exempté de droits de douane par son partenaire, le pourcentage de la valeur produite loca-

lement pour un véhicule thermique doit être de 55 %⁽¹²⁾. En d'autres termes, un véhicule thermique produit par un constructeur britannique et expédié vers le bloc communautaire sera exonéré de tarifs douaniers si au moins 55 % de ses pièces sont européennes ou britanniques. Ceci devrait constituer un vrai défi pour les constructeurs automobiles britanniques, d'autant qu'un grand nombre de pièces sont importées au Royaume-Uni de pays tiers, dont le Japon.

Les britanniques ont cependant réussi à négocier une flexibilité sur les véhicules électriques, qui étaient susceptibles d'être grevées d'importants droits de douane du fait que leurs batteries restent massivement importées d'Asie. Ces véhicules bénéficieront finalement d'une règle d'origine adaptée⁽¹³⁾, avec un contenu local abaissé à 40 % jusqu'en 2023 pour les véhicules électriques et hybrides, et 30 % pour les batteries. Ces seuils devraient passer, entre 2024 et 2026, respectivement à 45 % et 50 %, avant d'atteindre les 55 % en 2027 pour les véhicules électriques et hybrides.

Cet échelonnement est en fait une sorte de « délai de grâce » accordé à l'industrie pour rapatrier la production des batteries pour véhicules électriques, et mettre complètement fin à l'utilisation de batteries fabriquées en dehors du Royaume-Uni ou de l'UE à partir de 2027. L'UE utilise ainsi l'ACC pour mettre en place une chaîne d'approvisionnement en véhicules électriques et de développer son industrie de batteries.

VII. – Quel bilan peut-on dresser de l'ACC et de ces règles d'origine, à ce jour ?

Le commerce entre l'UE et le Royaume-Uni est fortement perturbé depuis le 1^{er} janvier 2021 : en effet, selon Eurostat, les exportations de l'UE vers le Royaume-Uni ont chuté de 27,5 % par rapport à janvier 2020 et celles de Londres vers le continent de 59,5 %⁽¹⁴⁾.

En effet, un grand nombre d'entreprises de taille petite et moyenne n'avaient aucune expérience préalable en matière de règles d'origines. Elles échangeaient majoritairement avec le marché intérieur et il n'y avait effectivement pas de règles d'origine car c'était une seule et même union douanière. Or, la mise à niveau de leurs systèmes

(9) Article du journal britannique The Guardian : *Percy Pigs in Ireland hit by Brexit red tape as M&S warns of tariffs*, 8 janv. 2021 : <https://www.theguardian.com/business/2021/jan/08/percy-pigs-in-ireland-hit-by-brexit-red-tape-as-m-and-s-warns-of-tariffs>.

(10) Article du blog *UK in a changing Europe: Rules of origin rule, OK?* 8 oct. 2020 : <https://ukandeu.ac.uk/rules-of-origin-rule-ok/>.

(11) Étude de l'association européenne des constructeurs automobiles *Brexit and the auto industry : Facts and figures*, chiffres datant de mars 2019 : https://www.acea.be/uploads/news_documents/Brexit-facts_figures_March_2019.pdf.

(12) Voir Annexe Orig-2: Règles d'origine spécifiques aux produits de l'ACC.

(13) V. Annexe Orig-2B : Règles transitoires spécifiques aux produits pour les accumulateurs électriques et les véhicules électriques de l'ACC.

(14) Article du Figaro : *Brexit: chute record du commerce entre l'UE et le Royaume-Uni en janvier*, 18 mars 2021 : <https://www.lefigaro.fr/conjoncture/brexit-chute-record-du-commerce-entre-l-ue-et-le-royaume-uni-en-janvier-20210318>.

pour assurer le respect de ces règles est lourde. En particulier, il suffit qu'un client d'un fournisseur britannique décide d'exporter vers l'UE, pour que ce fournisseur doive connaître l'origine des composants de ses produits. Or mettre en place des mécanismes de mise en conformité permettant de tracer l'origine de ses composants, peut être administrativement lourd, au point que, pour certaines entreprises, il est moins cher de payer les droits de douane que de se conformer aux règles d'origine.

Les nouvelles dispositions sont, de plus, perturbatrices pour certains modèles commerciaux existants. Certains importateurs de légumes par exemple utilisaient le Royaume-Uni comme plaque tournante pour importer les tomates d'Espagne afin de desservir les marchés de détail britannique et irlandais. Ceci n'est plus viable.

Les impacts ne sont pas limités aux entreprises britanniques et européennes. Les pays tiers sont également touchés. Pour revenir à l'exemple du sucre de canne importé de l'Afrique du Sud dans sa version brute, et cette fois-ci raffiné au Royaume-Uni. Ce raffinage ne confère pas l'origine et le sucre de canne sera toujours considéré comme provenant de son pays de culture. Comme les règles d'origine spécifiques aux produits contenant du sucre ne prévoient pas de seuil de valeur, mais seulement un seuil basé sur le volume, les fabricants de produits alimentaires au Royaume-Uni seront contraints d'éviter le sucre importé

s'ils souhaitent vendre leurs produits dans l'UE. Ils seront obligés de n'utiliser que du sucre de betterave britannique et/ou européen.

Pour certaines entreprises britanniques les démarches administratives et les retards dans l'expédition des marchandises vers l'UE signifiaient « des millions à deux chiffres »⁽¹⁵⁾ de coûts supplémentaires. Une partie d'entre elles envisage l'ouverture de centres de distribution basés dans l'UE pour atténuer les problèmes. À titre d'exemple, l'enseigne de vêtements sportswear JD Sports a déclaré⁽¹⁶⁾ qu'elle étudiait la possibilité d'importer directement ses produits dans des entrepôts de l'UE, sans passer par la case britannique.

Conclusion

Avec les règles d'origine de l'ACC, la Commission européenne a résolu le problème dont elle s'inquiétait, mais les conséquences ne sont pas neutres. Bien qu'il faille saluer la conclusion de l'ACC, premier accord européen qui prévoit des droits et des contingents nuls sur toutes les marchandises britanniques ou européennes, le résultat sera une réduction du commerce entre le Royaume-Uni et l'UE, pourtant partenaires dans l'UE pendant presque 50 ans. ■

(15) Article Bloomberg, *Brexit Red Tape Forces Retailer JD Sports to Open EU Warehouse*, 9 févr. 2021, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-02-09/brexit-red-tape-forces-retailer-jd-sports-to-open-eu-warehouse>.

(16) Article Reuters, *JD Sports eyes European warehouse to counter post-Brexit tariffs*, 9 févr. 2021, <https://www.reuters.com/article/uk-britain-eu-jd-sports-idUSKBN2A91Z9>.