

Propositions françaises pour la révision de la stratégie de politique commerciale de l'UE

L'Union européenne et la France tirent d'importants bénéfices de leur ouverture commerciale. De nombreux États membres disposent d'un taux d'ouverture supérieur à 50 % et plus de 36 millions d'emplois au sein de l'UE, dont près de 3 millions d'emplois en France, dépendent directement des exportations de l'UE vers le reste du monde¹. Le commerce joue ainsi un rôle déterminant dans l'économie de l'UE et de la France, qui compte 130 000 exportateurs², pour l'essentiel des PME, dont 76 000 pour le commerce extra-UE, et où les exportations représentaient 32 % du produit intérieur brut en 2019³. Le commerce permet en outre d'accroître la productivité en favorisant le développement des activités à forte valeur ajoutée et contribue ainsi à l'innovation. Il joue également un rôle indispensable pour notre sécurité d'approvisionnement.

Le commerce, s'il doit rester ouvert, est confronté à de nouveaux défis. Tout d'abord, le paysage des grands acteurs commerciaux s'est profondément réorganisé depuis une vingtaine d'années avec l'émergence de pays en développement qui constituent désormais des puissances commerciales de premier plan. Le développement de certaines de ces puissances s'est en outre accompagné de la généralisation de pratiques commerciales déloyales susceptibles de nuire à l'emploi et à la croissance au sein de l'UE.

Dans le même temps, le corpus de règles multilatérales, resté quasiment inchangé, ne peut pas traiter les nouveaux enjeux qui y sont liés, suscitant des tensions croissantes dans le système commercial mondial. Le renforcement des attentes de la société civile pour un développement durable dans toutes ses dimensions (environnementales, mais aussi sociales, sanitaires et économiques), les empreintes croissantes des activités humaines sur l'environnement, notamment l'accélération du changement climatique et l'érosion de la biodiversité, sont devenues un enjeu global, et ont aussi des répercussions sur les façons de produire et d'échanger à travers le monde. Enfin, la pandémie de Covid19 a mis en lumière des vulnérabilités du système commercial mondial face à une crise sanitaire globalisée et a ouvert des questionnements sur les enjeux sanitaires mondiaux associées au commerce dans une perspective « Une seule santé/One health ».

La nouvelle stratégie commerciale de l'UE devra apporter des réponses à ces défis, en pleine cohérence avec ses objectifs de politique interne (notamment le Pacte vert et les stratégies qui le déclinent), ses politiques sectorielles et la politique étrangère de l'UE. Dans ce contexte, une politique d'ouverture commerciale reste nécessaire pour éviter l'aggravation de la crise et soutenir la reprise économique. Elle doit être pleinement en capacité de s'adapter rapidement à un système commercial mondial moins coopératif et chercher à renforcer les outils à sa disposition pour pouvoir répondre et lutter plus efficacement contre les pratiques déloyales non conformes aux règles de l'OMC et les mesures unilatérales illégales prises contre les intérêts de l'UE. Elle doit aussi contribuer pleinement aux défis de résilience auxquels l'UE fait face, en particulier dans le contexte des risques environnementaux, climatiques et sanitaires. Aussi, pour les prochaines années, les autorités françaises privilégient les axes transversaux d'action suivants :

1. Construire une autonomie stratégique pour l'Union européenne;

¹ DG Trade, 2018.

² DGDDI, T1 2020

³ Données Insee, comptes nationaux, mai 2020

2. Renforcer et mieux utiliser les instruments de l'UE pour assurer les conditions d'une concurrence équitable avec les pays tiers ;
3. Moderniser l'Organisation mondiale du commerce pour apporter des solutions pérennes aux distorsions du commerce mondial et contribuer à la réponse aux enjeux mondiaux contemporains ;
4. Mettre en œuvre un agenda bilatéral cohérent avec nos intérêts stratégiques et nos attentes en matière de développement durable.

1. **Face aux vulnérabilités mises en lumière par la crise COVID, les crises climatique et écologique, la politique commerciale doit contribuer à une autonomie stratégique**

La politique commerciale constitue l'un des piliers de la politique étrangère de l'Union européenne et apporte une contribution essentielle à sa politique économique. Il est nécessaire de poursuivre les efforts réalisés ces dernières années pour assurer sa cohérence avec les politiques déployées au sein du marché intérieur de l'UE, afin qu'elle contribue à atteindre les mêmes objectifs de croissance soutenable et de développement durable, et à renforcer la résilience de l'économie européenne face aux risques qui découlent de l'instabilité du système commercial multilatéral et des enjeux sanitaires, climatiques et environnementaux.

