

Bruxelles, le 14.10.2015
COM(2015) 497 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

Le commerce pour tous

Vers une politique de commerce et d'investissement plus responsable

LE COMMERCE POUR TOUS

Vers une politique de commerce et d'investissement plus responsable

Introduction

1. Le commerce et l'investissement sont de puissants moteurs pour la croissance et la création d'emplois

1.1. Bonnes performances de l'UE dans le secteur du commerce

1.2. L'agenda économique et commercial de l'UE décuple les avantages du commerce

2. Une politique efficace qui répond aux nouvelles réalités économiques et tient ses promesses

2.1. Répondre à la montée en puissance des chaînes de valeur mondiales

2.2. Tenir ses promesses: mise en œuvre, contrôle de l'application, petites entreprises et travailleurs

3. Une politique de commerce et d'investissement plus transparente

3.1. Renforcer la collaboration avec les États membres, le Parlement européen et la société civile

3.2. Plus d'ouverture dans l'élaboration des politiques

4. Une politique de commerce et d'investissement fondée sur les valeurs

4.1. Accroître la réactivité par rapport aux attentes du public en matière de réglementation et d'investissement

4.2. Un programme commercial pour promouvoir le développement durable, les droits de l'homme et la bonne gouvernance

5. Un programme de négociations tourné vers l'avenir pour façonner la mondialisation

5.1. Raviver le système commercial multilatéral

5.2. Faire progresser les relations bilatérales

Conclusion

Introduction

Après une longue et douloureuse récession, le défi pour l'Union consiste à présent à stimuler l'emploi, la croissance et l'investissement. La Commission a placé cet objectif en toute première ligne de ses priorités politiques. Le commerce est l'un des rares instruments permettant de stimuler l'économie sans alourdir le budget des États, de la même façon que les réformes structurelles des États membres et les travaux menés dans le cadre du plan d'investissement pour l'Europe⁽¹⁾.

L'Union européenne est bien placée pour utiliser la politique de commerce et d'investissement afin de contribuer à atteindre cet objectif, au bénéfice à la fois des entreprises, des consommateurs et des travailleurs. L'UE est le premier exportateur et importateur mondial de biens et de services (considérés ensemble) ainsi que la première source et la première destination d'investissements directs étrangers dans le monde. Elle constitue le premier partenaire commercial pour environ 80 pays et le deuxième pour une quarantaine d'autres. L'UE devrait tirer parti de cet atout au bénéfice de ses propres citoyens et de ceux d'autres régions du monde, en particulier dans les pays les plus pauvres.

Toutefois, compte tenu des changements intervenus dans le mode de fonctionnement de l'économie mondiale, il faut repenser la politique commerciale. Aujourd'hui, le système économique — mondialisé et numérique à la base — repose sur des chaînes de valeur internationales dans lesquelles la conception, l'élaboration et la production se déroulent en une succession d'étapes réparties entre de nombreux pays.

La politique de commerce et d'investissement de l'Union européenne doit davantage tenir compte de cette réalité, en explorant toutes les interactions possibles des entreprises européennes avec le reste du monde. Les échanges de services, par exemple, franchissent de plus en plus souvent les frontières. Ils sont également étroitement imbriqués avec les échanges de l'industrie manufacturière traditionnelle. En conséquence, le commerce implique de plus en plus souvent des mouvements transfrontaliers, non plus seulement de marchandises mais aussi de personnes et de l'information; les effets du commerce sur l'échange d'idées, des compétences et de l'innovation s'en trouvent décuplés. La politique commerciale de l'UE doit faciliter cet échange.

Pour être efficace et produire des effets de synergie, la politique commerciale doit en outre être coordonnée avec la politique de développement et les politiques étrangères plus larges de l'UE ainsi qu'avec les objectifs extérieurs de ses politiques intérieures. La politique commerciale a des répercussions importantes sur le paysage géopolitique, et inversement. Combinée avec la coopération au développement, elle est aussi un puissant moteur de croissance dans les pays en développement. L'UE poursuivra son engagement constant envers le développement durable dans ses politiques commerciales, contribuant ainsi aux objectifs mondiaux de développement durable nouvellement définis dans le cadre du programme de développement durable à l'horizon 2030⁽²⁾. Enfin, la politique commerciale renforce le fonctionnement du marché intérieur de l'UE en reliant ses règles à celles du système commercial mondial.

Le débat sur le commerce s'est intensifié ces dernières années. La politique commerciale intéresse désormais un public beaucoup plus large et de nombreux citoyens sont sensibilisés à des questions comme la protection réglementaire et ses effets possibles sur l'emploi. Le débat s'est fortement focalisé sur le partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP). La présente communication dépasse ce cadre et s'intéresse au programme plus large de la politique commerciale de l'Union européenne. Le débat sur le TTIP a toutefois permis à la Commission de tirer des conclusions qui présentent un intérêt pour l'ensemble de la politique commerciale de l'UE. La question fondamentale qui s'est dégagée de ces discussions est de savoir qui sont les bénéficiaires de la politique commerciale de l'Union européenne. La présente communication fait la démonstration que nous en sommes tous bénéficiaires. La politique commerciale de l'UE cherche à améliorer la situation des citoyens, des consommateurs, des salariés et des indépendants, des petites, moyennes et grandes entreprises, et des plus démunis dans les pays en développement, répondant aux préoccupations des personnes qui ont le sentiment d'être les perdants de la mondialisation. Si elle doit générer la croissance, l'emploi et l'innovation, la politique commerciale de l'UE doit aussi être cohérente avec les principes du modèle européen.

⁽¹⁾ Communication de la Commission européenne intitulée «Un plan d'investissement pour l'Europe», COM(2014) 903.

⁽²⁾ Nations unies, «Transformer notre monde le Programme de développement durable à l'horizon 2030».

Elle doit, en un mot, être responsable. Elle doit être efficace en proposant de réelles opportunités économiques. Elle doit être transparente et ouverte au contrôle du public. Elle doit promouvoir et défendre les valeurs européennes.

1. Le commerce et l'investissement sont de puissants moteurs pour la croissance et l'emploi

1.1. Bonnes performances de l'UE dans le secteur du commerce

Le commerce n'a jamais été aussi important pour l'économie de l'UE. La crise récente a provoqué une prise de conscience que le commerce pouvait avoir un effet stabilisateur en période difficile. Lorsque la demande intérieure était faible sur le marché de l'UE, le commerce a amorti le choc de la récession en réorientant vers l'Europe la demande des économies en expansion. Le commerce est appelé à prendre dans l'avenir encore plus d'importance en tant que source de croissance. Environ 90 % de la croissance économique mondiale des 10 à 15 prochaines années devrait être générée en dehors de l'Europe. Il faudra alors consolider la reprise économique en resserrant les liens avec les nouveaux centres de la croissance mondiale.

Les ventes au reste du monde sont une source d'emplois de plus en plus importante pour les Européens. Plus de 30 millions d'emplois sont aujourd'hui soutenus par les exportations en dehors de l'Union européenne — soit deux tiers de plus qu'il y a 15 ans — ce qui signifie que les exportations soutiennent à présent près d'un emploi sur sept en Europe. Ces emplois sont hautement qualifiés et mieux rémunérés que la moyenne. Ils sont répartis dans tous les États membres de l'UE et sont liés directement ou indirectement aux exportations en dehors de l'UE. Ainsi, 200 000 emplois en Pologne, 140 000 en Italie et 130 000 au Royaume-Uni dépendent des exportations allemandes à l'extérieur de l'UE. Les exportations françaises en dehors de l'UE soutiennent 150 000 emplois en Allemagne, 50 000 en Espagne et 30 000 en Belgique. Les bénéfices du commerce sont ainsi beaucoup plus étendus qu'on ne l'imagine souvent⁽³⁾.

Les exportations soutiennent aussi les petites et moyennes entreprises (PME) européennes. Plus de 600 000 PME, occupant plus de six millions de personnes, exportent directement des marchandises en dehors de l'Union européenne et représentent un tiers des exportations de cette dernière. Cet engagement international rend les entreprises en question plus compétitives et permet de diversifier leurs marchés. Par ailleurs, un nombre de PME nettement plus important exportent des services ou contribuent indirectement à des exportations en tant que fournisseurs de plus grandes entreprises. Plus encore ont l'ambition d'exporter dans l'avenir étant donné que l'exportation constitue souvent le moyen le plus rapide de se développer et de créer des emplois.

Les possibilités d'exportation revêtent une importance capitale pour les secteurs en cours de restructuration comme le secteur agroalimentaire⁽⁴⁾. Les réformes progressives de la politique agricole commune ont permis au secteur de s'adapter à la logique du marché, de gagner en compétitivité internationale et de profiter de nouveaux débouchés.

Les importations sont tout aussi importantes. L'ouverture de l'économie de l'UE au commerce et à l'investissement est essentielle pour accroître la productivité et l'investissement privé, ce dont l'UE a cruellement besoin. Ces éléments sont en effet porteurs de nouvelles idées et d'innovation, favorisent l'adoption de nouvelles technologies et créent les conditions d'une recherche optimale. Ils profitent aux consommateurs, en faisant baisser les prix et en offrant davantage de possibilités de choix. La diminution des coûts et le plus grand choix de matières premières contribuent directement à la compétitivité des entreprises européennes tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UE.

De manière plus générale, le développement des chaînes de valeur mondiales accentue l'interdépendance entre les importations et les exportations. Il est communément admis que la production dans l'UE dépend de l'importation d'énergie et de matières premières mais on oublie souvent qu'il en va de même pour les pièces détachées, les composants et les biens d'équipement tels que les machines. Ensemble, ces produits représentent 80 % des importations de l'UE. Ils jouent un rôle essentiel dans le fonctionnement de l'économie et la compétitivité des entreprises européennes. La part des importations intégrées dans les exportations de l'UE a plus que doublé depuis 1995.

⁽³⁾ Commission européenne, document de la DG Commerce «How trade policy and regional trade agreements support and strengthen EU economic performance» (Comment la politique commerciale et les accords commerciaux régionaux soutiennent et renforcent les performances économiques de l'Union) mars 2015.

⁽⁴⁾ La chaîne d'approvisionnement alimentaire de l'UE représente 47 millions d'emplois, 7 % du PIB de l'UE et plus de 7 % des exportations de marchandises de l'UE.

L'investissement est essentiel. Les investissements extérieurs aident les entreprises européennes à améliorer leur compétitivité. Les investissements intérieurs sont à l'origine de 7,3 millions d'emplois dans l'UE. Les investissements dans les deux sens sont un élément essentiel de l'infrastructure qui relie l'économie européenne aux chaînes de valeur mondiales. Le «plan d'investissement pour l'Europe» de l'UE vise à stimuler les investissements, qui en 2014 étaient de 15 % en dessous de leur niveau d'avant la crise. Il est crucial de faire une utilisation plus judicieuse des ressources financières, existantes ou nouvelles. Les partenaires internationaux ont un rôle clé à jouer à cet égard. La politique de l'UE en matière d'investissements directs étrangers devrait soutenir ce processus, dans le droit fil des objectifs et des priorités fixés pour l'Europe à l'horizon 2020⁽⁵⁾.

Les entreprises européennes sont hautement compétitives à l'échelle mondiale. L'Union européenne est donc bien placée pour tirer profit de l'engagement international croissant. Depuis le début du siècle, les exportations de marchandises européennes ont presque triplé, progressant d'environ 1 500 milliards d'euros. La part de l'UE dans les exportations mondiales de marchandises dépasse 15 % du total, et n'a que légèrement diminué par rapport à 2000, où elle atteignait un peu plus de 16 %. Ces résultats doivent se lire dans le contexte de la montée en puissance de la Chine, dont la part dans les exportations mondiales de marchandises est passée de 5 % à plus de 15 % au cours de la même période. Les performances de l'UE peuvent donc être considérées comme exceptionnelles. Elles sont aussi meilleures que celles d'économies comparables: la part des États-Unis a reculé quatre fois plus celle de l'Europe en termes relatifs, le pourcentage de leurs exportations de marchandises sur le total mondial étant passé de plus de 16 % en 2000 (niveau identique à celui de l'UE) à moins de 11 % aujourd'hui. La même chose s'est produite au Japon, dont la part a diminué de moitié, passant de 10 % à 4,5 % du marché mondial des exportations de biens.

1.2. Le programme économique et commercial de l'UE décuple les avantages du commerce

Afin que l'UE puisse mieux tirer parti du commerce et de l'investissement, la Commission a mis au point un ambitieux programme bilatéral qui complète l'engagement de l'Union européenne au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). L'UE a conclu ou négocie actuellement des accords bilatéraux de libre-échange (ALE) avec des partenaires sur tous les continents⁶. Alors qu'il y a dix ans, moins d'un quart des échanges de l'UE étaient couverts par des ALE, c'est aujourd'hui le cas pour plus d'un tiers. Cette proportion pourrait atteindre deux tiers si toutes les négociations en cours aboutissent. Il s'agit de loin du programme commercial le plus ambitieux au monde.

L'ALE UE-Corée du Sud est un bel exemple de la nouvelle génération d'accords que l'UE peut négocier et des résultats concrets que l'on peut en attendre. C'est l'accord commercial le plus ambitieux jamais mis en œuvre par l'UE. Il élimine près de 99 % des droits des deux côtés sur cinq ans, s'attaque aux barrières non tarifaires et va plus loin que l'ALE États-Unis-Corée. En quatre ans, les exportations de marchandises de l'UE ont progressé de 55 %, générant des exportations supplémentaires pour une valeur de 4,7 milliards d'euros au cours des trois premières années. Les exportations automobiles ont plus que triplé. Le traditionnel déficit commercial de l'UE s'est mué en excédent. La part de l'UE dans les importations sud-coréennes est passée de 9 % à 13 %, alors que celle des États-Unis est restée stable et que le Japon a perdu 2 %.

