



Bruxelles, le 13.9.2017
COM(2017) 491 final

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

**Rapport sur la mise en oeuvre de la stratégie de politique commerciale "Le commerce
pour tous"**

Pour une politique commerciale novatrice qui maîtrise la mondialisation

I. Introduction

Il y a deux ans, la stratégie intitulée «**Le commerce pour tous**» présentait la vision d'une **politique commerciale** transparente et responsable à même de profiter à tous les citoyens, de générer de la croissance et de l'emploi et d'apporter des solutions modernes aux réalités du commerce mondial actuel. Depuis, l'environnement dans lequel s'inscrit la politique commerciale de l'UE a fortement changé. Sur son territoire, l'Europe a assisté à un débat public sans précédent au sujet de la finalité et de la légitimité des accords commerciaux, qui ravivent des inquiétudes quant aux effets de la mondialisation. À l'échelle du commerce mondial, le risque d'une résurgence des mesures protectionnistes est réel. Le recours de plus en plus fréquent à des politiques nationales dommageables pour d'autres pays, même de la part des plus grandes économies, compromet le système commercial multilatéral fondé sur des règles.

Dans ce contexte, nous avons plus que jamais besoin d'une **politique commerciale efficace et transparente fondée sur des valeurs**. Les principes fondamentaux de la stratégie «Le commerce pour tous» continuent donc de guider l'approche de l'UE: une ouverture allant de pair avec des conditions de concurrence équitables ou encore des normes élevées en matière de protection sociale et de protection des travailleurs, de l'environnement et des consommateurs, combinées à des politiques adéquates sur le plan national, demeurent la voie la plus adaptée pour que tous les Européens profitent de la mondialisation. L'UE est attachée à un système commercial multilatéral fondé sur des règles qui sous-tendent notre prospérité et est essentiel pour que les échanges constituent une force positive dans le monde entier, conformément aux objectifs de développement durable. La **réponse politique** de l'UE s'adresse à des partenaires, comme le Canada, le Japon, le Mexique, le Mercosur, l'Australie ou la Nouvelle-Zélande, désireux d'œuvrer ensemble à l'élaboration de règles ouvertes et novatrices adaptées aux réalités du XXI^e siècle.

La stratégie «Le commerce pour tous» **a anticipé nombre des aspects que les entreprises, les consommateurs et les travailleurs attendent aujourd'hui des accords commerciaux**. Les engagements pris d'assurer le respect de conditions de concurrence équitables pour les entreprises de l'UE, de protéger les normes sociales et environnementales de l'Europe et de mener les négociations en toute transparence sont tout autant valables aujourd'hui qu'ils ne l'étaient à l'époque. La mise en œuvre intégrale de ces engagements n'est toutefois pas sans présenter des difficultés. Le présent rapport, après deux années écoulées, est donc **l'occasion de rendre compte des progrès accomplis à ce jour**.

Plutôt que de porter sur l'ensemble des actions menées par l'UE en matière de politique commerciale, le rapport s'attache aux efforts déployés depuis octobre 2015 pour honorer les engagements pris dans le cadre de la stratégie «Le commerce pour tous». Il **complète d'autres rapports**, à l'instar du premier rapport annuel sur la mise en œuvre des accords de libre-échange, qui sera publié cet automne, du rapport annuel sur les obstacles au commerce et à l'investissement et des nombreux documents publiés sur les négociations en cours. Le présent rapport fait état des résultats obtenus, des domaines dans lesquels il faut continuer à travailler, des enseignements tirés, et des conséquences pour les priorités de la Commission lors de la prochaine phase de mise en œuvre.

II. UNE POLITIQUE COMMERCIALE QUI MAÎTRISE LA MONDIALISATION

En mai, la Commission a suscité le débat à propos de ce que l'UE peut faire pour façonner la mondialisation en accord avec nos valeurs et intérêts communs¹. La mondialisation ne concerne pas uniquement le commerce, et ses effets se conjuguent à ceux de l'évolution technologique, mais il ne fait aucun doute que la politique commerciale a un rôle important à jouer pour que ces effets deviennent positifs pour les populations et les entreprises, en Europe et au-delà. **Le commerce mondial est une chance si nous choisissons de le façonner**: l'ouverture aux flux de biens, de services, de personnes et de capitaux a renforcé la croissance, la compétitivité et le bien-être des consommateurs de l'UE, et il est possible de faire encore davantage.

La mondialisation a engendré des chaînes de production complexes, au sein desquelles de nombreux pays contribuent à ajouter de la valeur. **L'élimination des obstacles au commerce** est indispensable si l'UE doit pouvoir continuer à utiliser ces chaînes de valeur mondiales pour générer de la croissance, au service de l'ensemble des citoyens européens, qu'ils soient importateurs, exportateurs, travailleurs, consommateurs ou autres. Le fait de fermer le marché de l'UE ou d'ériger des barrières protectionnistes ne serait pas uniquement dommageable pour l'économie fortement intégrée de l'UE, mais également pour celle de ses partenaires, parmi lesquels on compte les pays les plus pauvres du globe. L'UE, en tant que premier bloc commercial du monde et acteur international engagé, est apte à façonner la mondialisation dans un esprit de **gouvernance multilatérale**.

Toutefois, **la politique commerciale ne peut seule permettre de concrétiser cette ambition**: pour que la mondialisation profite à tous, il faut **renforcer la gouvernance mondiale** dans tous les domaines, y compris celui du climat. Une **réponse politique globale à l'échelle nationale** est nécessaire, que ce soit en matière d'éducation, d'investissement, d'innovation, d'énergie, de politiques budgétaires ou sociales ou dans d'autres domaines encore, et ce dès le niveau des États membres. La Commission apporte sa contribution, par exemple avec sa proposition intitulée «Mise en place d'un socle européen des droits sociaux»² ou à travers la politique de cohésion de l'UE. De par les questions auxquelles ces politiques s'intéressent, comme l'inégalité ou l'inclusion sociale, leurs liens avec le Semestre européen devraient être renforcés.