1.1. L'UE doit se doter d'un objectif d'autonomie stratégique dans un monde ouvert

La crise de la Covid-19 a mis en lumière la forte dépendance de l'UE et de la France aux chaînes de valeur internationales. Leur développement a permis la diversification des pays fournisseurs et des marchés, l'accès à une plus grande variété de produits et l'amélioration de la compétitivité. Néanmoins, il a également impliqué, pour certains biens et services, la dépendance à un approvisionnement limité à un nombre réduit de fournisseurs et pose la question de la robustesse et de la résilience des chaînes de valeur dans lesquelles s'inscrivent les entreprises européennes (résilience de l'amont – approvisionnement pour la consommation finale et pour la production – comme de l'aval – exportations) en cas de chocs naturels (sanitaires, environnementaux, etc.) ou de mesures de restriction du commerce paralysant certains segments-clefs de l'économie ou perturbant la logistique des flux commerciaux.

Pour répondre à ces enjeux de résilience, l'Union doit d'abord élaborer une analyse claire et partagée des fragilités pouvant résulter de notre intégration au commerce mondial en lien avec les acteurs économiques (producteurs, PME, start-ups, ETI et grands groupes). Cette analyse devra étudier la concentration de l'approvisionnement depuis certains pays tiers ainsi que les risques de ruptures des chaînes de valeur sur un périmètre de produits « critiques » ou « stratégiques » qu'il conviendra de définir précisément. Cette analyse devra opérer une distinction, s'agissant notamment des produits de santé en particulier, entre les périodes de demande « normale » et les épisodes de crise sanitaire. Elle devra enfin être conduite en lien avec l'ensemble des directions générales concernées de la Commission (DG Commerce, DG Grow, DG Agri, DG Taxud...) et avec les Etats membres.

Sur cette base, l'Union devra ensuite déterminer la combinaison d'instruments de politique sectorielle et commerciale à utiliser afin de construire une stratégie d'approvisionnement résiliente et robuste, permettant d'aboutir à une autonomie stratégique, tout en conservant une économie ouverte, qui rejette le protectionnisme et le repli sur soi.

Pour certains biens et services stratégiques, dont la vulnérabilité des chaînes de valeur doit être précisément établie, dans des secteurs soumis à de fortes externalités et représentant une dimension d'intérêt général, tels que la santé, la défense, la sécurité, l'agriculture/l'agroalimentaire, l'énergie, les transports et le numérique, cette stratégie devra conduire l'UE à combiner des instruments de politique commerciale et sectorielle pour diversifier ses approvisionnements,

constituer des stocks stratégiques européens et faciliter le recyclage lorsque c'est pertinent, et, pour certains produits particulièrement critiques, assurer une offre minimale au sein de l'UE, notamment par la création de nouvelles capacités de conception de production, ou par l'internalisation ou la ré-internalisation de certains segments-clés des chaînes de valeurs globales⁴

En particulier pour certains produits nécessaires à la protection de la santé des populations, l'UE devrait encourager de manière ciblée, comme composante d'une politique de diversification, la création de capacités de conception, de production et d'assemblage en Europe susceptibles de prendre le relai de ses stocks de sécurité. Pour ce faire, elle peut notamment s'appuyer sur les exceptions générales de l'AMP (article III) permettant des mesures « nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes », par exemple pour diriger une partie de la commande publique européenne. *A minima*, l'UE devrait clarifier les marges de manœuvre existantes dans la commande publique européenne pour exclure, de manière ciblée et en priorité pour les produits et services pour lesquels des vulnérabilités seraient établies, certaines offres de partenaires avec lesquels nous n'avons aucun engagement d'ouverture via les accords commerciaux ou à l'AMP, ce qui contribuera à favoriser les offres européennes. Enfin, une attention particulière devra être portée aux réserves de l'Union européenne dans le cadre de l'adhésion de la Chine à l'AMP.

Pour les autres secteurs de l'économie, il est essentiel d'identifier avec précision la concentration géographique des chaînes de valeur et par une cartographie de ces dernières, de façon à diversifier les chaînes d'approvisionnement et les débouchés et prévenir des risques d'instabilité - confinement de zones géographiques, modification subite de régimes de droits de douane ou des politiques de contrôle des exportations.

Au niveau macroéconomique, l'Union devra développer des outils de suivi en continu des dépendances géographiques des approvisionnements et des canaux d'exportations européens permettant d'alerter sur les dépendances excessivement concentrées. Au niveau microéconomique, il sera nécessaire de poursuivre le développement et l'amélioration des outils d'information à destination des entreprises qui leur permettront de disposer d'une comparaison entre les pays d'approvisionnement, d'analyser en détails la chaîne de valeur à laquelle elles participent et d'identifier l'ensemble de leurs fournisseurs et de leur clients, ainsi que leur concentration géographique.