Toutefois, la politique commerciale ne peut être efficace que si elle s'accompagne de réformes nationales. Les réformes structurelles, l'allégement des formalités administratives, un meilleur accès aux financements et l'accroissement des investissements dans les infrastructures, les compétences ainsi que la recherche et le développement sont essentiels pour renforcer la capacité de l'Union à tirer parti de l'ouverture des marchés. Le plan d'investissement de l'UE combine ces réformes à l'échelle de l'UE et rendra les entreprises européennes, en particulier les PME, encore plus compétitives. Dans le même temps, l'expérience récente a montré que les réformes structurelles mises en œuvre par les États membres se traduisent également par de meilleures performances commerciales. Le semestre européen est ainsi un précieux outil pour optimiser les synergies entre le commerce et les politiques nationales.

2. Une politique efficace qui répond aux nouvelles réalités économiques et tient ses promesses

⁽⁵⁾ Communication de la Commission européenne intitulée «Bilan de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive», COM(2014) 130.

⁽⁶⁾ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf

2.1. Répondre à la montée en puissance des chaînes de valeur mondiales

La mondialisation des chaînes de valeur signifie que la politique commerciale ne peut plus se concevoir sous un angle purement mercantile. L'augmentation du coût des importations réduit la capacité des entreprises à vendre leurs produits sur les marchés mondiaux. Les interdépendances doivent être mieux comprises. Il n'y a aucun avantage à attendre de l'adoption de mesures protectionnistes, même dans le contexte économique difficile que l'on connaît aujourd'hui.

La politique commerciale de l'UE doit renforcer la place de l'Europe dans les chaînes d'approvisionnement mondiales. Elle doit soutenir toute la palette des activités économiques par lesquelles les Européens créent et vendent de la valeur. Cela inclut la fabrication de composants et de produits finis, tâche essentielle⁽⁷⁾, mais aussi les services, la recherche, la conception et la commercialisation, l'assemblage, la distribution et la maintenance.

S'adaptant à cette réalité, la politique commerciale de l'UE a déjà dépassé le stade des traditionnelles discussions tarifaires. Elle adopte une approche holistique qui englobe des éléments essentiels comme les marchés publics, la concurrence, y compris les subventions, ou les barrières sanitaires et phytosanitaires. Ceux-ci gardent toute leur importance. Les dépenses consacrées aux marchés publics, par exemple, représentent 15 à 20 % du PIB mondial. L'investissement dans les infrastructures et autres marchés publics dans les économies développées et émergentes sera probablement un moteur essentiel de la croissance économique dans les années à venir. Alors que l'UE a progressivement intégré et ouvert ses marchés, les entreprises européennes se heurtent toujours à des pratiques discriminatoires et restrictives à l'étranger. Il est donc essentiel de garantir des conditions égales d'accès au marché, ce qui peut être obtenu en partie par les accords de libre-échange et les négociations sur l'adhésion de nouveaux pays à l'accord de l'OMC sur les marchés publics.

Toutefois, la politique commerciale devra s'attaquer à un éventail de problèmes plus large si l'UE veut asseoir sa position dans les chaînes de valeur mondiales. Il nous faut pour cela promouvoir les échanges de services, faciliter le commerce électronique, favoriser la mobilité des professionnels, lutter contre la fragmentation réglementaire, garantir l'accès aux matières premières, protéger l'innovation et assurer une gestion rapide des procédures douanières. Il faudra une stratégie concertée entre les différents domaines de la politique économique pour garantir également une gestion responsable des chaînes d'approvisionnement (voir points 4.1.1 et 4.2.3) et lutter contre les pratiques agressives de transfert de bénéfices et d'évasion fiscale de la part d'entreprises qui cherchent à tirer profit de la fragmentation des chaînes de valeur. La Commission recourt à différents instruments pour remédier à ce problème. Les accords commerciaux soutiennent les efforts visant à promouvoir l'adoption de normes internationales en matière de transparence et de bonne gouvernance.

2.1.1. Promouvoir les échanges de services

Les services représentent 70 % du PIB et de l'emploi dans l'UE et jouent un rôle croissant dans le commerce international. Dans le passé, la plupart des services ne pouvaient être fournis qu'au niveau local. La technologie a changé la donne et les exportations de services de l'UE ont doublé en dix ans pour atteindre 728 milliards d'euros en 2014. En outre, au-delà des échanges de services en eux-mêmes, les entreprises manufacturières achètent, produisent et vendent de plus en plus de services qui leur permettent de vendre leurs produits. Cette intégration des services dans le processus de fabrication s'est considérablement renforcée ces dernières années. Les services représentent aujourd'hui près de 40 % de la valeur des marchandises exportées hors de l'Europe. Un tiers environ des emplois créés par les exportations de produits manufacturés concernent en effet des entreprises fournissant des services auxiliaires comme le transport et la logistique. Pour les équipements complexes comme des machines, des éoliennes ou des dispositifs médicaux, les services comme l'installation, le soutien, la formation et la maintenance sont inclus dans l'offre. De nombreux autres services aux entreprises, services d'assurance, de télécommunications et de transport sont également requis.

L'essor des services intégrés dans l'industrie manufacturière appelle à une plus grande libéralisation des services tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UE. Il importe toujours plus d'améliorer l'accès au marché conjointement pour l'industrie manufacturière et les services. Cela signifie qu'il faut s'écarter de l'orientation

⁽⁷⁾ Communication de la Commission européenne intitulée «Pour une renaissance industrielle européenne», COM(2014) 14.

classique adoptée dans les négociations commerciales qui consiste à traiter séparément les biens et les services dans les engagements en matière de libéralisation. Ainsi, la mobilité des personnes qui fournissent des services peut favoriser les ventes de biens et de services et la facilitation du commerce électronique et des flux de données soutient aussi bien les entreprises de biens que celles de services.

Faciliter le commerce des services requiert également l'ouverture aux investissements directs étrangers. Plus de 60 % des investissements directs de l'UE à l'étranger sont liés à des échanges de services. Pour s'engager dans le commerce international des services, les entreprises doivent établir des marchés à l'étranger afin de desservir les nouveaux clients locaux. Selon les estimations de l'OMC, deux tiers des services sont fournis par voie d'établissement dans le pays. Investir dans le monde permet aussi aux entreprises de services d'offrir aux clients sur les marchés locaux des solutions à l'échelle mondiale, en soutenant l'intégration des entreprises manufacturières et de services européens dans les chaînes de valeur mondiales. Les négociations menées par l'UE sur les investissements internationaux, ainsi que le volet international du plan d'investissement pour l'Europe faciliteront ces interconnexions.

L'UE est l'un des 25 membres de l'OMC à négocier l'ambitieux accord multilatéral sur le commerce des services (ACS). Ensemble, ces membres représentent déjà 70 % du commerce mondial de services et l'ACS pourrait inciter tous les membres de l'OMC à progresser en matière de libéralisation et de réglementation des services et à rattraper leur retard par rapport au niveau de libéralisation et de réglementation concernant les biens. En outre, les négociations en cours relatives à un accord sur les biens environnementaux devraient porter également sur les services nécessaires pour vendre efficacement ces biens au-delà des frontières. L'UE a également proposé que le programme de Doha pour le développement établi par l'OMC se concentre sur les services qui constituent des vecteurs essentiels pour les échanges de biens.

Dans le même temps, la position de l'UE sur les services publics reste claire. Les accords commerciaux de l'UE n'empêchent pas et n'empêcheront pas les gouvernements, à tous les niveaux, de fournir des services de soutien ou de réglementation dans des domaines tels que l'eau, l'éducation, la santé et les services sociaux. Ils ne s'opposeront pas davantage à des changements de stratégie concernant le financement ou l'organisation de ces services. Les accords commerciaux n'obligeront pas les gouvernements à privatiser un quelconque service et ne les empêcheront pas non plus d'élargir la gamme de services qu'ils proposent au public.

La Commission donnera la priorité aux échanges de services et recherchera des résultats ambitieux dans toutes les négociations commerciales.

2.1.2. Faciliter le commerce électronique

La révolution numérique gomme les barrières géographiques et les distances et a des répercussions considérables sur les économies et les sociétés du monde entier. Pour le commerce, cela signifie de nouvelles possibilités, notamment pour les PME et les consommateurs de l'UE, grâce à un marché de commerce électronique en ligne estimé aujourd'hui à plus de 12 000 milliards d'euros à l'échelle mondiale⁽⁸⁾. Bien que les coûts de mise en conformité engendrés par le commerce transfrontières soient généralement plus importants pour les petites entreprises que pour les grandes, le commerce électronique signifie que même les petites entreprises en ligne peuvent accéder à des clients dans le monde entier. En sa qualité de plus grand exportateur de services, l'UE est bien placée pour tirer parti de cette évolution.

La révolution numérique a aussi soulevé de nouvelles préoccupations en ce qui concerne la protection des consommateurs et de leurs données à caractère personnel, dans l'UE et dans le monde. La Commission s'est engagée à veiller à ce que les droits fondamentaux des citoyens européens au respect de la vie privée et à la protection de leurs données à caractère personnel soient pleinement garantis au moyen d'un cadre juridique solide en matière de protection des données⁽⁹⁾. Les règles concernant le traitement des données à caractère personnel ne sont pas négociées dans les accords commerciaux et ne sont aucunement affectées par ceux-ci.

⁽⁸⁾ CNUCED, Rapport 2015 sur l'économie de l'information.

⁽⁹⁾ Commission européenne, proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (règlement général sur la protection des données), COM(2012) 11.

Toutefois, l'économie numérique entraîne également de nouveaux types de barrières commerciales qu'il y a lieu de surmonter. Certains de ces obstacles concernent les entreprises axées spécifiquement sur le commerce électronique. D'autres touchent un ensemble beaucoup plus large d'entreprises. La collecte, le stockage, le traitement et le transfert des données (notamment de l'information économique, financière, statistique ou scientifique) ainsi que leur numérisation font désormais partie intégrante des modèles d'entreprise modernes, y compris dans les entreprises manufacturières. Ces aspects sont en fait cruciaux pour le développement des chaînes de valeur mondiales. En conséquence, la libre circulation des données au-delà des frontières a gagné de l'importance pour la compétitivité européenne en général. La coopération réglementaire, la reconnaissance mutuelle et l'harmonisation des normes constituent les meilleurs outils pour relever les défis de l'économie numérique.

La stratégie pour le marché unique numérique⁽¹⁰⁾ s'intéresse à un grand nombre de ces questions au sein de l'UE. Toutefois, les entreprises européennes sont toujours confrontées à des obstacles importants dans le monde: manque de transparence de la réglementation, ingérence des pouvoirs publics, localisation injustifiée de données ou exigences en matière de stockage des données. La sécurité des données est essentielle pour toutes les entreprises qui manipulent des données. Les infrastructures numériques, le cryptage et des normes communes jouent également un grand rôle dans les chaînes de valeur mondiales et relèvent donc aussi du champ d'application de la politique commerciale. En outre, certaines des actions clés de la stratégie pour le marché unique numérique, comme l'initiative européenne en faveur de l'informatique en nuage et la réforme du droit d'auteur, revêtent une dimension internationale qui pourrait être prise en considération dans les accords commerciaux.

L'objectif de l'UE devrait être de créer des conditions équitables à l'échelle mondiale, reposant sur la non-discrimination et l'absence d'exigences injustifiées de localisation des données. L'Europe devrait promouvoir cet objectif dans les enceintes bilatérales, plurilatérales et multilatérales.

La Commission s'efforcera d'utiliser les accords de libre-échange et l'accord sur le commerce des services pour fixer des règles pour le commerce électronique et les flux de données transfrontières et s'attaquer à de nouvelles formes de protectionnisme numérique, dans le plein respect et sans préjudice des règles de l'UE sur la protection des données et le respect de la vie privée.

2.1.3. Promouvoir la mobilité et traiter les questions de migration

La circulation temporaire de professionnels est devenue une condition essentielle à l'internationalisation des activités dans tous les secteurs. Elle facilite les exportations et permet de combler des lacunes de compétences. Les restrictions à la mobilité sont répandues dans le monde et peuvent empêcher de profiter pleinement des avantages des accords de commerce et d'investissement. La mobilité des professionnels ne porte nullement atteinte aux lois ni aux réglementations dans le domaine social et de l'emploi.

Le potentiel économique de la circulation temporaire des fournisseurs de services en particulier est mis en avant dans le programme européen en matière de migration⁽¹¹⁾. Ce programme appelle aussi à une meilleure utilisation des synergies entre les différents domaines d'action afin d'encourager la coopération des pays tiers sur les questions liées à la migration et aux réfugiés⁽¹²⁾. La politique commerciale devrait tenir compte du plan d'action en matière de retour et de réadmission des migrants en situation irrégulière.

⁽¹⁰⁾ Communication de la Commission européenne intitulée «Stratégie pour un marché unique numérique en Europe», COM(2015) 192.

⁽¹¹⁾ Communication de la Commission européenne intitulée «Un agenda européen en matière de migration», COM(2015) 240.

⁽¹²⁾ Communication de la Commission européenne intitulée «Plan d'action de l'UE en matière de retour», COM(2015) 453.

La Commission:

- négociera les dispositions relatives à la mobilité directement liées à la vente de certains produits et équipements (par exemple les services d'ingénierie ou de maintenance) parallèlement aux négociations sur l'accès au marché pour ces produits;
- proposera d'intégrer certains avantages découlant de la directive sur les transferts temporaires intragroupe⁽¹³⁾ dans les accords de commerce et d'investissement moyennant la réciprocité de traitement pour les professionnels européens;
- profitera de la révision de la directive «carte bleue»⁽¹⁴⁾ pour examiner la possibilité d'inclure des conditions d'entrée et de séjour pour les ressortissants de pays tiers qui fournissent un service à titre temporaire conformément aux engagements pris par l'UE dans les accords commerciaux;
- facilitera la reconnaissance des qualifications professionnelles dans les accords commerciaux;
- fera une meilleure utilisation des synergies entre la politique commerciale et la politique de l'UE en matière de retour, de réadmission et de facilitation de la délivrance des visas, de sorte à obtenir de meilleurs résultats pour l'UE dans son ensemble;
- soutiendra les programmes et les portails financés par l'UE concernant l'échange, la formation et autres activités de renforcement des capacités, qui favorisent l'application effective des dispositions en matière de mobilité prévues dans les accords de libre-échange.