Le commerce a un effet positif sur l'emploi, un emploi sur sept dans l'UE (soit 31 millions) dépendant des exportations. Les emplois de l'UE liés aux exportations sont également mieux rémunérés que la moyenne, avec un avantage salarial allant jusqu'à 16 %. Pourtant, la mondialisation peut avoir des effets négatifs sur certains secteurs ou régions. L'UE s'emploie à aider ces derniers à s'adapter et à **accroître la résilience au changement de l'économie européenne**. La modernisation de la politique agricole commune sera essentielle pour que le secteur agroalimentaire réussisse son intégration dans les marchés internationaux et continue à promouvoir des normes élevées. La Commission s'efforce de donner plus de souplesse au **Fonds européen d'ajustement à la mondialisation** pour assurer un déploiement plus rapide de l'aide en cas de fermeture d'entreprises. En répondant aux chocs soudains causés aux chaînes de production, le Fonds pourrait également permettre de faire face aux effets des changements portés par l'innovation. Dans le même temps, les **Fonds structurels et**

¹ Commission européenne, «Document de réflexion sur la maîtrise de la mondialisation», COM(2017) 240.

² Commission européenne, communication «Mise en place d'un socle européen des droits sociaux», COM(2017) 250.

d'investissement européens pourraient permettre de renforcer encore la résilience des systèmes économiques locaux et de la main-d'œuvre et d'anticiper les changements dynamiques dus à la mondialisation et à l'évolution technologique.

La concurrence mondiale doit également être équitable: le commerce multilatéral fondé sur des règles est le meilleur moyen de préserver l'avantage de l'Europe en matière de compétitivité et d'innovation, qui génère des emplois de haute qualité. Les politiques commerciales assurant des conditions de concurrence équitables pour les entreprises de l'UE, que ce soit en garantissant une ouverture réciproque des marchés, en s'attaquant aux pratiques déloyales ou en faisant respecter les droits de l'UE pour maintenir des normes élevées, contribueront à ce que l'Europe tire parti de la prochaine révolution de la production, dont le moteur principal sera la numérisation.

En outre, les intérêts essentiels de l'UE doivent être protégés face aux nouveaux enjeux. C'est la raison pour laquelle la Commission propose de définir un cadre pour le contrôle des **investissements directs étrangers** réalisés dans l'UE. L'objectif est d'empêcher les rachats d'actifs stratégiques susceptibles de présenter une menace pour la sécurité ou l'ordre public tout en maintenant le marché de l'UE ouvert aux investissements dans l'ensemble³.

Le présent rapport décrit la manière dont la stratégie «Le commerce pour tous» façonne la mondialisation pour en faire une chance à saisir.

³ Communication de la Commission européenne intitulée «Accueillir les investissements directs étrangers tout en protégeant les intérêts essentiels», COM(2017) 494.

III. LE COMMERCE AU SERVICE DE TOUS

L'axe stratégique de l'UE est de **veiller à ce que les accords commerciaux procurent des avantages concrets** à son économie et à sa population. Plusieurs avancées **multilatérales** ont eu lieu au cours des deux années passées, parmi lesquelles les accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) visant à lutter contre les distorsions touchant les marchés agricoles, à ouvrir le commerce des technologies de l'information et à faciliter l'accès aux médicaments dans les pays les moins avancés (PMA). L'accord sur la facilitation des échanges, entré en vigueur cette année, modernise les procédures douanières pour que les plus petites entreprises et les pays les plus pauvres puissent eux aussi tirer parti des échanges.

Sur le plan **bilatéral**, l'UE a conclu les négociations relatives à un accord de libre-échange (ALE) avec le **Viêt Nam**, des accords de partenariat et de coopération avec le **Kazakhstan** et l'**Arménie**, et a trouvé un accord de principe sur un ALE avec le **Japon**. Il s'agit d'accords modernes et novateurs d'une très large portée, et la Commission s'attache désormais à ce qu'ils soient ratifiés et appliqués afin qu'ils produisent dès que possible des effets concrets. Après l'application provisoire, dès le 21 septembre, de l'accord économique et commercial conclu entre l'UE et le **Canada**, les travaux préparatoires relatifs à la ratification des accords négociés avec **Singapour**, le Viêt Nam et l'Arménie vont se poursuivre. Au cours des deux dernières années, des accords conclus avec l'**Ukraine**, la **Géorgie**, la **Moldavie**, l'**Équateur**, le **Ghana**, la **Côte d'Ivoire** et la **Communauté de développement de l'Afrique australe** ont également été appliqués.

Lorsque ces accords sont bien conçus, l'UE est à même d'agir avec efficacité et d'offrir une meilleure prévisibilité à ses citoyens comme à ses partenaires de négociation. L'avis rendu par la Cour de justice sur l'ALE avec Singapour⁴ apporte des précisions bienvenues sur le **partage des compétences dans les accords commerciaux et d'investissement**.

L'AECG, l'accord le plus novateur de l'UE à ce jour

En stimulant les échanges de biens, de services et d'investissements, l'accord économique et commercial global (AECG) entre l'UE et le Canada ouvre des possibilités tant pour les exportateurs que les importateurs et crée des emplois en Europe comme au Canada. Il offre des objectifs ambitieux sur le plan du développement durable tout en respectant les normes élevées de l'UE en matière de protection des travailleurs, de l'environnement et des consommateurs et en protégeant explicitement le droit des gouvernements à réglementer dans l'intérêt public.

L'AECG permet à tous les acteurs du commerce, et en particulier aux petites et moyennes entreprises (PME), de faire plus facilement des affaires. Il supprime 99 % des droits de douane sur les échanges entre l'UE et le Canada et élimine les barrières commerciales dans les services dans différents secteurs, de la finance à l'environnement en passant par les télécommunications. L'accord rend les exigences techniques plus compatibles et rend inutile la duplication des coûteux essais de conformité aux normes, par exemple pour les appareils électriques ou les jouets.

⁴ Avis 2/15 de la Cour de justice de l'Union européenne rendu en vertu de l'article 218, paragraphe 11, du TFUE le 16 mai 2017.

Les consommateurs vont bénéficier de prix plus bas et d'un choix plus large, tandis que 143 produits agricoles typiques de l'UE sont protégés par une indication géographique. L'AECG favorise une économie innovante et compétitive grâce à la protection de la propriété intellectuelle, y compris en alignant la réglementation du Canada sur la législation de l'UE pour protéger les nouvelles technologies et gérer les droits numériques. Il ouvre les marchés publics aux plans fédéral, provincial et municipal, de sorte que les entreprises de l'UE y ont, plus que tout autre partenaire commercial, un accès privilégié.