Dans cette recherche de diversification, il sera essentiel **d'inciter les entreprises à prendre en compte les enjeux environnementaux et climatiques** en privilégiant un commerce faiblement générateur d'émissions de gaz à effets de serre et minimisant les impacts sur la biodiversité.

1.2. La politique commerciale de l'UE doit contribuer aux objectifs européens de développement durable

L'UE s'est dotée, avec le Pacte vert pour l'Europe⁵, d'une stratégie de transformation de son économie pour la placer sur une trajectoire plus durable, articulée autour d'un objectif de neutralité nette des émissions européennes de gaz à effet de serre pour 2050.

Il est essentiel que les efforts fournis par l'UE pour relever ses standards et apporter une réponse urgente aux défis du changement climatique, de la protection de l'environnement, de la biodiversité et des forêts, et de la sécurité sanitaire **ne soient pas amoindris par une augmentation des importations provenant de zones appliquant des standards moins ambitieux. Il est également**

⁴ Par exemple : en matière de santé pour certains produits liés à la lutte contre le Covid-19 pour lesquels la concentration des approvisionnements serait établie ; en matière agroalimentaire pour certains acides aminés destinés à l'alimentation animale et humaine (exclusivement produits par la Chine) et pour certaines protéines végétales (p.ex. soja).

⁵ Communication de la Commission du 1^{er} décembre 2019, « Le pacte vert pour l'Europe », COM(2019) 640

essentiel que les politiques et instruments de l'UE contribuent effectivement au relèvement collectif, à l'échelle planétaire, des standards et ambitions face à ces problèmes mondiaux, et non pas à une course au moins-disant qui conduirait à aggraver les problèmes que nous rencontrons. Si la politique commerciale ne peut à elle seule régir l'ensemble des enjeux qui requièrent une réponse multilatérale, l'accès au marché européen, à ses entreprises et à plus de 450 millions de consommateurs constitue un levier de négociation, d'influence et d'incitation au relèvement des ambitions et standards qui, jusqu'à présent, est resté très insuffisamment utilisé.

A ce titre, en soutien au Pacte vert et aux stratégies et plans qui le déclinent (dont la Stratégie « de la ferme à la table » et la Stratégie Biodiversité) et tout en continuant à souscrire pleinement à la contribution conjointe des Pays-Bas et de la France, diffusée en mai 2020⁶ (WK 4813/2020), les autorités françaises considèrent que l'Union doit mettre en œuvre les mesures suivantes de manière prioritaire :

- **Conformément aux conclusions du Conseil européen du 21 juillet 2020, il convient de lutter contre les fuites de carbone en mettant en place au plus tard en janvier 2023 un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) pleinement compatible avec les règles de l'OMC.** Le MACF reposerait sur un système appliquant aux importations l'équivalent du système d'échange de quotas d'émission européen (ETS), tenant compte des efforts climatiques des pays exportateurs, de leur niveau de développement ainsi que du niveau de performance environnementale de chaque opérateur exportant vers l'UE. Ce MACF serait ainsi formulé de façon à s'assurer que la diminution des émissions de gaz à effet de serre dans l'UE ne s'accompagne pas de leur augmentation dans d'autres régions du monde moins ambitieuses (du fait d'une délocalisation de certaines activités émettrices). Il appliquerait, pour les importations dans l'UE sur une base non-discriminatoire, une tarification équivalente à celle s'appliquant aux productions dans l'UE (soumises à l'EU ETS). Dans un premier temps, ce mécanisme pourra être déployé sur un périmètre restreint de secteurs pilotes de l'EU ETS soumis à un fort risque de fuite de carbone, comme le ciment et l'acier. Sa mise en œuvre devrait par ailleurs permettre la suppression progressive des instruments actuels de lutte contre les fuites de carbone, en particulier les quotas gratuits.
- **Appliquer aux produits importés les mêmes standards de production sanitaires et environnementaux que dans l'UE, lorsque c'est pertinent pour protéger l'environnement et la santé à la plus grande échelle possible.** L'impact des efforts prévus dans les stratégies « en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 » et « De la ferme à la table », que la France soutient, sera plus réduit s'ils restent isolés ou sont remis en cause par la possibilité d'importer des produits qui ne respectent pas les mêmes impératifs. La France encourage donc la Commission à proposer aux filières concernées du Conseil des **mesures « miroir »**, qui devront être définies de manière pleinement compatible avec le cadre de l'OMC et notamment de l'accord SPS⁷, de façon à appliquer certains standards environnementaux et sanitaires de production dans l'UE aux produits importés en provenance d'Etats tiers dans le but d'assurer la protection de la santé publique et de l'environnement dans l'UE⁸. Il serait également nécessaire de **réexaminer de manière régulière l'ensemble des tolérances à l'importation**, à la lumière des avis scientifiques les plus récents, et de les supprimer pour les substances les plus préoccupantes pour la santé et ou l'environnement. Enfin, afin de mieux informer les consommateurs européens sur les standards de production, des