2.1.4. Renforcer la coopération internationale en matière de réglementation

Les exigences relatives aux produits et aux services sont très différentes de par le monde, parfois en raison de différences culturelles et de choix de société, mais souvent simplement parce que les réglementations ont été définies de manière isolée. Cette fragmentation réglementaire implique des coûts supplémentaires considérables pour les producteurs qui sont contraints de modifier leurs produits et/ou de se soumettre à des évaluations de la conformité faisant double emploi et qui n'apportent aucun avantage supplémentaire du point de vue de la sécurité ou d'un autre intérêt public. Dans certains cas, il s'agit tout bonnement d'un protectionnisme déguisé. Ces coûts pèsent particulièrement lourd pour les PME et peuvent constituer pour elles un obstacle insurmontable pour accéder au marché.

S'il est plus facile de traiter ces questions dans le cadre de négociations bilatérales, les solutions à l'échelle régionale ou mondiale ont plus d'impact. Le renforcement de la coopération réglementaire sur le plan international facilite le commerce, relève les normes mondiales, rend les réglementations plus efficaces et aide les autorités chargées de la réglementation à faire à un meilleur usage des ressources limitées. Cela doit se faire de manière à ne pas restreindre le droit des gouvernements à agir pour répondre à des objectifs légitimes d'intérêt public (voir le point 4.1.1). Les progrès accomplis avec des partenaires commerciaux stratégiques, tels que les États-Unis et le Japon, donneront un nouvel élan aux travaux d'organisations comme la Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE-ONU) pour les véhicules à moteur, la conférence internationale pour l'harmonisation des produits pharmaceutiques, ou les organismes internationaux de normalisation dans le domaine sanitaire et phytosanitaire comme le Codex Alimentarius pour les denrées alimentaires. Les organismes internationaux de normalisation (ISO, CEI, UIT) jouent également un rôle important. L'OMC pourrait intervenir davantage dans la promotion des bonnes pratiques réglementaires.

La Commission:

- accordera une importance prioritaire aux questions réglementaires dans les négociations et favorisera une plus grande coopération dans les forums internationaux de réglementation, tout en maintenant des normes européennes élevées;
- poursuivra ses efforts en vue d'éliminer les barrières non tarifaires au moyen de la mise en application d'accords et de la coopération réglementaire.

⁽¹³⁾ Directive 2014/66/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014, JO L 157

⁽¹⁴⁾ Directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009, JO L 155

2.1.5. Assurer la gestion efficace des douanes

Une gestion efficace de la circulation des marchandises tout au long des chaînes d'approvisionnement internationales est essentielle. Elle garantit la facilitation du commerce, la protection des intérêts économiques et financiers de l'UE et de ses États membres, ainsi que le respect des réglementations relatives au commerce. Les agences dans l'UE et dans le monde doivent gérer et réduire au minimum toute une série de risques découlant du commerce mondial. Un échange renforcé des informations sur les risques (en tenant dûment compte de la protection des données personnelles et des secrets d'affaires), une coordination entre les douanes et d'autres autorités ainsi qu'une coopération internationale plus étroite sont nécessaires. La mise en œuvre de règles relatives à la facilitation des échanges dans le cadre de l'OMC et d'accords bilatéraux et leur inclusion dans les futurs accords de libre-échange sont des aspects de plus en plus importants dans la politique commerciale.

La Commission tirera le meilleur parti de l'assistance administrative mutuelle existante et encouragera l'utilisation, par les partenaires commerciaux de l'UE, de programmes d'opérateurs économiques autorisés afin de faire face aux risques liés aux chaînes d'approvisionnement mondiales.

2.1.6. Garantir l'accès à l'énergie et aux matières premières

Compte tenu de la dépendance de l'UE à l'égard des ressources importées, l'accès à l'énergie et aux matières premières est déterminant pour la compétitivité de l'UE. Les accords commerciaux peuvent améliorer l'accès de ces produits en fixant des règles en matière de non-discrimination et de transit, en s'attaquant aux exigences de contenu local, en encourageant l'efficacité énergétique et le commerce d'énergies renouvelables et en veillant à ce que les entreprises publiques soient en concurrence sur un pied d'égalité avec les autres entreprises selon les principes du marché. Ces dispositions doivent respecter pleinement la souveraineté de chaque pays sur ses ressources naturelles et ne doivent pas faire obstacle aux mesures visant à protéger l'environnement et notamment à lutter contre le changement climatique.

Dans le cadre plus large de la stratégie visant à mettre en place une Union européenne de l'énergie⁽¹⁵⁾ dans le droit fil de l'initiative «matières premières»⁽¹⁶⁾, la Commission proposera un chapitre consacré à l'énergie et aux matières premières dans chaque accord commercial.

2.1.7. Protéger l'innovation

La créativité, la recherche et la conception sont essentielles dans une économie fondée sur les chaînes de valeur. Elles représentent un tiers des emplois dans l'UE et 90 % des exportations de l'UE⁽¹⁷⁾. Or ces activités sont particulièrement vulnérables lorsque les droits de propriété intellectuelle sont mal protégés ou mal appliqués dans d'autres juridictions et font parfois l'objet de transferts de technologies forcés. À cet égard, le préjudice peut être particulièrement important pour les PME. La politique commerciale de l'UE doit soutenir les produits innovants et les produits de qualité en protégeant l'ensemble des droits de propriété intellectuelle, notamment les brevets, les marques, les droits d'auteur, les dessins et modèles, les indications géographiques ou encore les secrets d'affaires. Il ne s'agit pas seulement de définir des règles et des procédures, mais également de garantir leur mise en application.

La Commission:

- renforcera la protection et l'application des droits de propriété intellectuelle dans le cadre des accords de libre-échange et de l'OMC⁽¹⁸⁾ et collaborera avec ses partenaires pour lutter contre la fraude;

⁽¹⁵⁾ Communication de la Commission européenne intitulée «Cadre stratégique pour une Union de l'énergie résiliente, dotée d'une politique clairvoyante en matière de changement climatique», COM(2015) 80.

⁽¹⁶⁾ Communication de la Commission européenne intitulée «Initiative "matières premières"», COM(2008) 699.

⁽¹⁷⁾ Office européen des brevets et Office de l'harmonisation dans le marché intérieur, étude sectorielle conjointe intitulée «Intellectual property rights (IPR) intensive industries: contribution to economic performance and employment in the EU» (secteurs à forte intensité de droits de propriété intellectuelle: contribution aux résultats économiques et à l'emploi dans l'UE), 2013.

⁽¹⁸⁾ Communication de la Commission européenne intitulée «Commerce, croissance et propriété intellectuelle», COM(2014)389.

- continuera à promouvoir un ambitieux programme mondial de la santé⁽¹⁹⁾ et un meilleur accès aux médicaments dans les pays pauvres, notamment en accordant aux pays les moins avancés une dérogation d'une durée indéterminée concernant les produits pharmaceutiques, en vertu de l'accord de l'OMC sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC).

2.2. Tenir ses promesses: mise en œuvre, contrôle de l'application, petites entreprises et travailleurs

2.2.1. Améliorer la mise en application

L'UE a le plus grand nombre d'accords de libre-échange au monde; il s'agit maintenant de garantir que ces derniers font la différence pour tous. Par exemple, malgré les excellents résultats, dans l'ensemble, de l'accord de libre-échange UE-Corée du Sud, les entreprises ne tirent pas pleinement profit de la réduction des droits de douane qui y est prévue. Au cours de la première année de mise en œuvre de l'accord, seulement 40 % des exportations de l'UE ont effectivement bénéficié des possibilités créées par l'ALE, tandis que 60 % étaient encore soumises à des droits de douane superflus. L'utilisation effective des préférences a été améliorée et couvre maintenant deux tiers des exportations de l'UE mais les écarts importants dans les taux d'utilisation par les sociétés européennes (de 80 % à Chypre, en Lettonie et en Autriche à 40 % ou moins en Estonie, à Malte et en Bulgarie) ainsi que le taux d'utilisation plus élevé (80 %) par les sociétés sud-coréennes laissent à penser qu'il est possible de faire davantage pour améliorer la mise en œuvre effective de cet accord et d'autres accords commerciaux de l'UE.

L'amélioration de la mise en œuvre est une responsabilité conjointe de la Commission, des États membres, du Parlement européen et des parties intéressées. La Commission devrait s'attaquer à des problèmes comme la complexité des règles d'origine et des procédures douanières ou l'insuffisance de l'information et du soutien. Les États membres ont un rôle déterminant à jouer dans la gestion et la mise en œuvre du régime douanier de l'UE, dans la conduite des échanges et dans la promotion des investissements. Le rôle du Parlement européen sera particulièrement important pour la mise en œuvre des chapitres des accords commerciaux consacrés au développement durable (voir 4.2.2).

La Commission:

- s'efforcera de garantir la simplicité et la cohérence des règles d'origine et de fournir des informations claires sur les opportunités commerciales. Cet aspect est particulièrement important pour les PME;
- renforcera la coopération entre les autorités douanières, garantira la mise en œuvre, par les États membres, des simplifications des formalités douanières prévues dans le code des douanes de l'Union et coopérera avec les États membres pour mettre en œuvre les systèmes électroniques les plus efficaces, y compris les paiements électroniques;
- proposera un «partenariat renforcé» avec les États membres, le Parlement européen et les parties prenantes pour la mise en œuvre des accords commerciaux. Cela permettrait d'élargir et de consolider l'actuel «partenariat pour l'accès aux marchés», qui consiste à éliminer les obstacles au commerce et à l'investissement, aux aspects liés à la mise en œuvre des accords de libre-échange, y compris les actions de sensibilisation, les activités de coopération douanière, la facilitation du commerce et le développement durable;
- fera rapport annuellement sur la mise en œuvre des principaux ALE et réalisera une analyse ex-post plus approfondie de l'efficacité des accords commerciaux de l'UE, portant sur différents secteurs et États membres ainsi que de l'impact sur les économies des pays partenaires dans des cas précis.

2.2.2. Mieux faire respecter les droits de l'UE

L'UE doit veiller à ce que ses partenaires observent les règles et respectent leurs engagements. Il s'agit d'un impératif tant économique que politique. Un suivi constant et un engagement de la Commission et des États

⁽¹⁹⁾ Communication de la Commission européenne intitulée «Le rôle de l'UE dans la santé mondiale», COM(2010) 128.

membres avec les partenaires sont les conditions de base à cet égard. Lorsque les interventions diplomatiques échouent, l'UE n'hésite pas à recourir aux procédures de règlement des différends de l'OMC. L'Union européenne est l'une des parties ayant recouru le plus souvent et avec le plus de succès au règlement des différends de l'OMC, établissant la priorité des cas sur la base de la solidité juridique, de l'enjeu économique et de l'impact systémique⁽²⁰⁾.

Tous les États membres de l'UE doivent pouvoir tirer parti des avantages offerts par les accords commerciaux. Pour cela, une étroite coopération entre la Commission, les États membres et l'industrie européenne est nécessaire, par exemple pour résoudre le problème des procédures de demande d'accès aux marchés qui doivent être répétées plusieurs fois, aboutissant parfois à des résultats divergents susceptibles d'entraîner des retards et des coûts inutiles. Cela s'applique en particulier au secteur agroalimentaire, où l'UE, premier exportateur mondial, ne peut pas tirer pleinement parti de son potentiel à cause de ces obstacles. La reconnaissance de l'UE en tant qu'entité unique dans le secteur alimentaire est essentielle pour garantir que les exportations de ses 28 États membres soient traitées de la même façon. Dans le même temps, afin de régler ce problème, l'UE devrait peut-être réfléchir à la façon dont elle pourrait offrir à ses partenaires commerciaux les garanties qu'ils recherchent.

L'UE doit également maintenir une position ferme vis-à-vis des pratiques commerciales déloyales au moyen de mesures antidumping et antisubventions. Cela est nécessaire pour tenir l'engagement de l'UE à ouvrir les marchés. L'UE est l'un des principaux utilisateurs des instruments de défense commerciale dans le monde. Ceux-ci garantissent que les procédures sont respectées de manière rigoureuse et prennent en considération tous les intérêts de l'Union.

La Commission:

- développera une approche plus coordonnée de la diplomatie économique, en veillant à déployer toutes les ressources diplomatiques dont dispose l'UE afin de soutenir les intérêts européens en matière de commerce et d'investissement;
- utilisera les procédures de règlement des différends chaque fois que cela sera nécessaire, y compris dans les accords de libre-échange;
- utilisera le mécanisme de médiation convenu dans les accords de libre-échange conclus récemment afin de démanteler rapidement les obstacles non tarifaires;
- établira les cas où il serait possible de mieux mettre à profit les réalisations du marché unique de l'UE — en particulier dans le domaine agroalimentaire — pour continuer à améliorer l'accès au marché. La Commission cherchera également à remédier aux cas dans lesquels nos partenaires commerciaux établissent une discrimination entre les États membres de l'UE;
- accordera une attention particulière, dans le domaine de la défense commerciale, aux subventions ainsi qu'aux pratiques de contournement qui posent de plus en plus de problèmes;
- dressera l'inventaire de l'utilisation des instruments de défense commerciale, en évaluant leur efficacité.

⁽²⁰⁾ https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm

2.2.3. Une plus grande attention aux petites entreprises

Le coût de l'entrée sur un nouveau marché est plus lourd pour les petites entreprises que pour les grandes. Si l'établissement, l'évaluation de la conformité, l'autorisation des produits, la reconnaissance des qualifications professionnelles ont peut-être les mêmes coûts nominaux, leur incidence est plus lourde sur les PME qui disposent de moins de ressources pour s'internationaliser, pénétrer de nouveaux marchés, surmonter les obstacles au commerce et à l'investissement et se conformer aux réglementations. Les objectifs ambitieux liés à l'élimination des barrières et à la convergence des réglementations dans les accords commerciaux devraient donc profiter en particulier aux PME.