Garantir des conditions de concurrence équitables: assurer le respect des droits de l'UE

S'il est ouvert, le commerce doit également être équitable. L'UE utilise activement tous les outils dont elle dispose pour **faire respecter les engagements** pris par ses partenaires, pour éliminer les obstacles au commerce et pour lutter contre les pratiques déloyales afin de garantir des conditions de concurrence équitables pour les entreprises de l'UE. Il peut s'agir de rester en contact étroit avec les administrations partenaires, de mettre en œuvre les nombreux processus prévus par les ALE ou l'OMC, de peser sur les négociations en cours ou encore de recourir aux instruments de défense commerciale.

Grâce à une meilleure coordination avec les États membres et les entreprises de l'UE au travers du **partenariat pour l'accès au marché**, la Commission a pu lever de nombreux obstacles au commerce et apporter des améliorations concrètes aux exportateurs de l'UE. Sur la seule année 2016, la Commission a supprimé 20 obstacles affectant des exportations de l'UE chiffrées à 4,2 milliards d'euros (pour plus de précisions, voir le rapport sur les obstacles au commerce et à l'investissement⁵). La lutte contre le traitement discriminatoire dans le domaine sanitaire et phytosanitaire revêt une grande importance pour l'UE en sa qualité de première puissance commerciale au monde pour les produits agroalimentaires, et la Commission a par exemple ouvert avec succès les marchés pour les exportations de bœuf et de porc de l'UE. La Commission s'attèle également aux obstacles réglementaires et protège la propriété intellectuelle, y compris la désignation de certains produits alimentaires de l'UE (indications géographiques).

Lorsque cela s'avère nécessaire, l'UE fait valoir ses droits en recourant à un mécanisme de **règlement des différends**. 21 plaintes sont actuellement engagées devant l'OMC à l'encontre de dix partenaires commerciaux, ce qui fait de l'UE le principal utilisateur, avec les États-Unis, de ce système. Au cours des deux dernières années, les décisions de l'OMC ont permis d'obtenir des conditions équitables dans des affaires touchant entre autres aux importations de matières premières en provenance de Chine ou aux exportations de papier et de réfrigérateurs vers la Russie.

Les **instruments de défense commerciale** (IDC) permettent d'assurer une concurrence équitable pour les entreprises de l'UE et constituent ainsi un pilier essentiel d'une économie ouverte. Le Conseil et le Parlement européen examinent actuellement deux propositions de la Commission visant à rendre les IDC encore plus efficaces pour lutter contre les menaces qui pèsent sur l'équité des conditions de concurrence: outre une très large modernisation, la Commission a proposé une nouvelle méthode de calcul des droits antidumping pour faire face aux très fortes distorsions du marché et renforcer la capacité de l'UE à contrer les pratiques déloyales recourant aux subventions. Pour préparer ces propositions, la Commission a lancé

⁵ Rapport de la Commission européenne sur les obstacles au commerce et à l'investissement 1^{er} janvier 2016 – 31 décembre 2016, COM(2017) 338.

une consultation publique qui a suscité un grand nombre de réponses et prises de position; elle a également organisé une conférence des parties prenantes ainsi qu'une réunion spéciale avec les partenaires sociaux de l'UE. Les propositions s'inscrivent dans un processus continu de bilan sur l'efficacité et l'efficience de nos IDC.

Tirer le meilleur parti des accords commerciaux de l'UE

La Commission travaille en étroite collaboration avec les États membres, le Parlement européen et d'autres parties prenantes dans le cadre du partenariat renforcé en matière de mise en œuvre pour qu'**un maximum des possibilités offertes** par les ALE **soient saisies**. Près de 40 % des exportations de l'UE sont aujourd'hui couvertes par un ALE (appliqué ou conclu). À titre d'exemple, au cours des cinq premières années de mise en œuvre de l'ALE conclu entre l'UE et la Corée du Sud, les exportations européennes ont augmenté de 55 %, et les entreprises européennes ont économisé 2,8 milliards d'euros grâce aux droits de douane supprimés ou réduits. Le prochain rapport de la Commission sur la mise en œuvre des accords de libre-échange présentera un compte rendu détaillé sur chaque accord. Les institutions et les États membres de l'UE œuvrent également au développement d'une approche plus coordonnée en matière de diplomatie économique, en améliorant la cohérence des politiques extérieures pour mieux promouvoir l'intérêt économique de l'UE à l'étranger. Dans le même temps, la révision cette année de la stratégie en faveur de l'aide pour le commerce vise à renforcer les capacités des pays en développement pour qu'ils tirent mieux parti des possibilités offertes par les accords commerciaux de l'UE.

L'UE reconnaît que les **PME** peuvent se heurter à des difficultés particulières pour accéder elles aussi aux avantages procurés par les ALE. Dans le cadre des analyses d'impact, la Commission examine les obstacles au commerce auxquels sont confrontées les PME. Des clauses spécifiques aux PME sont maintenant présentées dans toutes les négociations, et la Commission s'efforcera de consacrer un chapitre aux PME dans les prochains ALE, comme c'est le cas dans l'ALE avec le Japon. Les PME représentent 30 % des exportations de l'UE, et des projets de mise en œuvre ciblée visent à accroître encore davantage cette proportion.

Grâce à des **règles d'origine** simples et faciles à mettre en œuvre, les entreprises de l'UE peuvent porter à son maximum le traitement préférentiel offert par les ALE. L'UE s'efforce d'élaborer l'ensemble de règles le plus facile et le plus adapté avec chaque partenaire d'ALE, y compris en ce qui concerne le cumul de l'origine. Les négociations ont également progressé en ce qui concerne la convention prévoyant un ensemble unique de règles dans les 43 pays de la zone euro-méditerranéenne. L'UE coopère avec ses partenaires de l'OMC sur des instruments et normes internationaux en matière douanière.

Une approche active et ciblée de la **coopération réglementaire** évite la fragmentation réglementaire et donne plus d'efficacité aux dispositions sur la libéralisation. À titre d'exemple, un **accord de reconnaissance mutuelle** conclu cette année avec les États-Unis au sujet de bonnes pratiques de fabrication pour les produits pharmaceutiques permet de réduire la charge administrative pesant sur les fabricants, y compris les plus petits producteurs, tout en respectant pleinement les niveaux de protection établis des deux côtés.