⁶ <https://ue.delegfrance.org/non-papier-de-la-france-et-des>

⁷ Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires

⁸ Cf. par exemple l'interdiction des importations d'animaux ou de produits animaux ayant fait l'objet d'utilisation d'antibiotiques comme facteurs de croissance en vue de lutter contre le phénomène mondial d'antibiorésistance, qui entrera en vigueur en janvier 2022.

règles harmonisées et transparentes d'étiquetage des aliments pourraient utilement être mises en place au sein du marché intérieur, en cohérence avec les règles de l'OMC.

- **Adopter une initiative législative sur la déforestation importée, comme prévu par la Commission** dans ses stratégies « De la ferme à la table » et « en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 ». Cette initiative, qui doit être présentée par la Commission d'ici juin 2021, est nécessaire pour lutter contre la déforestation importée dans l'UE et ainsi que pour prévenir les risques que celle-ci n'augmente sous l'effet des accords commerciaux comme le projet d'Accord UE-Mercosur. Elle pourrait pour cela notamment recourir à une approche de conditionnement de l'accès au marché européen au respect de critères de durabilité non discriminatoires, scientifiquement robustes, élaborés en partenariat avec les pays producteurs, ou encore à des approches volontaires ou réglementaires de diligence raisonnée, voire d'affichage⁹. Cette initiative pourrait par ailleurs s'appuyer sur les mesures proposées par la France dans sa Stratégie nationale sur la déforestation importée¹⁰.
- **Mettre en place un plan d'action européen en matière de conduite responsable des entreprises, s'appuyant entre autres sur les codes de conduite déjà en vigueur, comprenant des mesures obligatoires et volontaires.** Les autorités françaises rappellent ainsi leur soutien à la révision en cours de la directive sur le rapportage extra financier, ainsi que la proposition d'initiative législative sur le devoir de diligence annoncée par le Commissaire Reynders. L'adoption d'une approche commune sur la conduite responsable des entreprises permettra, en particulier dans la période post-crise, de contribuer à une résilience économique accrue. Il convient, de manière complémentaire, de **promouvoir des chaînes d'approvisionnement transparentes, responsables et durables**. L'Union pourra pour cela s'appuyer notamment sur le règlement européen 3TG sur les minerais de conflit (2017/821), qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2021, pour améliorer la transparence et la sécurité des approvisionnements depuis les zones de conflit ou présentant un risque élevé de conflit. S'agissant plus spécifiquement des batteries, les autorités françaises sont favorables à l'adoption de politiques d'approvisionnement conformes au Guide de l'OCDE pour les métaux de batterie (graphite, lithium, nickel et cobalt).

Au plan multilatéral, l'UE doit encourager la prise en compte du développement durable dans les règles du commerce au sein de l'OMC, avec notamment l'échéance de la 12^e conférence ministérielle. Le cadre de l'OMC ménage des marges de manœuvre pour l'adoption de règles internes sur la protection de l'environnement. Par ailleurs, certaines négociations en cours, en particulier celle sur les subventions à la pêche, constituent une contribution directe de l'OMC aux objectifs de développement durable de l'ONU. Le renforcement des règles encadrant les subventions industrielles, s'il permettait de traiter le phénomène de surcapacités qui en découle dans certains secteurs, serait aussi une contribution indirecte importante à un système de production plus durable. Il reste cependant utile de définir une approche d'ensemble, au-delà de ces éléments pris séparément. Les autorités françaises encouragent l'UE à jouer un **rôle actif au sein du groupe d'États membres de l'OMC dit groupe « FAST »** afin de mettre en place des discussions structurées d'ici à la 12^e conférence ministérielle. Celles-ci pourraient inclure des initiatives telles que l'élaboration de disciplines visant à réguler le commerce des plastiques notamment à usage unique et, à terme, sur les subventions aux énergies fossiles. S'agissant de la négociation d'un accord plurilatéral facilitant le commerce des biens environnementaux, les autorités françaises n'y sont pas défavorables sur le principe. Cependant, la suspension des travaux commencés en 2014 montre les limites de ce type d'approche face à l'urgence des enjeux de développement durable et de lutte contre le changement climatique.