La même asymétrie s'applique à l'accès à l'information concernant les possibilités d'accès au marché. Les grandes entreprises ont les moyens de recourir à des conseils juridiques et économiques sur les exigences réglementaires, mais c'est plus difficile pour les PME. Les accords de libre-échange peuvent apporter une aide à cet égard, par exemple en mettant en place des sites web gouvernementaux qui serviront de guichet unique pour toutes les informations sur les exigences relatives au produit concerné.

La Commission:

- inclura des dispositions relatives aux PME dans toutes les négociations, y compris des portails web spécialisés, afin de faciliter l'accès à l'information sur les exigences concernant les produits sur les marchés étrangers, les opportunités fournies par les ALE et le soutien disponible;
- tiendra compte des spécificités des PME dans tous les chapitres des négociations sur le commerce et l'investissement;
- coordonnera ses travaux avec les politiques nationales de promotion du commerce et les efforts d'internationalisation des PME, par exemple dans le contexte du «partenariat renforcé de mise en œuvre»;
- conduira des enquêtes régulières sur les obstacles auxquels sont confrontées les PME dans des marchés spécifiques et coopérera plus étroitement avec les organisations représentant les PME afin de mieux comprendre leurs besoins.

2.2.4. Des outils plus efficaces pour aider les travailleurs à s'adapter au changement

Ainsi qu'il a été souligné, le commerce est une source importante d'emplois pour les Européens, les exportations soutenant près d'un emploi sur sept dans l'UE. Le commerce implique également des changements structurels qui contribuent à préparer l'économie à créer les emplois de l'avenir. Toutefois, ce changement peut avoir des effets perturbateurs temporaires pour certaines régions et certains travailleurs si la nouvelle concurrence se révèle trop intense pour certaines entreprises. La Commission tient compte de ces réalités dans les négociations commerciales en garantissant des périodes de transition appropriées, en excluant certains secteurs ou en recourant à des contingents tarifaires et à des clauses de sauvegarde. En conséquence, lorsque de nouveaux accords commerciaux sont mis en œuvre, les incidences négatives ont tendance à être limitées, comme l'a montré l'ALE UE-Corée du Sud. Malgré les préoccupations qu'il a suscitées avant son entrée en vigueur, l'accord n'a pas entraîné de hausse des importations préjudiciable à l'industrie de l'UE — et il n'a jamais été nécessaire d'activer le mécanisme de surveillance prévu par l'accord ni d'ouvrir une enquête de sauvegarde.

Toutefois, pour les personnes directement concernées, un tel changement n'est pas anodin. C'est un sérieux défi au niveau personnel. Bien souvent, trouver un nouvel emploi signifie acquérir de nouvelles compétences, s'adapter à de nouveaux modes de travail ou envisager de s'installer dans une autre région ou un autre État membre de l'UE pour saisir une opportunité d'emploi, autant de démarches qui ne sont pas simples. Par conséquent, les personnes ont besoin de temps et de soutien pour anticiper les changements et s'adapter le moment venu.

Gérer activement le changement sera donc essentiel pour garantir une répartition équitable des avantages de la mondialisation et une atténuation des répercussions négatives. Les conséquences sociales de l'ouverture du marché doivent être prises en considération.

L'UE et les États membres ont la responsabilité de veiller à ce que les politiques actives du marché du travail permettent à ceux qui ont perdu leur emploi d'en retrouver un nouveau rapidement, dans des entreprises plus compétitives de leur secteur ou dans un tout autre secteur. La stratégie pour l'emploi et la croissance que poursuit la Commission vise à faciliter la création d'emplois nouveaux et durables dans l'UE. Les politiques en matière d'éducation constituent un élément clé et doivent soutenir le développement continu des compétences de façon à préparer les travailleurs à de futurs emplois. Les fonds structurels et d'investissement de l'UE contribuent à la réalisation de cet objectif.

Le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) est un autre outil essentiel, apportant un soutien important aux communautés confrontées à des pertes d'emplois ponctuelles et clairement définies, comme dans le cas de la fermeture d'une entreprise dans l'UE du fait de la concurrence internationale ou de la sous-traitance. Jusqu'à présent, les provisions pour d'éventuelles interventions du FEM n'ont jamais été totalement utilisées au cours d'un exercice. Les provisions résiduelles pourraient être utilement déployées si les critères de décaissement étaient encore élargis.

La Commission:

- examinera les performances du Fonds d'ajustement à la mondialisation afin d'accroître son efficacité;
- intensifiera la consultation des partenaires sociaux sur les répercussions éventuelles du commerce et de l'investissement sur l'emploi, en particulier dans le cadre des évaluations de l'impact sur le développement durable.

3. Une politique de commerce et d'investissement plus transparente

La politique commerciale fait actuellement, plus qu'au cours des dernières années, l'objet d'intenses débats, et nombreux sont ceux qui se demandent si son objectif est de soutenir les grands principes et intérêts européens ou plutôt les objectifs spécifiques de grandes entreprises. Au cours des négociations récentes, en particulier dans le cadre du TTIP, l'accent a été placé sur les questions réglementaires, ce que d'aucuns ont considéré comme une menace pour le modèle social et réglementaire de l'UE. En outre, le traité de Lisbonne a conféré à l'UE une responsabilité en matière de protection des investissements et de règlement des différends, déclenchant un débat passionné sur la question de savoir si les mécanismes mis au point par les États membres pour garantir cette protection portent atteinte au droit de réglementer de l'Union européenne et de ses États membres. Un troisième élément qui caractérise l'actuel débat public dans le domaine du commerce est le fait que les consommateurs sont de mieux en mieux informés et de plus en plus sensibilisés aux conditions sociales et environnementales sur les sites de production du monde entier ainsi qu'aux questions liées aux droits de l'homme. Enfin, les effets des ALE sur les pays tiers non-partenaires, notamment les pays les moins avancés, sont observés de plus en plus étroitement.

La Commission prend ces préoccupations au sérieux. Il est essentiel que le processus d'élaboration des politiques soit transparent et que le débat s'appuie sur des faits. L'élaboration des politiques doit répondre aux préoccupations des citoyens concernant le modèle social de l'UE. La Commission doit poursuivre une stratégie qui bénéficie à l'ensemble de la société et encourage les normes et les valeurs européennes et universelles, à côté des intérêts économiques fondamentaux. Pour ce faire, elle doit davantage mettre l'accent sur le développement durable, les droits de l'homme, la lutte contre l'évasion fiscale, la protection des consommateurs et le commerce équitable et responsable.

3.1. Renforcer la collaboration avec les États membres, le Parlement européen et la société civile

En tant que colégislateur aux côtés du Conseil, le Parlement européen joue aussi un rôle essentiel pour assurer le plein exercice du contrôle démocratique et l'obligation de rendre des comptes dans le cadre de la politique commerciale. La Commission et le Parlement ont renforcé leurs interactions, garantissant la participation active de ce dernier à tous les stades des négociations.

La Commission intensifiera également ses efforts en vue de promouvoir un débat informé au sein des États membres et un dialogue plus approfondi avec la société civile au sens large. Cela permettra de sensibiliser les citoyens aux négociations d'accords de commerce et d'investissement en cours et d'obtenir un retour d'information de la part des parties prenantes.

Conformément aux principes du programme «Mieux légiférer»⁽²¹⁾, toute initiative importante en matière de politique commerciale fera l'objet d'une analyse d'impact. Durant le processus de négociation d'accords commerciaux majeurs, la Commission procède à des évaluations d'impact sur le développement durable, ce qui permet d'effectuer une analyse plus approfondie des effets économiques, sociaux et environnementaux potentiels des accords commerciaux, y compris sur les PME, les consommateurs, les différents secteurs économiques, les droits de l'homme ainsi que sur les pays en développement. La Commission analyse aussi l'incidence économique des accords après leur conclusion et effectue des évaluations *ex-post* une fois qu'ils ont été mis en œuvre. Les analyses et les évaluations d'impact sont cruciales pour l'élaboration de politiques commerciales solides, transparentes et fondées sur des données concrètes.

La Commission:

- renforcera sa collaboration avec le Parlement européen dans le cadre de toutes les négociations, comme elle l'a fait pour le TTIP;
- s'engagera activement auprès de l'ensemble de la société civile et du grand public dans le cadre des dialogues avec la société civile et des dialogues avec les citoyens. Les membres de la Commission visiteront régulièrement les États membres et les parlements nationaux;
- demandera instamment aux gouvernements des États membres de jouer un rôle plus proactif dans le débat sur le commerce.

3.2. Plus d'ouverture dans l'élaboration des politiques

La transparence est fondamentale pour mieux légiférer. Le manque de transparence nuit à la légitimité de la politique commerciale de l'UE et sape la confiance du public. Il y a une demande de transparence accrue dans les négociations commerciales, en particulier lorsqu'il est question de thèmes de politique intérieure comme la réglementation. La Commission a pris des mesures sans précédent pour répondre à cette demande, notamment en publiant des propositions de négociation de l'UE. De même, le Conseil a publié les directives de négociation relatives au TTIP et à l'ACS. En outre, la Commission publie sur son site web des informations sur les réunions avec des représentants intéressés tenues par tous les membres de la Commission européenne, leurs cabinets et les directeurs généraux.

La transparence devrait s'appliquer à tous les stades du cycle de négociation, de la définition des objectifs aux négociations elles-mêmes et au cours de la phase d'«après-négociations».

En plus des mesures déjà existantes, la Commission:

- invitera, dès le lancement des négociations, le Conseil à rendre publiques toutes les directives de négociation concernant des ALE immédiatement après leur adoption;
- étendra, au cours des négociations, la pratique de publication en ligne de textes de l'UE, utilisée dans le cadre du TTIP, à toutes les négociations d'accords de commerce et d'investissement et indiquera clairement à tous les nouveaux partenaires la nécessité de mener les négociations en toute transparence;
- publiera immédiatement, à l'issue des négociations, le texte de l'accord tel qu'il se présente, sans attendre la fin de la révision juridique.

⁽²¹⁾ Communication de la Commission européenne intitulée «Améliorer la réglementation pour obtenir de meilleurs résultats – Un enjeu prioritaire pour l'UE», COM(2015) 215.

La transparence doit aussi être renforcée dans le domaine de la défense commerciale. S'il est vrai que l'UE va déjà au-delà des normes de l'OMC en matière d'ouverture, il est encore possible de faire mieux.

La Commission:

- offrira, dès le premier semestre 2016, plus de transparence aux parties concernées dans le cas de procédures de défense commerciale, par exemple en mettant à leur disposition davantage de documents et en leur facilitant l'accès à ces derniers via une plateforme web spécifique;
- offrira, également dès le premier semestre 2016, plus de transparence au grand public, notamment en ce qui concerne la publication de la version non confidentielle des griefs et des demandes de réexamen de mesures existantes, y compris les réexamens au titre de l'expiration des mesures;
- examinera les initiatives destinées à accroître davantage la transparence à moyen terme, comme la possibilité d'améliorer l'accès des représentants légaux des parties intéressées aux dossiers d'enquête antidumping ou antisubventions ou d'étendre l'accès du grand public aux dossiers non confidentiels.

4. Une politique de commerce et d'investissement fondée sur les valeurs

La Commission ne se bornera pas à apporter de simples changements au processus d'élaboration des politiques commerciales. Les citoyens ont manifesté leur préoccupation pour des questions de fond, comme le traitement qui sera réservé à la réglementation et à l'investissement dans le cadre des accords commerciaux ainsi que la cohérence entre la politique commerciale de l'UE et l'ensemble des valeurs européennes.

4.1. *Accroître la réactivité par rapport aux attentes du public en matière de réglementation et d'investissement*

4.1.1. **Veiller à ce que les consommateurs puissent avoir confiance dans les produits qu'ils achètent dans une économie mondialisée**

L'élimination des barrières commerciales profite aux consommateurs, qui se voient offrir un plus large choix de produits à des prix inférieurs. Aujourd'hui, les Européens ont accès à des produits de tous les continents et peuvent acheter des services grâce à la simplification du transport et à l'existence de réseaux numériques. De nouveaux accords commerciaux permettraient d'élargir davantage l'éventail de choix et de diminuer encore les prix. Toutefois, les consommateurs sont également attentifs à la sécurité des produits qu'ils utilisent ainsi qu'au respect des droits de l'homme ainsi que des droits du travail et de l'environnement qui entourent les processus de production.

Les consommateurs ont le droit de savoir ce qu'ils achètent pour pouvoir prendre des décisions informées. Les règles du marché unique de l'UE visent à leur offrir une garantie de confiance dans les produits et les services qu'ils achètent à d'autres États membres de l'UE. Les règles en vigueur dans l'UE dans les domaines de la santé, de la sécurité, de la protection des consommateurs, du travail et de l'environnement figurent parmi les plus strictes et les plus efficaces au monde. Tous les pays n'apportent pas le même niveau de protection. Dans une économie mondiale ouverte, les produits sont fabriqués le long de chaînes de valeur qui traversent à la fois des pays développés et des pays en développement. Il est donc plus difficile de garantir aux consommateurs qu'ils peuvent avoir confiance dans les produits qu'ils achètent. La Commission doit tenir compte de cette réalité.

La politique de l'UE en matière de commerce et d'investissement doit répondre aux préoccupations des consommateurs en renforçant les initiatives en matière de responsabilité sociale des entreprises et de devoir de diligence le long de toute la chaîne de production, en mettant l'accent sur le respect des droits de l'homme et sur les aspects sociaux – y compris les droits du travail – et environnementaux des chaînes de valeur (voir 4.2.3). Par ailleurs, les gouvernements des États membres doivent s'acquitter de leur responsabilité d'appliquer la réglementation de l'UE sur tous les biens et les services, qu'ils soient importés ou fabriqués sur leur territoire.