La Commission procède actuellement à une mise à jour et à une amélioration des **outils d'information** accessibles en ligne **qui visent à faciliter le commerce**. La base de données sur l'accès aux marchés destinée à informer les exportateurs de l'UE sera bientôt complétée par d'autres outils d'information expliquant comment tirer le meilleur parti des ALE de l'UE, notamment pour les PME. Le bilan dressé des accords existants fournit de précieuses

informations tant pour les accords déjà mis en œuvre que pour ceux en cours de négociation. Des évaluations ex post seront désormais systématiquement réalisées, la première ayant lieu d'ici à la fin de l'année pour l'accord avec la Corée.

Un partenariat stratégique avec le Japon qui façonne les règles du commerce mondial

En juillet, l'UE et le Japon sont parvenus à un accord de principe sur les principaux éléments d'un futur accord de partenariat économique. En tant que partenaires stratégiques, et parce qu'il s'agit de deux des plus grandes économies du monde, l'UE et le Japon façonnent aujourd'hui les règles du commerce mondial en vue de promouvoir un commerce ouvert et équitable.

En établissant des normes ambitieuses à l'échelle mondiale, cet accord innovant et moderne soutient les normes élevées partagées par l'UE et le Japon en matière de protection de l'environnement, des travailleurs et des consommateurs et protège pleinement les services publics. Il s'agit du premier accord commercial international à soutenir explicitement la mise en œuvre de l'accord de Paris sur le climat.

Il supprimera la plupart des droits payés par les entreprises de l'UE, qui s'élèvent à près d'un milliard d'euros chaque année. Cette mesure pourrait permettre d'accroître de 20 milliards d'euros les exportations de l'UE et de créer de nouvelles possibilités pour les entreprises européennes de toutes tailles, leurs salariés et les consommateurs. L'accord porte sur différents domaines, des dispositifs médicaux aux marchés publics en passant par les télécommunications, et comprend également un volet ambitieux sur la concurrence et les subventions. Il ouvrira le marché japonais aux exportations agricoles clés de l'UE, comme le fromage et le bœuf, et assurera la protection de plus de 200 produits agricoles typiques de l'UE par une indication géographique.

La Commission s'emploie désormais à ce que le texte final de l'accord soit conclu d'ici la fin de l'année.

Une stratégie orientée vers l'avenir

La stratégie «Le commerce pour tous» de l'UE s'adapte aux nouvelles réalités économiques et vise à tirer parti des nouvelles possibilités commerciales. Pour que les entreprises de l'UE aient véritablement les moyens de développer des chaînes de valeur mondiales et d'y participer, il est indispensable d'accéder librement aux biens, mais aussi aux services, aux professionnels et aux capitaux. La Commission intensifie actuellement la libéralisation dans des domaines clés pour la compétitivité de l'UE, comme **l'énergie et les matières premières**, pour lesquels des dispositions spécifiques sont prévues dans les accords avec le Viêt Nam et l'Ukraine ainsi que dans toutes les négociations de nouveaux ALE, ce qui contribue à la stratégie européenne pour la sécurité énergétique.

L'UE poursuit la **libéralisation des investissements** au travers des ALE et d'accords autonomes en matière d'investissement. Grâce à une approche réformée de la protection des investissements et du règlement des différends mettant davantage l'accent sur le droit des États à réglementer dans l'intérêt public, un nouveau **système juridictionnel des investissements** a pu être mis en place avec le Canada et le Viêt Nam et sera utilisé dans les futurs accords. La Commission, se positionnant au-delà d'un simple contexte bilatéral, consulte des partenaires sur la possibilité d'établir un **tribunal multilatéral des investissements** pour le règlement des différends en matière d'investissement. Des entretiens exploratoires ont déjà été menés avec des pays tiers pour s'assurer que ce projet d'innovation majeur sur le plan de la gouvernance puisse véritablement avoir une portée mondiale. La Commission recommande aujourd'hui au Conseil d'engager des négociations en vue de créer un tribunal de ce type. Cette recommandation fait suite à une analyse d'impact et à une consultation publique de grande envergure réalisées par la Commission au tout au long de l'année dernière, notamment avec une réunion organisée en février 2017 entre les parties prenantes et la société civile. La Commission, qui mène actuellement une consultation sur la politique d'investissement en général, prévoit de réviser en 2018 sa communication de 2010 sur l'investissement international et d'établir la marche à suivre.

Les modes de production actuels rendent moins nette la distinction entre les biens et les services car de nombreux **services de l'UE donnent directement lieu à des échanges de biens**. La Commission s'emploie dès lors à ce que la libéralisation du commerce des services aille de pair avec celle du commerce des biens dans tous les ALE ainsi que dans les négociations plurilatérales, y compris en œuvrant pour une reprise des négociations relatives à l'accord sur les biens environnementaux et à l'accord sur le commerce des services. La **mobilité des professionnels** facilite également les exportations des biens ainsi que des services, et des dispositions favorables à cette mobilité figurent désormais dans l'AECG et dans l'ALE avec le Japon. En outre, des dispositions sur les transferts temporaires intragroupe et sur la reconnaissance des qualifications professionnelles sont examinées au cas par cas. Lorsque la mobilité est facilitée, la coopération en matière de retour et de réadmission devrait être renforcée.

L'augmentation constante du **commerce électronique** a incité la Commission à y consacrer un nouveau volet pour les futures négociations d'ALE, évoquant notamment le renforcement de la protection des consommateurs, dans le but de faciliter les contrats et opérations électroniques. L'UE, qui a déjà présenté ces nouvelles dispositions au Mexique, préconise d'étudier la question plus avant à l'OMC. La Commission continuera d'analyser l'incidence de la numérisation sur l'économie européenne et de déterminer comment la politique commerciale peut mieux tenir compte de ces évolutions.