⁹ Consultation publique ouverte le 3 septembre : « Déforestation et destruction des forêts — réduire l'impact des produits vendus dans l'Union européenne »

¹⁰ https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2018.11.14_SNDI_0.pdf

Enfin, au plan bilatéral, l'UE doit lier l'approfondissement des relations commerciales à des engagements conjoints plus forts en matière de développement durable et utiliser le levier que procure l'accès au vaste marché européen pour obtenir des dispositions plus ambitieuses dans les accords commerciaux bilatéraux et dans son système de préférences généralisées:

- **Faire de la ratification et du respect des obligations juridiquement contraignantes de l'Accord de Paris un élément essentiel qu'il s'agisse des futurs mandats de négociation ou des négociations en cours.** Cet engagement devrait reposer notamment sur deux éléments simples et objectifs qui sont la ratification de l'Accord de Paris lui-même, et l'obligation pour toutes les Parties à l'Accord de Paris de soumettre une contribution déterminée au niveau national (CDN ou NDC) tous les cinq ans, dont l'ambition représente « *une progression par rapport à la CDN antérieure [et correspondra à son niveau d'ambition la plus élevée possible]*¹¹ ». Cet engagement devrait s'inscrire à la fois dans le respect des compétences des comités internes de l'Accord de Paris et s'articuler avec les procédures de règlement des différends prévues dans les chapitres commerce et développement durable des accords de l'UE. Pour mémoire, les clauses essentielles n'ont vocation à être activées que dans des circonstances exceptionnelles, mais elles permettent, comme en matière de droits de l'Homme et de non-prolifération nucléaire, de consacrer la primauté de certains engagements multilatéraux sur les engagements bilatéraux consentis entre les pays.
- **Renforcer le caractère incitatif et effectivement contraignant des engagements des parties en matière de développement durable : (i) mettre en place des réductions tarifaires graduelles ou des conditionnalités tarifaires ciblées,** en fonction d'une mise en œuvre effective des dispositions contenues par exemple dans les chapitres Commerce et développement durable, ou selon des critères clairement établis portant par exemple sur la durabilité des produits, et en prévoyant la possibilité de retirer les préférences des lignes tarifaires couvertes en cas de violation des engagements correspondants et (ii) **adopter des modalités permettant de soumettre les dispositions des chapitres Commerce et développement durable à un mécanisme de règlement des différends susceptible de conduire à des sanctions** sur le plan commercial en cas de violation des engagements et de litige persistant.
- **Inscrire le respect effectif du principe de précaution** tel qu'établi au sein des traités européens et réaffirmer systématiquement dans les accords de l'UE la **préservation de la capacité des États à réguler** pour des objectifs légitimes de politique publique.
- **Renforcer le pilier social du développement durable (droits des travailleurs et droits de l'Homme),** en incluant dans les chapitres Commerce et développement durable un engagement à mettre en œuvre, en plus des conventions fondamentales de l'Organisation Internationale du Travail, les conventions prioritaires et autres conventions en matière de droit du travail ou de normes sociales lorsque c'est pertinent.
- **Sur les questions relatives à l'égalité femmes-hommes, poursuivre et amplifier la dynamique actuelle pour maximiser les avantages que les femmes retirent du commerce et mettre la politique commerciale au service de l'atteinte de l'ODD 5 relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes.** Il conviendrait de prendre de nouvelles mesures qui pourraient être articulées autour du renforcement de la prise en compte du genre dans les accords commerciaux, d'une meilleure représentation des femmes dans l'élaboration des politiques commerciales (se traduisant par exemple par une parité dans les organes de règlement des différends des accords) et de l'approfondissement des études sur les interactions entre le commerce et le genre, en lien avec les organisations internationales concernées.
- **S'agissant du système des préférences généralisées (SPG), inclure dans le règlement révisé un socle commun de conventions prioritaires en matière de développement durable,** à ratifier et à

¹¹ Article 4 de l'Accord de Paris

mettre en œuvre pour tous les pays bénéficiaires (des trois régimes). Le prochain règlement SPG doit, en effet, être davantage conditionné au respect des droits de l'Homme, des droits sociaux, des cadres internationaux en matière d'environnement. L'objectif du SPG ne doit pas être limité à promouvoir l'exportation de marchandises des pays en développement vers l'UE. Il doit encourager tous les partenaires commerciaux à accroître leurs ambitions en matière sociale et environnementale et de respect des droits humains, d'autant plus que le SPG de l'UE est un des régimes unilatéraux les plus généreux au monde.