La coopération en matière de réglementation (voir 2.1.4) peut également contribuer à promouvoir des normes élevées. En engageant les partenaires dans la coopération réglementaire, la Commission peut échanger des idées et des bonnes pratiques et promouvoir les normes de l'UE, au profit des consommateurs du monde entier qui pourront ainsi bénéficier de niveaux de protection les plus élevés et efficaces. Les accords commerciaux peuvent insuffler un élan politique à ce type de dialogue. Toutefois, contrairement aux négociations commerciales classiques, la coopération réglementaire ne fonctionne pas sur le principe du donnant-donnant ni de l'échange d'une réglementation contre une autre.

La Commission:

- s'engage, conformément à l'actuelle politique commerciale européenne, à ce qu'aucun accord commercial de l'UE n'entraîne une réduction du niveau de protection des consommateurs, des travailleurs, de l'environnement ou de protection sociale actuellement garanti dans l'Union européenne, ni ne limite la capacité de l'UE et des États membres à prendre ultérieurement des mesures pour atteindre des objectifs légitimes de politique publique en fonction du niveau de protection qu'ils jugent approprié. Tout changement dans le niveau de protection garanti par un accord commercial ne peut aller que dans le sens d'une amélioration;

- coopérera avec les associations de consommateurs, les groupes d'experts et les organisations de la société civile concernées pour veiller à ce que les politiques commerciales et d'investissement répondent aux demandes des consommateurs;
- renforcera l'analyse d'impact de la politique commerciale sur les consommateurs, aussi bien dans les évaluations d'impact que dans les évaluations *ex-post*.

4.1.2. Promouvoir une nouvelle approche de l'investissement

Bien que la promotion des investissements soit au cœur des priorités économiques de la Commission, leur protection et leur arbitrage ont suscité un vif débat, tant dans l'UE que dans les pays partenaires et en particulier dans le contexte des négociations sur le TTIP, concernant l'équité et la nécessité de sauvegarder le droit de réglementer des pouvoirs publics.

Au cours des 50 dernières années, les États ont mis en place un dense réseau mondial de plus de 3 200 traités bilatéraux d'investissement (TBI) afin de protéger et d'encourager les investissements: 1 400 d'entre eux concernent des États membres de l'UE.

Le débat actuel a mis en lumière le risque d'une utilisation abusive de dispositions communes à un grand nombre de ces accords, ainsi que le manque de transparence et d'indépendance des arbitres. La nécessité de réformes est maintenant largement reconnue à l'échelle internationale et, comme le signale un récent rapport de la CNUCED²², presque tous les pays font partie du régime international d'investissement et y ont un véritable intérêt. Or, personne ne semble en être réellement satisfait. La question n'est pas de savoir s'il convient de changer le système, mais de déterminer comment le faire. Si le statu quo n'est pas envisageable, l'objectif fondamental de protection des investissements reste d'actualité étant donné que les problèmes de parti pris contre les investisseurs étrangers et de violation des droits de propriété n'ont pas été éliminés.

En tant que fondatrice et principale actrice du régime international d'investissement, l'UE est idéalement placée pour mener la réforme et a une responsabilité particulière à cet égard. Forte de ses nouvelles responsabilités en matière de protection des investissements depuis que le traité de Lisbonne a transféré ce domaine de compétence à l'UE, la Commission a fait de la réforme une priorité et est prête à jouer un rôle moteur à cet égard au plan mondial. Elle a d'ailleurs commencé à remanier le système dans le cadre du TTIP²³.

La Commission:

- inclura, dans un premier temps, des dispositions modernes dans les accords bilatéraux, mettant davantage l'accent sur le droit de réglementer dont disposent les États, lequel n'a pas été suffisamment mis en évidence dans le passé. Dans le cadre des accords bilatéraux de l'UE, l'ancien système de règlement des différends entre investisseurs et États sera progressivement remplacé par un système juridictionnel public des investissements, composé d'un tribunal de première instance et d'une cour d'appel fonctionnant comme des juridictions traditionnelles. Ce système sera doté d'un code de conduite clair pour éviter les conflits d'intérêts, de juges indépendants ayant des qualifications techniques et juridiques comparables à celles exigées des membres de juridictions internationales permanentes, telles que la Cour internationale de justice et l'organe d'appel de l'OMC;
- travaillera parallèlement avec les pays partenaires à l'obtention d'un consensus autour de la création d'une véritable juridiction internationale permanente des investissements;
- soutiendra, à plus long terme, l'inclusion des règles d'investissement dans le cadre de l'OMC, ce qui permettra de simplifier et d'actualiser l'actuel réseau d'accords bilatéraux pour créer un système plus clair, plus légitime et plus inclusif;

⁽²²⁾ CNUCED, rapport sur l'investissement dans le monde, 2015.

⁽²³⁾ Projet de document de la Commission «Commission draft text TTIP - investment»
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/september/tradoc_153807.pdf

- fera le bilan, avant la fin de son mandat, des progrès réalisés, révisera sa communication de 2010 sur l'investissement international⁽²⁴⁾ et esquissera la voie à suivre.

4.2. Un programme commercial pour promouvoir le développement durable, les droits de l'homme et la bonne gouvernance

En vertu de ses traités, l'Union européenne est tenue de promouvoir ses valeurs, dont l'aide au développement des pays plus pauvres, la promotion de normes sociales et environnementales élevées et le respect des droits de l'homme dans le monde. À cet égard, la politique de commerce et d'investissement doit être cohérente avec d'autres instruments de l'action extérieure de l'UE.

L'un des objectifs de l'UE est de veiller à ce que la croissance économique aille de pair avec la justice sociale, le respect des droits de l'homme, des normes élevées en matière de travail et d'environnement et la protection de la santé et de la sécurité. Cela vaut aussi bien pour les politiques externes qu'internes et inclut donc aussi la politique de commerce et d'investissement. L'UE a pris la tête des efforts visant à intégrer les objectifs de développement durable dans la politique commerciale et à faire du commerce un instrument efficace pour promouvoir le développement durable à l'échelle mondiale. La contribution décisive que peut avoir la politique commerciale sur le développement durable a été rappelée dans le cadre du programme pour le développement durable à l'horizon 2030. Ce programme, qui comprend les objectifs de développement durable, sera le cadre de l'action internationale au cours des quinze prochaines années.

4.2.1. Utiliser le commerce et l'investissement pour soutenir une croissance inclusive dans les pays en développement

L'UE montre l'exemple dans l'utilisation de la politique commerciale pour favoriser le développement des pays les plus pauvres.

- **L'UE est le marché le plus ouvert aux exportations des pays en développement.** Avec l'initiative «Tout sauf les armes»⁽²⁵⁾ lancée en 2001, l'UE a posé un geste fort en ouvrant entièrement le marché de l'UE aux pays les moins avancés (PMA), sans leur imposer de droits de douane ni de quotas. Cette initiative a été efficace. Abstraction faite des produits énergétiques, l'UE importe à elle seule plus de produits de ces pays que les États-Unis, le Canada, le Japon et la Chine réunis. L'UE a également conclu des accords de partenariat économique (APE) fructueux avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, dont les accords conclus récemment avec l'Afrique (voir point 5.2.3).
- **L'objectif de l'UE est de soutenir le développement en permettant aux pays de s'intégrer et de progresser dans les chaînes de valeur régionales et mondiales.** L'UE a assoupli les règles d'origine du système de préférences généralisées (SPG). Les nouvelles règles sont plus simples et plus faciles à mettre en œuvre. Par ailleurs, elles élargissent les possibilités d'approvisionnement, permettant le cumul régional et transrégional entre pays. L'UE et ses États membres arrivent en tête des efforts consentis en matière d'aide pour le commerce à l'échelle mondiale, avec plus d'un tiers de l'aide mondiale, soit 11 milliards d'euros par an.
- **Conformément au principe de cohérence des politiques pour le développement,** l'UE doit s'assurer que ses initiatives en matière de commerce et d'investissement contribuent à une croissance durable et à la création d'emplois et réduire au minimum leurs éventuelles incidences négatives sur les PMA et d'autres pays qui ont le plus besoin d'aide. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne le TTIP, étant donné que l'Union européenne et les États-Unis sont les deux marchés les plus importants pour les biens et les services des pays en développement.

⁽²⁴⁾ Communication de la Commission européenne intitulée «Vers une politique européenne globale en matière d'investissements internationaux». COM (2010) 343

⁽²⁵⁾ Règlement (CE) du Conseil 2001/416/CE, du 28 février 2001, JO L 60.

La Commission:

- procédera à un examen à mi-parcours du système de préférences généralisées (SPG) en 2018, en mettant l'accent sur les enseignements des principales réalisations du SPG+. Cet examen permettrait par ailleurs de tirer les enseignements de l'expérience sur les préférences applicables aux marchandises et d'envisager l'octroi aux pays les moins avancés de préférences similaires pour les services dans le cadre de l'initiative «Tout sauf les armes», conformément à la dérogation concernant les services pour ces pays qui a été convenue récemment à l'OMC;
- réexaminera, en collaboration avec les États membres, la stratégie commune de l'UE en faveur de l'aide pour le commerce de 2007⁽²⁶⁾ visant à renforcer la capacité des pays en développement à tirer parti des possibilités offertes par les accords commerciaux, conformément au programme de développement durable à l'horizon 2030;
- proposera, dans le cadre du TTIP et d'autres négociations portant sur des questions réglementaires, des stratégies visant à renforcer la coopération internationale en matière de réglementation et ayant des retombées positives sur les pays tiers, en particulier les pays en développement;
- procédera à une analyse approfondie des effets possibles sur les PMA de nouveaux accords de libre-échange dans le cadre des évaluations d'impact sur le développement durable, afin d'élaborer des mesures d'accompagnement, le cas échéant;
- continuera à soutenir un ensemble de mesures significatives en faveur des PMA dans le cadre de la conclusion du cycle de Doha et invitera l'OMC et d'autres enceintes multilatérales, dans le cadre du G20, à suivre de près l'effet des mesures protectionnistes adoptées par des pays tiers sur les PMA ainsi que les moyens de les éliminer.

4.2.2. Favoriser le développement durable

L'UE est également pionnière dans l'utilisation de la politique commerciale pour favoriser les piliers social et environnemental du développement durable. La démarche adoptée à cet égard est positive et incitative, sans intentions protectionnistes cachées.

- **Le SPG+ est un outil innovant qui offre des mesures d'incitation et de soutien dans les domaines des droits de l'homme, du développement durable et de la bonne gouvernance** aux pays qui se sont engagés à mettre en œuvre les principales conventions internationales dans ces domaines.
- **L'UE joue un rôle de premier plan pour faire avancer les négociations en vue d'un accord sur les biens environnementaux avec 16 autres grands membres de l'OMC.** L'objectif est de faciliter le commerce des technologies vertes essentielles, comme la production d'énergies renouvelables et la gestion des déchets ou le contrôle de la pollution de l'air, et de contribuer à lutter contre le changement climatique et à protéger l'environnement.
- **Les récents accords de libre-échange de l'UE comprennent aussi systématiquement des dispositions sur le commerce et le développement durable.** L'objectif est notamment d'utiliser au mieux les possibilités offertes par l'accroissement du commerce et des investissements pour favoriser le travail décent et la protection de l'environnement, y compris la lutte contre le changement climatique, et de s'engager avec les pays partenaires dans un processus de coopération favorisant la transparence et la participation de la société civile. Les dispositions prévoient également un réexamen indépendant et impartial.

Chaque fois qu'un **accord de libre-échange entre en vigueur, l'UE devra veiller à ce que les dispositions relatives au commerce et au développement durable soient réellement appliquées et utilisées, notamment en offrant un soutien approprié au moyen de la coopération au développement.** Il s'agit là d'une étape cruciale pour susciter le changement sur le terrain. Certains de nos partenaires commerciaux peuvent éprouver de réelles difficultés à respecter leurs engagements en matière de droits du travail et de

⁽²⁶⁾ Conclusions du Conseil de l'Union européenne sur «La stratégie de l'UE en faveur de l'aide pour le commerce: Renforcement du soutien de l'UE concernant les besoins liés au commerce dans les pays en développement», Doc.14470/07, 29 octobre 2007.

protection de l'environnement. La Commission est toute disposée à les assister dans leurs efforts à cet égard. En coordonnant mieux les programmes d'aide et de coopération dans ces domaines, l'UE pourra exploiter les possibilités et renforcer les relations commerciales pour promouvoir ce programme fondé sur les valeurs.

La Commission:

- concentrera ses efforts sur les dimensions de développement durable des accords de libre-échange. Cela devrait constituer un élément essentiel du partenariat renforcé avec les États membres, le Parlement européen et les parties prenantes concernant la mise en œuvre des accords de libre-échange ainsi que du dialogue avec la société civile;
- accordera la priorité à la mise en œuvre effective des normes fondamentales du travail (abolition du travail des enfants et du travail forcé, non-discrimination sur le lieu de travail, liberté d'association et droit d'engager des négociations collectives), ainsi que la santé et la sécurité au travail dans le cadre des accords de libre-échange et du système de préférences généralisées;
- renforcera la priorité accordée à la gestion durable et à la conservation des ressources naturelles (biodiversité, sols et eau, forêts et bois, pêche et faune sauvage), et à la lutte contre le changement climatique dans le cadre des accords de libre-échange et de leur mise en œuvre;
- proposera de mieux interconnecter les instruments de politique commerciale s'intéressant au droit du travail et à la protection de l'environnement (système de préférences généralisées, chapitres consacrés au développement durable dans les accords de libre-échange) avec les initiatives d'aide et de coopération dans ces domaines afin d'aider nos partenaires à garantir un niveau élevé de protection;
- encouragera l'inclusion, dans tous les accords de commerce et d'investissement, d'un chapitre consacré au développement durable contenant des dispositions ambitieuses et novatrices. Dans le cas du TTIP, ce chapitre devrait comporter des engagements ambitieux concernant, d'une part, tous les droits fondamentaux du travail conformément aux conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail (OIT) et, d'autre part, un niveau élevé de santé et de sécurité au travail et des conditions de travail décentes conformément au programme pour le travail décent de l'OIT. Il devrait également contenir des engagements ambitieux en matière de protection de l'environnement en rapport avec les accords multilatéraux sur l'environnement;
- prendra en compte les considérations relatives au développement durable dans tous les domaines pertinents des accords de libre-échange (par exemple, l'énergie et les matières premières ou les marchés publics);
- visera des résultats d'envergure dans le cadre des négociations relatives à l'accord sur les biens environnementaux. L'objectif devrait être d'éliminer les droits de douane sur les biens écologiques, d'ouvrir les marchés des services verts et d'inclure un mécanisme visant à supprimer les obstacles non tarifaires dans l'avenir. La Commission souhaite que l'on puisse facilement ajouter de nouveaux produits à la liste et que le plus grand nombre possible de pays soient autorisés à se joindre à cette initiative.