IV. ANCRER LA POLITIQUE DE COMMERCE ET D'INVESTISSEMENT DANS DES VALEURS UNIVERSELLES

Une politique de commerce et d'investissement au service de tous est une politique qui **répond aux préoccupations des citoyens** et qui témoigne des valeurs universelles auxquelles l'Union est fidèle. Cela signifie tout d'abord qu'aucun accord commercial n'entraînera un niveau de protection sociale ou de protection des consommateurs, de l'environnement ou des travailleurs inférieur à celui actuellement offert dans l'UE et qu'aucun compromis ne sera fait sur les droits fondamentaux. En outre, les accords conclus par l'UE laissent toute latitude aux gouvernements pour **atteindre des objectifs légitimes de politique publique**, un point réaffirmé dans tous les textes de négociation de l'UE.

Cette approche permet de préserver les progrès accomplis au sein de l'Union. Par ailleurs, **les valeurs et les normes de l'UE déterminent également son engagement à l'étranger**. En fondant sa politique commerciale sur des valeurs universelles et des valeurs qui lui sont propres, l'UE est en mesure d'orienter la mondialisation pour promouvoir le développement durable tant sur son territoire qu'à l'étranger et de contribuer ainsi aux objectifs de développement durable des Nations Unies et à des initiatives comme l'accord de Paris sur le climat.

Des **dispositions** très complètes et contraignantes **sur le développement durable** sont désormais incluses dans toutes les négociations relatives aux ALE et étendent à l'ensemble de l'accord des principes clés en matière de gouvernance mondiale. Les engagements pris vont du respect de normes fondamentales du travail à la préservation des ressources naturelles, comme en témoignent par exemple les accords conclus avec le Canada et le Viêt Nam. La croissance inclusive et le développement durable sont la pierre angulaire des accords de partenariat économique avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et des schémas de préférences unilatérales de l'UE, comme l'initiative «Tout sauf les armes», le système des préférences généralisées (SPG) et le régime spécial d'encouragement en faveur du développement durable et de la bonne gouvernance (SPG+).

L'UE s'est **engagée à surveiller l'application** des dispositions sur le développement durable et **à les faire respecter**. Le rapport sur la mise en œuvre des accords de libre-échange présentera un compte rendu détaillé sur la mise en œuvre de ces dispositions dans le cadre de chaque accord commercial déjà conclu par l'UE. L'UE collabore systématiquement avec les gouvernements partenaires, les organisations internationales, les partenaires sociaux, les entreprises et la société civile pour contrôler le respect des engagements pris dans le cadre du régime SPG+, et les missions de contrôle menées en 2016 et en 2017 ont porté sur les neuf bénéficiaires du régime. Cette collaboration s'étend à des partenaires de l'initiative «Tout sauf les armes», comme le Bangladesh et le Cambodge. Une mise en œuvre réelle et efficace sur le terrain demande du temps. Le Sri Lanka a pu progresser dans le domaine des droits de l'homme et du travail grâce à un partenariat de longue durée et a ainsi accédé en mai 2017 aux préférences prévues par le régime SPG+. Pour mettre à profit cette approche, la Commission a publié en juillet un document sur la mise en œuvre et le **respect des dispositions sur le développement durable**⁶, qui a suscité un débat avec les États membres, le Parlement européen et les parties prenantes sur la question de savoir si les volets actuels

⁶ Document informel des services de la Commission, «Trade and Sustainable Development (TSD) chapters in EU Free Trade Agreements (FTAs)», 11 juillet 2017: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155686.pdf

relatifs au commerce et au développement durable sont à la hauteur des attentes et sur les améliorations qui pourraient y être apportées.

L'UE contrôle le respect des droits fondamentaux au cours des négociations et suspend les discussions en cas de sérieuses préoccupations à ce sujet, comme cela s'est produit avec la Thaïlande. Les ALE comprennent des **clauses de révision** pour assurer une mise en œuvre la plus efficace possible: l'UE et le Canada entreprendront ainsi un réexamen des dispositions d'application de l'AECG portant sur le développement durable après l'application provisoire de l'accord, le 21 septembre.

L'UE a également mis à jour son règlement visant à **empêcher les exportations de biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale ou la torture**. Les listes de produits ont été actualisées et certains services, entre autres le courtage, y ont été ajoutés. La version révisée de ce règlement servira de base à des discussions avec des pays partenaires dans le cadre d'une **alliance mondiale** visant à les encourager dans l'élaboration de politiques similaires en matière de restrictions commerciales, en vue de minimiser à l'échelle mondiale les marchés de ce type de produits. L'alliance mondiale, une initiative lancée au mois de septembre aux Nations Unies sous la direction de l'UE, qui est le fruit d'efforts conjoints avec l'Argentine et la Mongolie, permettra d'échanger des informations ainsi que de faciliter les mesures à prendre et d'intensifier les processus lors de l'apparition sur les marchés de nouveaux produits susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale ou la torture.

Moins de violations des droits de l'homme dans certaines des régions les plus vulnérables du monde grâce au règlement sur les minerais provenant de zones de conflit

Une nouvelle législation de l'UE, adoptée en mai 2017, mettra fin à l'exportation vers l'UE de minerais et métaux provenant de zones de conflit. Elle contraint les entreprises de l'UE intervenant dans la chaîne d'approvisionnement à garantir qu'elles importent uniquement des métaux et minerais contenant de l'or, de l'étain, du tungstène ou du tantale issus de sources responsables et non de sources susceptibles de financer la violence ou d'entraîner des violations des droits de l'homme. Le règlement montre comment un partenariat sur la gestion de la chaîne d'approvisionnement peut faciliter le développement d'une communauté au travers du commerce tout en respectant les droits fondamentaux et en offrant des conditions de travail décentes.

Fort de ce succès, l'UE propose des articles autonomes sur la **gestion responsable de la chaîne d'approvisionnement** dans les négociations en cours. Des principes de responsabilité sociale des entreprises fondés sur les principes directeurs élaborés à l'intention des entreprises multinationales par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'Organisation internationale du travail (OIT) sont déjà ancrés dans certains ALE, à l'instar de celui conclu avec le Viêt Nam. La Commission encourage également la communication volontaire d'informations non financières par les entreprises. L'UE collabore activement avec d'autres pays et acteurs internationaux pour renforcer les instruments existants et promouvoir des approches similaires. À titre d'exemple, elle participe au pacte de durabilité au Bangladesh et travaille **avec l'OCDE à l'établissement de conditions de travail décentes dans le secteur textile**.