Pour le secteur agricole, des engagements ambitieux doivent être pris avec les pays tiers notamment dans la conservation et la protection de la biodiversité et des systèmes alimentaires durables, y compris la santé des végétaux, la santé et le bien-être des animaux ainsi que l'utilisation durable des pesticides et des antimicrobiens, tout en veillant à leur mise en œuvre effective. Les denrées importées destinées à l'alimentation doivent être pleinement conformes à la législation de l'UE en matière environnementale et sanitaire.

2. L'Union doit renforcer et mieux utiliser ses instruments visant à assurer les conditions d'une concurrence équitable avec les pays tiers

Le renforcement à court terme des outils de l'UE pour garantir des conditions de concurrence équitables est indispensable, en parallèle d'une réforme du multilatéralisme en ce sens, qui prendra du temps (cf. infra 3). La priorité est de mettre en œuvre le cadre juridique existant, multilatéral et bilatéral, à travers l'adoption d'une stratégie européenne de respect des règles. Là où ce corpus est insuffisant pour traiter les enjeux, il faut également adopter rapidement des instruments complémentaires, permettant à l'UE de lutter contre les pratiques distorsives de pays tiers, et de se défendre face aux mesures unilatérales coercitives. Ces outils doivent être conçus dans le plein respect des principes multilatéraux et inciter les partenaires à s'engager dans une logique d'enrichissement des règles multilatérales.

2.1. L'Union doit se doter d'une stratégie claire et prévisible pour assurer la mise en œuvre et le respect des règles commerciales

Cette stratégie doit mobiliser l'ensemble des instruments existants sous l'égide du directeur général adjoint « chargé de l'application des règles » (CTEO¹²), qui en sera le principal responsable.

Outils

Cette stratégie doit permettre d'activer de manière optimale l'ensemble de ces instruments unilatéraux, bilatéraux et multilatéraux : instruments de défense commerciale (IDC), règlement « enforcement » modernisé, filtrage des investissements étrangers, lutte contre les obstacles au commerce, saisine de l'organe de règlement des différends de l'OMC ou des mécanismes de consultation et de règlement des différends des accords commerciaux bilatéraux, qu'ils concernent le volet commercial des accords, les chapitres Commerce et développement durable, ou les barrières d'accès aux marchés.

La Commission devra être garante de la bonne mise en œuvre du Règlement (UE) 2019/452 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union, dont l'entrée en application (le 11 octobre 2020) est intervenue dans un climat économique et sanitaire dégradé. Ce texte dote l'UE d'un premier outil qui participe à la protection des intérêts stratégiques de l'UE, y compris en période de crise. La Commission a un rôle pivot dans l'architecture créée par le règlement. Elle doit ainsi veiller à (i) assurer l'adhésion de l'ensemble des Etats membres au principe et aux modalités du mécanisme de coopération prévu et (ii) encourager les Etats membres qui n'en disposent pas encore, à se doter de mécanismes nationaux de contrôle des investissements étrangers.

¹² Chief Trade Enforcement Officer

Une attention politique particulière devrait être portée à la levée des barrières à l'accès aux marchés étrangers. Le CTEO devra identifier les actions de suivi de l'application des règles par secteur et par géographie, établir des calendriers prévisibles de traitement des plaintes et d'activation des différentes étapes de consultation avec les pays concernés par un risque de manquement, et les ressources humaines qui sont dévolues à ces actions au sein de la Commission. Le CTEO pourra également dans ce contexte contribuer, par ses retours d'expériences, aux négociations bilatérales et multilatérales pour que celles-ci mènent à la résolution d'irritants.

Le CTEO devra régulièrement s'assurer que les instruments dont il dispose sont adaptés pour permettre de lutter contre les pratiques distorsives identifiées, en particulier s'agissant des subventions versées par les Etats tiers, et proposer, le cas échéant, des améliorations ou des instruments complémentaires.

Procédures

Le CTEO devra devenir le point de contact des entreprises qui rencontrent des difficultés dans le commerce international et faciliter l'accès aux plaintes, en mettant en place des procédures par lesquelles les entreprises peuvent faire connaître leurs griefs de manière confidentielle, un délai de réponse maximal aux plaintes formelles indiquant les actions entreprises, notamment en matière d'accès au marché dans les pays tiers ainsi que de protection de la propriété intellectuelle (notamment la lutte contre la contrefaçon). Une attention particulière devra être portée aux PME, pour lesquelles le coût de l'entrée sur les nouveaux marchés et pour surmonter les obstacles au commerce et à l'investissement est plus lourd. L'accent devra être mis sur la fourniture d'informations plus accessibles et compréhensibles relatives à l'accès au marché et la promotion des accords commerciaux (informations sur les tarifs, les exigences en matière d'importation, les règles d'origine), et sur la mise en place d'un plan d'action visant à sensibiliser davantage les PME sur l'existence et les modalités de recours aux instruments de défense commerciale. Il conviendra également de continuer à intégrer un chapitre sur les PME dans les accords de commerce de l'UE.