4.2.3. Assurer une gestion responsable des chaînes d'approvisionnement

Une gestion responsable des chaînes d'approvisionnement mondiales est essentielle pour aligner la politique commerciale sur les valeurs européennes. L'UE a déjà pris des mesures avec certains partenaires (par exemple, le pacte sur la durabilité au Bangladesh et l'initiative sur les droits du travail au Myanmar) et sur certaines questions spécifiques [l'initiative sur les minerais originaires de zones de conflits⁽²⁷⁾, les règlements sur l'exploitation illégale des forêts⁽²⁸⁾, les critères de durabilité pour les biocarburants⁽²⁹⁾, la publication des informations en matière de chaînes d'approvisionnement⁽³⁰⁾, la transparence des sociétés d'exploitation minière

⁽²⁷⁾ Commission européenne, proposition de règlement, COM(2014) 111.

⁽²⁸⁾ Règlement (UE) n° 995/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 (JO L 295); règlement délégué (UE) n° 363/2012 de la Commission du 23 février 2012 (JO L 115); règlement d'exécution (UE) n° 607/2012 de la Commission du 6 juillet 2012 (JO L 177).

⁽²⁹⁾ Règlement (UE) n° 1307/2014 de la Commission du 8 décembre 2014 (JO L 351); directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 (JO L 140).

⁽³⁰⁾ Directive 2014/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 (JO L 330) et directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 (JO L 182).

ou forestière concernant les paiements versés aux gouvernements⁽³¹⁾]. Dans les années à venir, la Commission poursuivra le développement de ces stratégies complexes, qui doivent associer un éventail d'acteurs des secteurs public et privé ainsi que de la société civile afin de produire de véritables changements pour les populations locales. Ces stratégies incluent aussi une combinaison d'outils souples et innovants et de changements législatifs.

La Commission:

- soutiendra, avec la haute représentante, la mise en œuvre des principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme des Nations unies, le pacte mondial des Nations unies ainsi que la déclaration tripartite de l'OIT sur les entreprises multinationales et la politique sociale, et encouragera les partenaires commerciaux de l'UE à respecter ces principes internationaux et, en particulier, les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales;
- encouragera activement l'application à l'échelle internationale des objectifs ambitieux de l'UE concernant les minerais originaires de zones de conflits et l'exploitation illégale des forêts, en s'appuyant sur les travaux de l'OCDE, des Nations unies et du G7;
- travaillera en étroite collaboration avec l'OIT et l'OCDE pour mettre en place une stratégie globale d'amélioration des conditions de travail dans le secteur textile;
- déterminera et évaluera les possibilités, aux plans sectoriel ou géographique, de créer de nouveaux partenariats responsables au sein de la chaîne d'approvisionnement;
- renforcera la transparence des chaînes d'approvisionnement et améliorera l'information aux consommateurs en créant des incitations supplémentaires pour encourager les grandes entreprises de l'UE à rendre compte du devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement, notamment en publiant chaque année la liste des rapports soumis par les entreprises «responsables» qui se prêtent à cet exercice⁽³²⁾.

4.2.4. Promouvoir les programmes de commerce équitable et éthique

La promotion de programmes de commerce équitable et éthique reflète la demande des consommateurs de l'UE et contribue au développement de perspectives commerciales plus durables pour les petits producteurs dans les pays tiers. Il y a actuellement un manque d'information concernant l'accès des producteurs et des consommateurs de l'UE à des programmes de commerce équitable. La Commission a un rôle à jouer pour faciliter cette connexion et sensibiliser les parties concernées tant sur le plan de l'offre que de la demande.

La Commission:

- utilisera les structures existantes pour mettre en œuvre les accords de libre-échange afin de promouvoir le commerce équitable et d'autres programmes d'assurance de la durabilité, comme le système de production biologique de l'UE;
- examinera de manière plus systématique le commerce équitable et éthique dans le cadre de la prochaine révision de la stratégie de l'UE d'aide pour le commerce et établira des rapports sur les projets liés au commerce équitable dans le cadre de son rapport annuel sur l'aide pour le commerce;
- encouragera, par l'intermédiaire des délégations de l'UE et en coopération avec la haute représentante, les systèmes de commerce équitable et éthique auprès des petits producteurs dans les pays tiers, en s'appuyant sur les bonnes pratiques existantes;
- intensifiera son soutien aux efforts consentis dans les enceintes internationales, comme le Centre du commerce international, pour collecter des données sur les marchés de commerce équitable et éthique, qui pourraient servir de base au suivi de l'évolution des marchés;

⁽³¹⁾ Directive 2013/50/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 (JO L 294).

⁽³²⁾ La directive 2014/95/UE requiert la publication d'informations non financières et d'informations relatives à la diversité par certaines grandes entreprises et certains groupes.

- mènera des activités de sensibilisation au sein de l'UE, notamment en coopérant avec les collectivités locales de l'UE au lancement éventuel du prix de la «ville européenne du commerce équitable et éthique».

4.2.5. Promouvoir et défendre les droits de l'homme

La politique commerciale peut être un outil puissant pour contribuer à l'amélioration des droits de l'homme dans les pays tiers, en liaison avec d'autres stratégies européennes, notamment la politique étrangère et la coopération au développement. Les violations des droits de l'homme qui peuvent se produire dans les chaînes d'approvisionnement mondiales, comme les pires formes de travail des enfants, le travail forcé des prisonniers, le travail forcé de victimes de la traite d'êtres humains et l'accaparement des terres méritent une attention particulière. Les considérations relatives aux droits de l'homme sont de plus en plus intégrées dans les accords de libre-échange bilatéraux de l'UE, dans les préférences unilatérales (en particulier dans le cadre du régime SPG+) et dans le contrôle des exportations de l'UE. Ainsi, plusieurs pays bénéficiaires responsables de violations graves et systématiques des droits de l'homme (par exemple, le Sri Lanka, la Biélorussie, le Myanmar/la Birmanie) ont perdu leurs préférences au titre du régime SPG jusqu'à ce que la situation s'améliore suffisamment. La Commission a également élaboré des lignes directrices pour aider à examiner l'incidence des initiatives de la politique commerciale sur les droits de l'homme aussi bien dans les États membres de l'Union européenne que dans les pays partenaires.

La Commission vise un contrôle efficace des exportations de biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale ou la torture et soutient les efforts de révision en cours⁽³³⁾. Une application stricte à cet égard ainsi que l'échange d'informations entre les autorités sont deux conditions essentielles pour poursuivre l'objectif de l'UE d'abolir la peine de mort et de contrôler les produits utilisés pour infliger des traitements inhumains.

La Commission:

- assurera la mise en œuvre des dispositions sur le commerce et l'investissement du plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'homme pour la période 2015-2018⁽³⁴⁾;
- renforcera, avec la haute représentante, le dialogue avec certains pays bénéficiaires du système de préférences généralisées et de l'initiative «Tout sauf les armes» sur lesquels l'UE peut avoir une forte influence dans la lutte contre les violations des droits de l'homme, en s'inspirant de la méthode de surveillance adoptée avec les partenaires du SPG+, et restera disposée à suspendre les bénéfices du SPG dans les cas les plus graves;
- contribuera à l'objectif international d'éliminer les pires formes de travail des enfants⁽³⁵⁾ et d'abolir le travail forcé des prisonniers en coopérant avec les pays tiers (en particulier ceux auxquels l'UE offre des systèmes de préférences généralisées ou avec lesquels elle a des accords) et en promouvant des partenariats et des solutions associant plusieurs acteurs, le cas échéant;
- renforcera l'analyse d'impact de la politique commerciale sur les droits de l'homme, aussi bien dans les évaluations d'impact que dans les évaluations *ex-post*, sur la base des lignes directrices récemment élaborées;
- proposera une modernisation ambitieuse de la politique de l'UE en matière de contrôle des exportations de biens à double usage, y compris la prévention contre l'utilisation abusive des systèmes numériques de surveillance et d'intrusion⁽³⁶⁾ entraînant des violations des droits de l'homme.

4.2.6. Lutter contre la corruption et promouvoir la bonne gouvernance

La corruption est un fléau pour les économies et les sociétés. Elle empêche les pays de se développer, crée des distorsions dans les marchés publics, gaspille des fonds publics limités, décourage l'investissement, porte

⁽³³⁾ Commission européenne, proposition de règlement modifiant le règlement (CE) n° 1236/2005 du Conseil – COM (2014)0001

⁽³⁴⁾ Conclusions du Conseil sur le plan d'action en faveur des droits de l'homme et la démocratie 2015-2019, document 10897/15, 20 juillet 2015.

⁽³⁵⁾ Document de travail des services de la Commission sur le commerce et les pires formes de travail des enfants, SWD(2013) 173.

⁽³⁶⁾ Communication de la Commission européenne intitulée «Réexamen de la politique de contrôle des exportations: garantir la sécurité et la compétitivité dans un monde en mutation», COM(2014) 244.

préjudice aux échanges et crée une concurrence déloyale. Elle affaiblit l'État de droit et sape la confiance des citoyens.

La politique commerciale contribue déjà à la lutte contre la corruption, par exemple, en augmentant la transparence des réglementations et des procédures de marchés publics ou en simplifiant les procédures douanières. Dans le cadre du SPG+, l'UE offre des préférences commerciales aux pays qui ont ratifié et mettent en œuvre les conventions internationales en matière de bonne gouvernance, y compris la convention des Nations unies contre la corruption⁽³⁷⁾.

Les accords commerciaux pourraient être mieux utilisés pour lutter contre la corruption et pour veiller à la mise en œuvre des conventions internationales et des principes internationaux.

La Commission:

- utilisera les accords de libre-échange pour surveiller les réformes nationales mises en œuvre concernant l'État de droit et la gouvernance, et mettra en place des mécanismes de consultation dans les cas de corruption systémique et de gouvernance défaillante;
- proposera de négocier des dispositions ambitieuses en matière de lutte contre la corruption dans tous les futurs accords commerciaux, en commençant par le TTIP.

5. Un programme de négociations tourné vers l'avenir pour façonner la mondialisation

Un programme de négociations multilatérales et bilatérales ambitieux et tourné vers l'avenir sera nécessaire pour exploiter tout le potentiel du commerce.

5.1. *Raviver le système commercial multilatéral*

Le système multilatéral doit rester la pierre angulaire de la politique commerciale de l'UE. Les règles de l'OMC constituent le fondement de l'ordre commercial mondial. Toutefois, malgré certaines améliorations, celui-ci est resté en grande partie inchangé au cours des deux dernières décennies, en raison de l'échec des négociations du programme de Doha pour le développement et du fait que les membres de l'OMC ont concentré leurs efforts sur d'autres questions. L'UE devrait tout mettre en œuvre pour rétablir le rôle central de l'OMC en tant que forum de négociation commerciale. L'application de règles mondiales à presque tous les pays, 161 au dernier comptage, serait bénéfique pour tous. Les plus grands perdants d'une incapacité à progresser à l'OMC seraient les pays en développement les plus vulnérables et ceux qui ne disposent pas d'un programme bilatéral ou régional actif.

5.1.1. Progresser à l'OMC

L'OMC doit tourner la page du programme de Doha pour le développement si elle veut retrouver sa place de moteur dans la libéralisation des échanges mondiaux et redevenir un forum prééminent pour les négociations commerciales. Cela exigera de tous ses membres un sens aigu des responsabilités. La 10^e conférence ministérielle de l'OMC qui se tiendra pour la première fois en Afrique, à Nairobi, en décembre 2015, intervient à un moment décisif. L'UE est prête à jouer son rôle pour parvenir à un accord, mais le succès ne dépend pas exclusivement d'elle. Les paramètres des négociations de 2008 n'ont pas permis d'aboutir à un accord. Ce fut la dernière tentative sérieuse de conclure le cycle. Depuis lors, l'évolution de la situation montre à l'évidence qu'il ne sera pas possible de conclure les négociations sur cette base. Les membres de l'OMC devraient reconnaître la nécessité de procéder à un réajustement profond.

En se basant sur l'accord de Nairobi, l'UE devrait s'efforcer de donner un nouvel élan à l'OMC

- **Premièrement, en confiant à l'OMC un rôle central dans l'élaboration et la mise en œuvre des règles du commerce mondial**, de la propriété intellectuelle aux douanes en passant par le commerce numérique et

⁽³⁷⁾ Communication de la Commission européenne intitulée «La lutte contre la corruption dans l'Union européenne», COM(2011) 308.

les bonnes pratiques réglementaires. On a pu constater ces dernières années que, malgré l'absence de progrès au sein de l'OMC, les partenaires commerciaux continuaient à apporter des réponses aux réalités changeantes du commerce mondial, mais à l'échelle bilatérale et régionale. Or, lorsque les règles sont élaborées hors de l'OMC, dans le cadre de centaines d'accords régionaux distincts, les incohérences qui en découlent peuvent compliquer les échanges, en particulier pour les PME. Paradoxalement, cette réalité coïncide avec l'émergence de chaînes de valeur mondiales; il est donc plus important que jamais de disposer d'un véritable ensemble de règles à l'échelle mondiale. Les mesures disciplinaires ou les règles concernant les aides agricoles intérieures qui ont un effet de distorsion sur le commerce ne peuvent être efficacement définies que dans le cadre de l'OMC.