L'UE continue à explorer de nouvelles voies qui permettraient à la politique commerciale de mieux répondre aux préoccupations des citoyens. La Commission honore l'engagement pris de négocier des dispositions relatives à la **lutte contre la corruption** dans les domaines du commerce et des investissements et a élaboré une ambitieuse proposition de texte qui sera présentée lors de futures négociations, **à commencer par celles avec le Mexique et le Chili**.

La prise en compte de la question de l'**égalité entre les femmes et les hommes** permettrait de garantir que le commerce profite vraiment à chacun et, ce faisant, de maximiser les bénéfices globalement retirés des possibilités commerciales. La Commission réfléchit au moyen de s'appuyer sur des dispositions existantes en matière de lutte contre la discrimination ainsi qu'à un soutien aux secteurs et opérateurs essentiels pour l'autonomisation économique des femmes, à l'instar des PME. Il est crucial de mieux comprendre l'incidence des instruments commerciaux sur l'égalité entre les femmes et les hommes. À cet effet, une étude spécifique de la Commission sur la participation des femmes aux exportations, publiée en juin⁷, a permis de compléter l'analyse des effets des mesures commerciales sur la dimension hommes-femmes réalisée dans le cadre des toutes dernières analyses d'impact, évaluations de l'impact sur le développement durable et évaluations ex post.

Des idées issues du Forum international sur les femmes et le commerce, qui s'est tenu en juin dernier à Bruxelles, ainsi que des efforts de coopération engagés dans ce contexte avec des acteurs internationaux compétents, notamment l'OMC et le Centre du commerce international, viendront inspirer la future politique et les négociations à venir, **à commencer par les négociations avec le Chili**. Ce fort accent mis sur la dimension hommes-femmes pour l'accessibilité de tous au commerce s'inscrit dans le prolongement du nouveau consensus européen pour le développement et de l'engagement pris par la Commission de traiter les questions relatives à l'égalité entre les femmes et les hommes dans le cadre de la révision, cette année, de la stratégie en faveur de l'aide pour le commerce. Il continuera de transparaître dans l'ensemble des positions de la Commission, y compris dans le contexte de la prochaine conférence ministérielle de l'OMC qui se tiendra en décembre.

La promotion de normes de production durables, **du commerce équitable et éthique ainsi que d'autres programmes d'assurance de la durabilité** renforce la confiance des **consommateurs** à l'égard des produits qu'ils achètent dans l'UE. La Commission poursuit ses efforts de promotion de ces programmes grâce à des actions de sensibilisation dans l'UE, auprès des pays partenaires et au sein des instances internationales. La question du commerce équitable et éthique fait régulièrement l'objet de discussions avec nos partenaires dans le cadre de la mise en œuvre des ALE et sera abordée lors de la révision de la stratégie en faveur de l'aide pour le commerce. La Commission s'associe au Centre du commerce international pour financer une étude sur le commerce éthique, le lancement d'un prix intitulé «Ville de l'UE championne du commerce équitable et éthique» étant prévu pour 2018.

Une politique commerciale basée sur des valeurs est plus efficace si elle est **complémentaire d'autres politiques et instruments de l'UE**, notamment sur le plan du financement. Ainsi, la simplification des règles d'origine pour les biens en provenance de la Jordanie a directement contribué à l'intégration économique des réfugiés syriens en Jordanie, en accord avec le cadre de partenariat pour les migrations lancé en 2016 par l'UE. Pour tenir compte du nouveau consensus européen pour le développement, la révision cette année de la stratégie en faveur

⁷ *Chief Economist Note*, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/june/tradoc_155632.pdf

de l'**aide pour le commerce** soutient la durabilité et contribue à la mise en œuvre des ALE, des accords de partenariat économique et du SPG. La Commission s'associe également à des organisations comme l'OIT et oriente les fonds de l'instrument de partenariat de l'UE vers des projets ciblés de renforcement des capacités en faveur de la bonne gouvernance et du respect des droits de l'homme.

V. UN PROCESSUS D'ELABORATION DES POLITIQUES TRANSPARENT ET INCLUSIF

Pour que le commerce profite à chacun, la politique commerciale ne doit pas uniquement être efficace mais aussi responsable, ouverte et inclusive. La transparence relève de **la responsabilité de toutes les institutions de l'UE, de tous les États membres et de tous les parlements nationaux**. Chacun d'eux joue un rôle lors de la négociation et de l'adoption des accords commerciaux et, en conséquence, ils ont en commun la responsabilité **d'informer et de consulter**.

L'engagement de la Commission à mener les négociations commerciales en toute transparence

L'UE publie désormais régulièrement ses propositions de négociation et ses rapports sur les cycles de négociation. La Commission invite systématiquement les États membres à consulter leur parlement national sur les propositions de directives de négociation et à les publier dès leur adoption. La population sera bientôt en mesure de consulter certains documents, par exemple le mandat de négociation pour l'accord avec le Japon, à l'instar de publications précédentes pour le partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI), l'AECG ou l'accord sur le commerce des services.

Parce qu'une politique commerciale efficace exige la transparence, la Commission a également décidé d'aller plus loin **en publiant désormais ses recommandations sur les directives de négociation**, suite à la pratique prévue pour les négociations au titre de l'article 50. De par leur publication, les directives de négociation sont automatiquement transmises aux parlements nationaux en même temps qu'elles sont présentées au Conseil pour délibération, comme pour n'importe quelle autre proposition de la Commission, ce qui permet d'engager dès le début des discussions accessibles à tous sur les propositions de négociation de l'UE. Les premières directives seront publiées dès aujourd'hui et concerneront l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Cette publication facilitera également le dialogue sur les accords commerciaux que chaque gouvernement doit établir au sein de son État membre. Il est essentiel que les gouvernements des différents États membres fassent participer dès le début un grand nombre de leurs parties prenantes nationales aux fins de l'élaboration d'une politique commerciale transparente et inclusive.

Depuis octobre 2015, ces textes sont disponibles sur les **pages web dédiées «Transparency in Action»**, avec d'autres documents relatifs aux négociations. Dans le même temps, certaines propositions, comme les offres d'accès aux marchés, doivent tout d'abord demeurer confidentielles pour que l'UE conserve son pouvoir de négociation. Une fois les négociations conclues, le texte est intégralement publié, avant même la mise au point juridique et le début des procédures avec le Parlement européen et le Conseil. L'AECG ainsi que les textes pour le Viêt Nam et le Japon sont des exemples récents.