Les autorités françaises sont également favorables à la mise en place d'un « **droit d'alerte** » **des parlements nationaux ou de la société civile qui conduise la Commission européenne à déclencher une pré-enquête sur l'application des engagements en matière de développement durable** dans le cadre des accords bilatéraux ou du système de préférence généralisé.

La stratégie de mise en œuvre et de respect des règles commerciales doit permettre un travail efficace de la DG Commerce – et notamment du CTEO – avec les autres directions de la Commission concernées, et notamment avec les douanes européennes et les services chargés des inspections sanitaires et phytosanitaires (contrôles au niveau de l'UE et audits en pays tiers, suivi des mesures de mise en conformité, et stratégie anti-fraude de l'UE) dont la crédibilité et l'efficacité sont essentielles pour la protection des consommateurs européens. Ainsi, la création de la fonction de CTEO doit permettre de renforcer la collaboration entre la DG Commerce et la DG Taxud, en permettant un accès du CTEO à des outils douaniers tels que SURV afin de contribuer à fournir une vision complète des échanges ressortant de la mise en œuvre des accords. Une articulation de cette fonction avec les instances chargées de la lutte contre la fraude douanière au niveau de l'UE, comme l'OLAF, doit permettre également d'enrichir sa perception des difficultés de mise en œuvre de la politique commerciale et conforter son rôle, en interne et en externe, pour y mettre un terme. Sur le volet sanitaire et phytosanitaire, il s'agira notamment, en lien avec la DG SANTE, de mieux faire respecter par les pays tiers les dispositions prévues dans les chapitres SPS des accords commerciaux.

La Commission devra enfin rendre régulièrement compte de ces actions devant le Conseil et le Parlement européen et veiller à la transparence de ses actions vis-à-vis du public, ainsi que des pays partenaires.

2.2. En parallèle, l'Union européenne doit encourager des adhésions ambitieuses des pays partenaires à l'accord de l'OMC sur les marchés publics, en finalisant l'adoption d'un instrument visant à encourager l'ouverture réciproque des marchés publics de ses partenaires

L'UE a largement ouvert ses marchés publics aux pays tiers, mais beaucoup de ces pays n'ont pas accordé à l'UE un accès comparable. Cette situation est dommageable pour les entreprises européennes, exposées ainsi à la concurrence d'entreprises étrangères sur le marché intérieur européen alors qu'elles ne bénéficient pas d'un accès aux marchés de ces pays tiers. Il est ainsi essentiel de finaliser rapidement les discussions sur le règlement relatif à un instrument international sur les marchés publics (dit IPI), pour renforcer la position de l'UE lors de la négociation de l'accès des biens, services et fournisseurs de l'UE aux marchés publics étrangers. Afin de garantir l'unité de l'Union face aux pays tiers, cet instrument devra s'appliquer uniformément au sein des Etats membres, en conférant de larges pouvoirs à la Commission européenne et en couvrant un champ suffisamment étendu de marchés publics pour que la perspective d'une restriction d'accès à ces marchés constitue un levier crédible vis-à-vis de nos partenaires.

2.3. Dans un contexte d'exacerbation des rivalités commerciales et d'aggravation des distorsions de concurrence, l'Union doit renforcer ses outils pour mieux lutter contre les effets distorsifs sur le marché intérieur des subventions versées par les Etats tiers et intensifier son action en faveur de la compétitivité des entreprises européennes sur les marchés des pays tiers

L'Union doit renforcer et développer ses outils pour mieux lutter contre les effets distorsifs sur le marché intérieur des subventions versées par les Etats tiers. Alors que le cadre multilatéral ne régit pas de manière suffisamment efficace les subventions qui ont une incidence sur le commerce et l'investissement international, l'arsenal législatif européen et en particulier le cadre de contrôle des aides d'Etat ne permettent pas non plus aujourd'hui de remédier aux distorsions que ces subventions créent dans le marché intérieur : gains abusifs de compétitivité, volonté d'éviction de concurrents européens.

Les autorités françaises sont ainsi pleinement favorables à l'approche proposée par le livre blanc de la Commission¹³ et considèrent qu'elle devrait déboucher rapidement sur l'adoption d'instruments législatifs, reposant sur une définition suffisamment ambitieuse et robuste du caractère distorsif des subventions. Ces instruments pourront également concourir au travail de persuasion que l'UE doit mener pour favoriser les progrès du cadre multilatéral sur les subventions.