- **Deuxièmement, en poursuivant des résultats au moyen d'une approche plus ciblée.** Le succès de la conférence ministérielle de Bali en 2013 réside dans le fait que les membres ont abordé chaque question individuellement. Cette démarche s'est révélée beaucoup plus efficace que celle de l'engagement unique qui veut que rien n'est convenu tant que tout n'est pas convenu. Après Nairobi, la conduite de négociations ciblées par thème pourrait se révéler plus fructueuse pour faire avancer le programme de travail de l'OMC que l'organisation d'un nouveau cycle vaste et complexe. Une telle approche pourrait être explorée pour ouvrir de nouvelles pistes à l'OMC et accomplir de nouveaux progrès dans les domaines où il existe déjà des engagements. Le rôle de l'OMC dans la promotion de l'échange d'informations et le suivi des évolutions stratégiques, notamment en ce qui concerne les règles élaborées dans le contexte des accords de libre-échange, pourrait aussi être renforcé.
- **Troisièmement, en proposant qu'un sous-groupe de membres de l'OMC puisse progresser sur un dossier donné,** tout en laissant aux autres membres intéressés la possibilité de s'y joindre à un stade ultérieur. Cela permettrait de conclure de nouveaux accords plurilatéraux dans le cadre de l'OMC et contribuerait aussi à ancrer dans l'OMC les accords plurilatéraux en cours de négociation à l'extérieur de l'organisation.

La mise en œuvre de ces trois principes serait avantageuse pour tous les membres de l'OMC et, en particulier, pour les plus petits et les plus pauvres. Pour garantir la participation de tous, il faut avant tout s'assurer que les membres de l'OMC peuvent effectivement élaborer les règles régissant le commerce mondial au sein de l'OMC et qu'ils ne sont pas obligés de sortir de ce cadre pour avancer. Si les négociations sur les règles ne dépendaient pas des négociations d'accès au marché, si chaque question ne dépendait pas de toutes les autres et si l'ensemble des membres ne dépendait pas d'un seul d'entre eux, l'OMC gagnerait en dynamisme, ce dont l'organisation a grandement besoin. Cela lui permettrait de combattre plus efficacement les défis auxquels est confronté le commerce mondial moderne comme l'économie numérique, l'importance croissante des services, les restrictions à l'exportation et la complexité des règles d'origine.

Or ces changements ne suffisent pas. Pour redonner à l'OMC toute sa vitalité, il faudra que les membres se penchent sur les causes profondes de l'impasse actuelle. Le véritable obstacle des négociations n'est pas d'ordre institutionnel ni technique; il n'est pas non plus lié au contenu du programme, mais plutôt à la volonté des participants de trouver des compromis. Il tient au fait que le système de l'OMC n'a pas évolué aussi rapidement que l'économie mondiale. Le changement majeur dans la puissance économique relative des grands partenaires commerciaux n'a pas encore été entièrement pris en compte dans le système de l'OMC. Dès lors, un déséquilibre croissant s'installe entre la contribution que les grands pays émergents apportent au système d'échanges multilatéraux et les avantages qu'ils en retirent. Déjà perceptible quand le programme de Doha pour le développement a été lancé, cette tendance s'est considérablement accentuée depuis lors et devrait se poursuivre dans l'avenir.

Il est essentiel, pour aller de l'avant, de rééquilibrer la contribution relative des pays développés et des économies émergentes au système. Il s'agit là d'une question hautement sensible sur le plan politique et, à l'heure actuelle, la dynamique fait défaut pour s'y attaquer sérieusement. Pourtant, le mode de fonctionnement de l'OMC ne pourra être modifié en profondeur tant que le système n'aura pas surmonté cet obstacle.

La Commission:

- favorisera activement, à court terme, la conclusion du cycle de Doha;
- et à long terme:
- s'efforcera de placer l'élaboration de règles régissant le commerce mondial au cœur de l'OMC;
 - fera des propositions pour atteindre des résultats plus ciblés et plus spécifiques à l'OMC;
 - soutiendra l'objectif d'atteindre une masse critique de membres pour promouvoir des initiatives dans le cadre de l'OMC;
 - fera des propositions pour mieux refléter les différences de capacités des membres de l'OMC à contribuer au système, en privilégiant les démarches plus dynamiques et liées à des secteurs ou des questions spécifiques.

5.1.2. Concevoir une approche ouverte aux accords bilatéraux et régionaux

L'UE doit poursuivre la conclusion d'accords bilatéraux et régionaux dans des conditions favorisant le retour de l'OMC au cœur des négociations sur le commerce mondial. Les accords de libre-échange peuvent servir de laboratoire pour une libéralisation du commerce mondial. L'UE devrait élaborer des propositions futures à l'échelle de l'OMC en vue de combler les lacunes de la réglementation multilatérale et de réduire la fragmentation des solutions préconisées dans les négociations bilatérales.

L'UE devrait inclure dans ses ALE des mécanismes appropriés permettant à d'autres pays intéressés d'y adhérer ultérieurement, pour autant qu'ils soient prêts à satisfaire au niveau d'exigence établi. L'UE a d'ores et déjà appliqué ce principe dans les négociations sur l'accord sur le commerce des services, en insistant d'emblée sur le fait que cet accord plurilatéral devait se fonder sur l'architecture multilatérale de l'accord général sur le commerce des services et être ouvert à tous les membres de l'OMC désirant y adhérer. Un autre exemple est l'ALE signé entre l'UE, la Colombie et le Pérou en 2012, auquel l'Équateur a adhéré à la suite de négociations qui se sont conclues en juillet 2014. En ce qui concerne l'avenir, plusieurs pays ont fait part de leur intérêt à participer au futur accord de partenariat transatlantique de commerce et d'investissement. Cette possibilité pourrait être explorée, en commençant par les pays qui entretiennent des relations étroites avec l'UE ou les États-Unis et qui sont prêts à satisfaire au niveau élevé d'exigence établi. Une démarche similaire pourrait être adoptée en établissant des liens entre ALE existants et futurs de l'UE dans la région Asie-Pacifique, région cruciale pour le fonctionnement des chaînes de valeur mondiales.

L'Union européenne a déjà pris des mesures concrètes en matière d'interopérabilité de ses accords en facilitant le cumul de l'origine. Normalement, dans le cadre d'un ALE, les produits ne peuvent faire l'objet d'un accès en franchise de droits au marché de l'UE que si un certain pourcentage de leur valeur ou si certaines étapes clés du processus de production interviennent dans le pays partenaire ou en proviennent. Lorsque l'origine peut être cumulée, les intrants peuvent provenir d'autres pays ayant également conclu des ALE avec l'UE et continuer à bénéficier de l'accès en franchise de droits. C'est par exemple déjà le cas entre l'UE, la région méditerranéenne et les pays de l'AELE. Les intrants de chacune de ces régions peuvent bénéficier de préférences tarifaires de l'ALE dans le cadre du «système pan-euro-méditerranéen de cumul de l'origine». Le cumul de l'origine permet de réduire la tension entre la nature bilatérale des ALE et la fragmentation des processus de production dans les chaînes de valeur de différents pays.

La Commission:

- favorisera les contributions visant à relever les défis d'envergure auxquels est confrontée l'OMC en se basant sur les solutions apportées par des initiatives bilatérales et régionales;
- se montrera disposée à ouvrir les ALE, y compris le TTIP et les accords douaniers, à des pays tiers intéressés, pour autant qu'ils soient prêts à satisfaire au niveau élevé d'exigence établi;
- examinera, dans le cadre de négociations en cours, la possibilité d'appliquer le cumul de l'origine pour les pays avec lesquels l'UE et ses partenaires d'ALE disposent déjà d'accords de libre-échange.

5.2. *Faire progresser les relations bilatérales*

Notre programme bilatéral doit suivre trois principes directeurs:

- **Le lancement de négociations doit continuer à obéir à des priorités essentiellement économiques afin que la politique commerciale de l'UE génère de la croissance et de l'emploi**, tout en tenant compte de la volonté des partenaires et du contexte politique plus vaste.
- **Les ALE doivent prévoir une ouverture réciproque et effective, fondée sur un niveau d'exigence élevé.** L'élimination globale des obstacles est à cet effet nécessaire, tout comme la mise en œuvre et l'application effectives de la législation, et il y a lieu d'éviter que de nouveaux obstacles se substituent aux anciens. Cependant, l'Union européenne doit conserver une certaine souplesse dans les négociations pour pouvoir tenir compte des réalités économiques de ses partenaires.
- **L'UE doit renforcer dans l'avenir la cohérence de son approche vis-à-vis des pays émergents aux plans multilatéral, bilatéral et unilatéral.** En particulier, s'agissant des pays qui ne bénéficient plus du SPG, une réciprocité presque entière devrait pouvoir être attendue dans le cadre de nos futurs accords bilatéraux.

5.2.1. Résultats avec les États-Unis et le Canada

Les négociations commerciales sur le TTIP sont les plus ambitieuses et les plus stratégiques engagées à ce jour par l'UE. Le TTIP permettra de renforcer les relations de l'Europe avec les États-Unis, qui est notre principal allié politique et notre plus grand marché d'exportation. Cet accord constituera un laboratoire efficace pour une réglementation à l'échelle mondiale. Après dix cycles de négociation depuis juillet 2013, les contours de ce qui pourrait être un accord équilibré commencent à apparaître. Du point de vue de l'UE, ceci inclurait:

- un train de mesures ambitieux et équilibré sur l'accès au marché comparable à celui prévu dans le cadre de l'accord de libre-échange de l'UE avec le Canada;
- une nouvelle approche de la coopération réglementaire, ainsi que des mesures réglementaires concrètes dans des secteurs clés, tout en respectant intégralement le niveau de protection et l'autonomie réglementaire de chaque partie;
- la modernisation des règles du commerce international, notamment dans des domaines tels que le développement durable, la lutte contre la corruption, les aspects du commerce liés à l'énergie et aux matières premières et l'investissement.

L'accord économique et commercial global (AECG) avec le Canada est l'accord de libre-échange le plus complet conclu à ce jour par l'UE. L'AECG est un accord historique qui prévoit une libéralisation ambitieuse des échanges et des investissements. Il créera des perspectives économiques intéressantes pour les entreprises, les consommateurs et le grand public, tout en promouvant les normes de l'Union européenne. Il comporte des engagements sans précédent du Canada en matière de marchés publics et d'indications géographiques.

La Commission:

- visera à conclure un TTIP ambitieux, global et mutuellement bénéfique, considérant cet accord comme l'une de ses dix priorités essentielles dans le cadre de son présent mandat;
- soumettra l'AECG au Conseil et au Parlement européen pour approbation dès que possible en 2016.

5.2.2. Un engagement stratégique en Asie et dans la région Pacifique

Cette région est cruciale pour les intérêts économiques européens. L'UE a déjà laissé son empreinte en Asie. L'accord ambitieux conclu avec la Corée du Sud en témoigne, tout comme la stratégie de l'ANASE fondée sur des accords individuels qui jetteraient les bases d'un cadre interrégional UE-ANASE, ou encore les négociations de l'ALE avec le Japon et les négociations en cours sur les investissements avec la Chine et le Myanmar. Il convient de poursuivre, de consolider et d'étoffer, au cours des prochaines années, cette stratégie pour l'Asie.

La conclusion de l'accord de libre-échange entre l'UE et le Japon constitue une priorité stratégique qui devrait entraîner non seulement une augmentation des échanges et des investissements bilatéraux, mais aussi une

intégration économique accrue, une coopération plus étroite entre l'UE et les entreprises japonaises, ainsi qu'une coopération plus étroite entre l'UE et le Japon dans le cadre des organismes réglementaires et de normalisation internationaux.

L'UE s'est engagée à approfondir et à rééquilibrer ses relations avec la Chine au bénéfice des deux parties. Les négociations en cours sur un accord bilatéral d'investissement constituent la priorité absolue pour atteindre cet objectif. La conclusion de cet accord soutiendra les réformes de la Chine et facilitera sa participation au plan d'investissement pour l'Europe de la Commission ainsi que la participation européenne aux projets chinois *One-belt, one road* (une ceinture, une route). Les deux parties bénéficieraient également de la conclusion d'un accord bilatéral contenant des mesures concrètes pour protéger les indications géographiques au niveau le plus élevé établi dans les normes internationales. La Chine a suggéré de poursuivre l'approfondissement des relations dans le cadre d'un ALE, mais l'UE ne sera disposée à s'engager dans un tel processus que lorsque les conditions appropriées seront réunies, conformément à l'agenda stratégique de coopération UE-Chine 2020. Ces conditions sont également liées à la mise en œuvre réussie d'une série de réformes économiques internes en Chine, étant donné que l'objectif d'un ALE serait nécessairement d'établir des conditions de concurrence équitables. Dans le même temps, l'UE et la Chine devraient renforcer leur dialogue sur le commerce régional et multilatéral, ainsi que sur les investissements. L'UE devrait encourager et soutenir le rôle croissant de la Chine dans le système commercial multilatéral et dans les initiatives plurilatérales, notamment l'accord sur le commerce des services, l'accord sur les technologies de l'information, l'accord sur les biens environnementaux, le groupe de travail international sur les crédits à l'exportation et l'accord sur les marchés publics, de telle sorte que la Chine renforce le niveau d'exigence de ces initiatives et assume des responsabilités à la hauteur des avantages qu'elle tire d'un système commercial ouvert.

Étant donné qu'ils exercent leurs activités dans une chaîne d'approvisionnement régionale de plus en plus intégrée, les investisseurs de l'UE en Asie de l'Est bénéficieraient d'un réseau plus large d'accords d'investissement dans la région. En se basant sur les dispositions d'investissement en cours de négociation avec la Chine, l'UE examinera la possibilité de lancer des négociations en matière d'investissement avec Hong Kong et Taïwan⁽³⁸⁾.