La Commission a également renforcé la **transparence des enquêtes de défense commerciale**. Sur la plateforme en ligne «TRON», les parties à une nouvelle enquête ont un accès direct à l'intégralité du dossier public. Des synthèses détaillées de toutes les plaintes, y compris les réexamens, sont accessibles au public.

À présent, la Commission **s'emploie activement à pousser la transparence au-delà** du simple partage d'informations. En effet, l'élaboration d'une politique véritablement inclusive exige de collaborer activement avec un large éventail de parties prenantes. Pour que les

informations ne soient pas uniquement disponibles mais aussi **plus facilement accessibles**, la Commission fournit au besoin d'autres documents explicatifs en complément des textes de négociation publiés. Elle publie également des fiches descriptives, des statistiques et de nombreuses autres informations, en ligne et par l'intermédiaire des médias sociaux, pour favoriser un débat politique éclairé et fondé sur des faits, notamment avec le portail dédié «Let's Talk Trade» ou à l'aide de cartes interactives des entreprises de l'UE réalisant des exportations vers nos partenaires commerciaux («CETA in Your Town»).

La Commission continue de procéder à des **consultations publiques systématiques** afin que tous les avis exprimés contribuent aux décisions prises dans l'UE et aident cette dernière à répondre aux préoccupations de ses citoyens. À titre d'exemple, l'UE a changé sa **manière d'aborder la protection des investissements et le règlement des différends en matière d'investissement** suite à une consultation publique. Pour mettre l'accent sur la transparence et l'accessibilité à tous du processus d'élaboration de la politique commerciale, la Commission va instaurer un **groupe consultatif sur les accords commerciaux de l'UE** qui émettra des avis sur les négociations commerciales de l'UE et leur mise en œuvre. Grâce à ce groupe, la Commission pourra bénéficier de divers points de vue et observations sur le commerce émis par différentes organisations européennes, comme des organisations patronales, des syndicats, des organisations représentatives, des associations de consommateurs et d'autres organisations de la société civile.

Les **évaluations** (analyses d'impact, évaluations de l'impact sur le développement durable et analyses ex post) sont améliorées dans la mesure du possible, les parties prenantes, y compris les partenaires sociaux, étant consultés de manière plus poussée: l'évaluation a notamment été approfondie dans les domaines de la protection des consommateurs, des droits de l'homme et des PME.

La Commission encourage vivement les **discussions et débats sur la politique commerciale**, auxquels elle prête son concours, que ce soit au Parlement européen, au sein des parlements des États membres, au Comité économique et social européen ou dans la société civile en général. Ce débat politique doit être vaste et ne pas se limiter aux spécialistes du commerce. Depuis qu'elle est en charge du commerce, la commissaire Malmström s'est rendue dans la quasi-totalité des parlements nationaux de l'UE et a pris part à des dialogues avec les citoyens. Des réunions sont régulièrement organisées à Bruxelles dans le cadre d'un **dialogue avec la société civile**, comme en mai dernier lorsque la commissaire a elle-même informé les participants des négociations avec le Japon et de la future politique commerciale de l'UE. L'UE négocie des dispositions d'ALE qui confèrent un rôle officiel à la société civile, dans l'UE comme dans ses pays partenaires, pour **contrôler l'application des dispositions sur le développement durable prévues dans les accords commerciaux**. Lors des futures négociations, il sera proposé d'étendre cette mission de surveillance à toutes les dispositions des ALE.

VI. MOBILISER DES PARTENAIRES DANS LE MONDE ENTIER

L'OMC joue un rôle central dans la politique commerciale de l'UE ainsi que dans les négociations, comme l'a souligné le Conseil européen en juin 2017⁸. L'UE est convaincue que le système commercial multilatéral fondé sur des règles est essentiel pour mettre en œuvre une politique commerciale efficace et équitable profitant à tous les citoyens, dans tous les pays. L'action menée au quotidien par l'OMC en faveur du contrôle, de la transparence, de l'application et de la médiation est inestimable et pourra toujours compter sur la forte implication de l'UE. Toutefois, il reste beaucoup à faire pour que l'OMC puisse réaliser pleinement son potentiel en tant qu'autorité réglementaire et moteur de la gouvernance mondiale.

L'accord sur la facilitation des échanges et l'élargissement de l'accord sur les technologies de l'information permettent d'accomplir des progrès considérables dans le cadre de l'OMC, et l'UE a joué un rôle crucial en facilitant la conclusion des accords finaux. Ces exemples montrent que pour obtenir des résultats concrets, les membres de l'OMC, et notamment les pays émergents, doivent être **prêts à apporter une contribution de taille au système**. Le programme de négociation de l'OMC doit être dynamique et répondre aux attentes et aux besoins en pleine évolution des acteurs du commerce. Il reste de nombreux points à traiter pour que les outils de l'OMC soient plus proches des réalités actuelles du commerce mondial et pour garantir des conditions égales pour tous.

Depuis la conférence ministérielle tenue en décembre 2015 à Nairobi, l'UE montre le chemin en **redéfinissant l'agenda de négociation de l'OMC** ou en défendant des propositions visant à limiter le recours à des subventions en faveur de l'agriculture et de la pêche qui faussent les échanges, pour promouvoir la transparence en matière de subventions industrielles, pour établir de nouvelles règles, très attendues, sur le commerce électronique ou encore pour parvenir à un accord sur les mesures disciplinaires prévues dans la réglementation nationale. L'UE coparraine des propositions visant à aider les PME à se lancer dans le commerce international ou à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes; elle prend aussi activement part à un dialogue sur une facilitation des investissements en faveur du développement.

À l'approche de la conférence ministérielle qui se tiendra à Buenos Aires en fin d'année, l'UE intensifie les discussions avec d'autres membres de l'OMC au sujet d'une **modernisation des règles du commerce mondial** et d'un rétablissement de la primauté de l'OMC dans le domaine de l'élaboration des règles. L'UE s'efforcera de trouver des solutions multilatérales mais, lorsque cela sera nécessaire, des approches plurilatérales devront également être étudiées, la préférence allant nettement à des solutions privilégiant une plateforme ouverte pleinement ancrée dans l'OMC.