L'ALE UE-Corée du Sud est l'accord commercial le plus ambitieux conclu à ce jour par l'UE. Cet accord a clairement assis la crédibilité de l'UE en ce qui concerne son engagement à collaborer avec l'Asie, tout en ouvrant le marché de l'Asie de l'Est, en croissance rapide, aux exportations européennes. Toutefois, il ne s'applique pas à la protection de l'investissement étant donné qu'il a été négocié avant que l'UE n'acquière cette compétence avec le traité de Lisbonne. Les leçons tirées de la mise en œuvre de cet accord suggèrent également que certaines dispositions pourraient être affinées pour en améliorer le fonctionnement. Ces deux aspects pourraient être traités en parallèle dans le cadre d'une révision de l'accord.

En Asie du Sud-Est, après l'accord avec Singapour, la conclusion des négociations avec le Viêt Nam constitue une seconde référence pour engager le dialogue avec d'autres partenaires. L'UE reste disposée à reprendre les négociations avec la Malaisie et, lorsque les conditions s'y prêteront, également avec la Thaïlande; elle est disposée à conclure les négociations d'investissement avec le Myanmar et à lancer, en temps opportun, les négociations en vue d'un ALE avec les Philippines et l'Indonésie. À l'échelle régionale, la Commission et les pays de l'ANASE tiendront bientôt une réunion de bilan en vue d'examiner la situation de l'intégration de l'ANASE, l'état d'avancement des accords bilatéraux de libre-échange entre les membres de l'UE et de l'ANASE, et de déterminer comment ces initiatives peuvent constituer les fondations d'un accord commercial et d'investissement à l'échelle régionale.

Un accord de libre-échange ambitieux avec l'Inde ouvrirait de nouvelles perspectives commerciales dans un marché combiné de plus de 1,7 milliard de personnes. La Commission est disposée à reprendre les négociations en vue de la conclusion d'un ALE complet et ambitieux.

L'Australie et la Nouvelle Zélande sont des partenaires proches de l'Europe, dont ils partagent les valeurs et les points de vue sur de nombreuses questions. Ces deux pays jouent un rôle important aussi bien dans la région Asie-Pacifique que dans des cadres multilatéraux. Le renforcement des liens économiques avec ces pays

⁽³⁸⁾ Le territoire douanier distinct de Taïwan, Penghu, Kinmen et Matsu.

permettra aussi de constituer une plate-forme solide pour approfondir l'intégration des chaînes de valeur Asie-Pacifique plus vastes. Le renforcement de ces relations devrait constituer une priorité.

À la suite de l'accord sur le programme nucléaire de l'Iran, l'UE évaluera en temps opportun la possibilité d'approfondir les relations commerciales, à commencer par l'adhésion de l'Iran à l'OMC. La Commission reste disposée à finaliser les négociations sur un ALE avec les pays du Conseil de coopération du Golfe.

La Commission:

- demandera l'autorisation de négocier des ALE avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande, en tenant compte des sensibilités de l'UE en matière agricole;
- œuvrera à la reprise des négociations en vue d'un accord interrégional ambitieux de libre-échange avec l'ANASE, en s'appuyant sur les accords bilatéraux existants entre l'UE et des membres de l'ANASE;
- examinera la possibilité de lancer des négociations en matière d'investissement avec la Corée du Sud dans le cadre d'une éventuelle révision de l'accord de libre-échange;
- conclura les négociations en cours en matière d'investissement avec la Chine et examinera la possibilité de lancer des négociations dans ce domaine avec Hong Kong et Taïwan.

5.2.3. Une redéfinition des relations avec l'Afrique

La transformation en cours de l'Afrique aura une incidence considérable sur le monde. Les enjeux sont importants tant en termes d'éradication de la pauvreté que de nouvelles perspectives économiques. L'Afrique est le continent qui a connu la croissance la plus rapide au cours de la dernière décennie. Toutefois, la principale difficulté est de rendre cette croissance durable. Pour ce faire, un véritable programme de transformation économique et d'industrialisation est nécessaire. Le commerce et les investissements seront déterminants pour relever ces défis. L'Afrique doit encore faire face à une forte fragmentation des marchés et des barrières élevées entre les pays. De nombreux arguments plaident en faveur de la promotion de l'intégration régionale et de la création de plates-formes qui seraient bénéfiques pour l'ensemble de la région.

Les relations commerciales entre l'UE et l'Afrique sont entrées dans une nouvelle phase en 2014 avec la conclusion de trois accords de partenariat économiques (APE) régionaux concernant 27 pays d'Afrique occidentale, australe et orientale. Ces accords ont créé un nouveau partenariat dynamique entre les deux continents, ouvrant la voie à une coopération plus étroite à l'avenir. Les APE renforcent également l'intégration régionale de l'Afrique et préparent le terrain pour une intégration africaine à une échelle plus vaste.

L'un des aboutissements majeurs des prochaines années consistera à tenir les promesses de ces accords. Il reste encore de nombreux défis à relever, notamment celui de garantir que les accords puissent produire leurs effets en matière de développement. Les APE peuvent contribuer à rendre l'environnement des entreprises plus prévisible et transparent, mais beaucoup dépendra des réformes internes qui seront réellement mises en œuvre. Ces réformes sont du ressort des pays africains mais l'Union européenne est prête à continuer à les aider. L'aide au développement disponible peut renforcer les capacités et optimiser les conditions permettant aux pays africains de profiter des avantages d'une application effective des APE, d'une manière cohérente avec leurs propres stratégies de développement.

Les APE constituent également un pont vers l'avenir. Les APE actuels couvrent, pour la plupart, uniquement les échanges de marchandises. De nombreux arguments plaident en faveur de l'extension progressive des APE à d'autres domaines comme les services et les investissements. Faciliter et protéger les investissements sera la prochaine étape fondamentale pour favoriser la croissance sur le continent.

La Commission:

- œuvrera avec les partenaires africains en vue de garantir la mise en œuvre effective des APE en créant des institutions, des structures et des mécanismes solides (y compris un partenariat avec les États membres, le Parlement européen et la société civile), qui contribueront également à renforcer les réformes en matière d'État de droit et de bonne gouvernance;
- continuera à soutenir l'intégration régionale et à offrir un soutien au renforcement des capacités, notamment au moyen de l'aide pour le commerce;

- approfondira les relations avec les partenaires africains désireux de s'engager dans des APE en utilisant, en particulier, les clauses de révision sur les services et les investissements;
- examinera la possibilité de conclure des accords bilatéraux d'investissement avec d'importantes économies africaines, sur la base de critères économiques et du cadre juridique existant pour les investissements étrangers;
- élaborera des principes en matière d'investissement avec l'Union africaine ou les communautés économiques régionales.

5.2.4. Un programme vaste et ambitieux avec l'Amérique latine et les Caraïbes

L'UE et les pays d'Amérique latine et des Caraïbes sont des partenaires de longue date en matière de commerce et d'investissement. L'UE a conclu des accords commerciaux préférentiels avec 26 des 33 pays d'Amérique latine et des Caraïbes. Les entreprises de l'UE sont les plus grands investisseurs en Amérique latine, avec un portefeuille qui dépasse les investissements de l'UE dans d'autres régions.

L'accord de partenariat économique avec les Caraïbes et les accords de libre-échange avec le Pérou, la Colombie, l'Équateur et l'Amérique centrale créent une nouvelle dynamique pour le commerce et les investissements et pour la promotion d'un programme commun en matière de développement durable et d'intégration régionale. L'ALE UE-Mexique négocié avant 2001 a été bénéfique pour les deux parties, mais il est aujourd'hui dépassé. L'heure est venue d'entamer des négociations de modernisation de l'accord global UE-Mexique pour que nos économies puissent en tirer pleinement parti. La Commission examine également les effets que pourrait avoir une modernisation de l'accord d'association avec le Chili. L'UE et le Mercosur négocient un accord de libre-échange depuis 2000. L'Union européenne confirme une nouvelle fois son engagement en faveur d'un accord de libre-échange vaste et global avec le Mercosur, qui tient compte des réalités économiques de la région et vise à éliminer les obstacles et à renforcer les échanges commerciaux.

La Commission:

- poursuivra les négociations en vue d'un accord de libre-échange ambitieux, équilibré et global avec le Mercosur;
- demandera des directives de négociation pour moderniser les ALE avec le Mexique et le Chili, lorsque l'exercice de délimitation de la portée des négociations sera achevé. Ces accords devraient être comparables à l'ALE avec le Canada et au futur accord avec les États-Unis, et être compatibles avec ceux-ci;
- sera disposée à envisager des accords d'investissement avec des pays clés d'Amérique latine où l'UE possède d'importants stocks d'investissement et à développer, dans un premier temps, des normes juridiques non contraignantes en matière d'investissement.

5.2.5. Un partenariat étroit avec la Turquie

La Turquie est l'économie émergente la plus proche de l'UE et un acteur régional de premier plan. Pourtant, les relations de commerce et d'investissement avec ce pays ne sont pas optimales. Depuis le 31 décembre 1995, l'Union européenne et la Turquie sont liées par une union douanière. À ce stade, cette union douanière ne couvre que les produits industriels et ne dispose pas d'un mécanisme de règlement des différends. Une modernisation de l'union douanière permettrait sans doute de libérer le potentiel économique inexploité dans des secteurs comme les services, l'agriculture ou les marchés publics. Une union douanière réformée pourrait aussi préparer le terrain pour associer la Turquie à de futurs accords de libre-échange avec l'UE.

La Commission mettra au point un nouveau cadre plus ambitieux avec la Turquie, qui permettra de moderniser l'union douanière.

5.2.6. La stabilité et la prospérité dans le voisinage de l'UE

La politique européenne de voisinage est actuellement en cours de révision à la lumière des principales évolutions de ces dernières années. À l'Est, l'accent sera placé sur la mise en œuvre effective des accords d'association et des accords de libre-échange approfondis et complets avec l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie, conduisant à l'intégration progressive du marché. La Commission coopérera étroitement avec ces trois pays de

manière à maximiser les résultats économiques tangibles de ces accords ambitieux. Au Sud, l'objectif est de conclure un ALE approfondi et complet avec le Maroc et la Tunisie.

La Commission reste disposée à examiner la possibilité de conclure des accords d'association/ALE approfondis et complets avec d'autres pays partenaires du voisinage, notamment la Jordanie, mais elle considère qu'il n'est pas possible d'envisager une intégration plus étroite avec tous les pays. La Commission examinera donc d'autres solutions sur mesure pour renforcer les liens en matière de commerce et d'investissement avec d'autres pays partenaires du voisinage sur la base d'intérêts mutuels. Parallèlement, pour renforcer l'intégration commerciale régionale avec l'UE et entre ses voisins, il est nécessaire d'accélérer les négociations en cours dans le cadre de la convention régionale unique sur les règles d'origine pan-euro-méditerranéennes afin de moderniser et de simplifier ces règles.

La Commission:

- mettra en œuvre effectivement l'accord d'association/ALE approfondi et complet avec la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine;
- poursuivra l'objectif de conclure un ALE approfondi et complet avec le Maroc et la Tunisie;
- s'efforcera de conclure les négociations en cours en vue de moderniser et de simplifier les règles d'origine pan-euro-méditerranéennes dans le cadre de la convention régionale unique sur les règles d'origine pan-euro-méditerranéennes.

5.2.7. Une relation complexe avec la Russie

L'UE a toujours un intérêt stratégique à renforcer les liens économiques avec la Russie. Cet éventuel rapprochement dépendra toutefois de la politique intérieure et étrangère de la Russie et il ne semble pas à ce stade que les changements requis soient en vue. Les développements au sein de l'Union économique eurasiennne doivent également être pris en considération.

Conclusion

Le commerce n'est pas une fin en soi, mais un outil au bénéfice des citoyens. L'objectif de la politique commerciale de l'UE est de tirer le meilleur parti possible de ces bénéfices.

Pour cela, il faut veiller à ce que la politique de commerce et d'investissement soit efficace. Celle-ci doit s'attaquer aux problèmes réels en partant des constats actuels que l'économie mondiale est hautement interconnectée du fait des chaînes de valeur mondiales, que les services - y compris ceux qui requièrent la mobilité transfrontières des fournisseurs - prennent une importance croissante et que la révolution numérique est en train de transformer l'économie internationale. Les accords commerciaux doivent éliminer les barrières auxquelles sont confrontées les entreprises dans l'économie mondiale moderne. Ils doivent en outre être effectivement mis en œuvre et appliqués, sans oublier les petites et moyennes entreprises.

La politique de commerce et d'investissement doit par ailleurs prendre sa part de responsabilité pour soutenir et promouvoir les valeurs et les normes de l'UE. L'UE doit s'engager avec ses partenaires à promouvoir les droits de l'homme, le droit du travail et la protection de l'environnement, de la santé et des consommateurs, à soutenir le développement et à jouer son rôle dans l'éradication de la corruption. En outre, les principales politiques pour l'avenir de l'intégration européenne dans l'économie mondiale, comme les investissements et la coopération réglementaire, doivent soutenir et non affaiblir les objectifs plus généraux de l'UE de protection des personnes et de la planète. Tout changement du niveau de protection doit impérativement aller dans le sens d'une amélioration.

Pour atteindre tous ces objectifs, il est essentiel de se doter d'une politique commerciale qui reste ambitieuse dans ses efforts pour façonner la mondialisation. Le commerce est bénéfique pour les personnes lorsqu'il crée des perspectives économiques. Cela signifie qu'il faut agir pour soutenir le système multilatéral incarné par l'OMC et adopter une stratégie ciblée pour les accords bilatéraux et les accords régionaux de commerce et d'investissement.

L'UE ne peut atteindre ces objectifs que si elle s'exprime d'une seule voix et garantit le même traitement à tous les États membres, tous les citoyens et toutes les entreprises. L'UE doit être cohérente dans tous les domaines d'action. Ces principes d'unité et de cohérence devront être appliqués au quotidien lorsque la Commission s'efforcera, avec le soutien du Conseil et du Parlement européen, de mettre en œuvre la présente communication au cours des prochaines années.