Les **relations bilatérales** de l'UE peuvent permettre un renforcement plus ambitieux du système multilatéral fondé sur des règles. La relation entre l'UE et ses deux plus grands partenaires commerciaux, respectivement les **États-Unis** et la **Chine**, en est le parfait exemple. De par l'influence que leur poids économique combiné exerce sur la gouvernance mondiale, ces relations doivent être à la hauteur de leur potentiel pour ouvrir la voie à des règles ouvertes et novatrices pour le commerce international.

⁸ Conclusions du Conseil européen du 23 juin 2017 (EUCO 8/17), point 16.

Bien que les négociations autour du PTCI soient actuellement suspendues, les **États-Unis** demeurent le premier marché d'exportation de l'UE et un allié essentiel. La condition nécessaire de la conclusion d'un accord est que l'UE et les États-Unis s'entendent sur un niveau élevé d'ambition et sur des orientations clés en matière de gouvernance mondiale en ce qui concerne les règles du commerce ainsi que des domaines comme le climat. En attendant, l'UE et les États-Unis réfléchissent aux moyens d'améliorer leur coopération sur des enjeux liés au commerce mondial, comme la surcapacité, et étudient des initiatives concrètes visant à faciliter le commerce transatlantique.

La surcapacité est un problème qui touche tout particulièrement l'**économie chinoise**. Seule une gouvernance économique internationale peut apporter une réponse efficace aux conséquences de cette surcapacité, par exemple en essayant de résoudre les problèmes urgents auxquels est confronté le secteur de l'acier dans le cadre du forum mondial sur la capacité excédentaire créé par le G20 et des membres de l'OCDE. L'UE a joué un rôle clé dans cette affaire en négociant un ensemble d'engagements en faveur d'une réduction de la capacité excédentaire d'acier, notamment par la suppression de subventions et autres aides gouvernementales faussant les échanges. L'UE collabore avec la Chine pour l'inciter à prendre une part active aux structures commerciales multilatérales, à la hauteur du poids que celle-ci représente dans le système et des avantages qu'elle en retire. Dans la relation bilatérale, l'UE recourt à toutes les mesures dont elle dispose pour faire face aux politiques chinoises, comme les subventions déloyales et les nombreuses aides à l'exportation, qui compromettent les règles du jeu pour tous les producteurs et tous les acteurs du commerce. Dans une volonté de réciprocité, l'UE négocie actuellement un accord d'investissement avec la Chine.

La stratégie de négociation de l'UE s'adapte aux changements tant économiques que politiques et tire parti des nouvelles possibilités. L'engagement bilatéral de l'UE, d'une grande ampleur, s'est encore élargi, en particulier à l'égard des futurs moteurs de croissance de l'Asie et de l'Amérique latine. En Amérique latine, les discussions au sujet d'une modernisation de l'accord avec le **Mexique** ainsi que les négociations avec le **Mercosur** progressent rapidement. Depuis le lancement de la stratégie «Le commerce pour tous», des négociations ont débuté avec l'**Indonésie** et les **Philippines**, tandis que celles avec la **Malaisie** et la **Thaïlande** pourront reprendre lorsque les conditions seront réunies. Des négociations avec l'**Inde** ont été lancées en 2007, le dernier cycle officiel s'étant tenu en 2013. L'UE se prépare à lancer des négociations en matière d'investissement avec **Hong Kong** et **Taiwan**⁹. À l'avenir, l'actuel ALE avec la **Corée** pourrait également être complété par des négociations sur les investissements.

Dans le voisinage de l'UE, des négociations avec la **Tunisie** sont en cours, tandis que celles avec le **Maroc** pourraient bientôt reprendre. Des négociations ont été lancées avec l'**Azerbaïdjan** dans le cadre d'un accord de partenariat et de coopération, dans le prolongement de l'engagement de l'UE en faveur du partenariat oriental. À la fin 2016, la Commission a proposé au Conseil un projet de directives de négociation sur la modernisation de l'union douanière entre l'UE et la **Turquie**.

L'UE continue à soutenir des projets d'intégration régionale lancés par ses partenaires et étudie un approfondissement des relations commerciales avec, par exemple, l'**Association des**

⁹ Le territoire douanier distinct de Taïwan, Penghu, Kinmen et Matsu.

nations de l'Asie du Sud-Est ou des initiatives africaines en faveur de l'intégration régionale. L'UE et l'Union africaine travaillent main dans la main à l'établissement de principes directeurs relatifs à l'élaboration de la politique d'investissement.

Dans une perspective d'avenir, la Commission a récemment proposé des directives de négociation pour engager des négociations avec le **Chili** et fait aujourd'hui de même pour l'**Australie** et la **Nouvelle-Zélande**.

VII. CONCLUSION

Au cours des deux premières années de mise en œuvre de la stratégie «Le commerce pour tous», des avancées concrètes et considérables ont été réalisées en faveur d'une politique commerciale efficace, transparente et responsable à même de répondre aux enjeux économiques et de saisir les possibilités se présentant. L'UE façonne les règles du commerce mondial en s'efforçant de conclure des accords modernes et innovants, comme l'illustrent les accords avec le Canada et le Japon.

Mais sa tâche n'est pas terminée et les efforts vont se poursuivre. La Commission doit mener à bien les travaux en cours. Il s'agit tout d'abord de mettre en œuvre avec le plus grand soin les accords conclus afin de s'assurer que les nouvelles possibilités créées se traduisent en avantages concrets sur le terrain. Ensuite, l'UE continuera à appliquer sa stratégie en faveur de règles modernes, adaptées au commerce du XXI^e siècle, dans les négociations en cours au sein de l'OMC et avec ses partenaires bilatéraux. L'UE peut également mettre à profit les enseignements tirés de la mise en œuvre pratique des accords pour mettre à jour son action, l'adapter et engager certaines réflexions, par exemple sur l'application des dispositions sur le développement durable. Enfin, la politique commerciale s'intéressera à de nouveaux domaines, comme l'égalité entre les femmes et les hommes.

La Commission se réjouit de poursuivre avec le Conseil, le Parlement européen et toutes les parties prenantes la mise en œuvre de la stratégie et de veiller ainsi à ce que la politique commerciale de l'UE continue à servir les intérêts de tous, en Europe et au-delà.