Par ailleurs, ces subventions peuvent générer sur des marchés tiers, dans le cadre des financements exports, des effets distorsifs face auxquels la clause de « matching » (alignement avec les offres moins-disantes) prévue par l'arrangement OCDE sur le crédit-export pourrait être invoquée de façon plus volontaire.

L'enlèvement des négociations multilatérales sur le crédit export plaide, sous ce rapport, pour un renforcement de la coopération européenne. L'Union européenne doit se préparer à conforter sa place dans le jeu international en renforçant la coopération entre les agences nationales de crédit export. Le faible degré de coopération européenne dans ce domaine constitue un réel handicap face à la concurrence extra-européenne. Dans un contexte d'interdépendance croissante des chaînes de valeur européennes et d'exacerbation de la compétition internationale, il apparaît souhaitable de lancer un débat sur le soutien aux exportateurs impliqués dans un même projet ou contrat dans un pays tiers et, plus largement, sur de possibles coopérations industrielles. Cette coopération est particulièrement souhaitable dans le domaine du nécessaire **verdissement des financements export.** Souhaitée par plusieurs Etats membres, cette coordination apparaîtra d'autant plus nécessaire en cas d'échec des négociations à l'OCDE en novembre 2020.

¹³ Commission européenne, Livre blanc relatif à l'établissement de conditions de concurrence égales pour tous en ce qui concerne les subventions étrangères, COM(2020) 253.

De manière complémentaire, l'UE devrait soutenir les PME à l'export en proposant un cadre européen harmonisé de notation des PME, sur la base du cadre existant ECAF (*Eurosystem credit assessment framework*) qui délivre déjà des accréditations à certaines banques centrales de l'UE. En instaurant une coopération entre les pays membres ne disposant pas d'un tel service afin de leur mettre à disposition un socle commun d'outils et de méthodologies harmonisés, l'UE permettrait ainsi aux PME européennes une évaluation reconnue partout dans le marché intérieur de leur santé financière, de l'appréciation de leur environnement économique et concurrentiel et de leur politique RSE, de nature à leur faciliter l'accès à des produits d'assurance et de financement à l'export, susceptibles de dynamiser leurs exportations.

- 2.4. Enfin, face à la recrudescence de sanctions commerciales adoptées hors du cadre de l'OMC sans recours préalable à son système de règlement des différends, et de sanctions économiques extraterritoriales, l'UE et ses Etats membres doivent se doter d'un instrument de défense mutuelle et revoir les outils pour protéger plus efficacement les opérateurs économiques européens exposés aux sanctions extraterritoriales.

Réagir aux mesures de coercition

L'UE doit pouvoir se défendre et réagir rapidement face aux mesures d'Etats tiers de tous types (tarifaires comme financières, extraterritoriales ou non), adoptées hors de tout cadre juridique international, bilatéral ou multilatéral, qui viseraient à mettre en cause des décisions qu'elle ou ses Etats membres ont prises dans le plein exercice de leur souveraineté.

Les autorités françaises considèrent ainsi qu'il est nécessaire que l'UE se dote d'un instrument juridique « anti-coercition » purement défensif, permettant l'adoption de contre-mesures face à ce type de mesures. Cet instrument défensif doit assurer la défense mutuelle de l'UE et de ses Etats membres et être suffisamment efficace dans sa mise en œuvre pour dissuader toute tentative de coercition. L'instrument doit également encourager, le cas échéant, le recours aux mécanismes internationaux de règlement des différends, comme celui prévu par les règles de l'OMC dans le cas des mesures commerciales.

Réagir aux sanctions extraterritoriales

Par ailleurs, le recours croissant par les Etats-Unis à des mesures de portée extraterritoriale met en évidence le caractère préjudiciable de la législation américaine pour les opérateurs français et européens. Cette situation doit nous inciter à renforcer les outils européens pour circonscrire plus efficacement les effets extraterritoriaux des sanctions américaines ou toutes autres mesures économiques coercitives qui seraient prises par d'autres Etats comme la Chine.

Tout d'abord, il convient de restaurer le rapport de force avec les autorités américaines (Département d'Etat, Trésor/OFAC) sur le sujet de l'extraterritorialité des sanctions à travers une meilleure coordination entre l'UE et Etats membres mais surtout par la **création au niveau européen d'une fonction de représentation (représentant spécial) pour les sanctions extraterritoriales et leurs effets sur l'économie européenne** qui serait chargée du dialogue avec les Etats-Unis, tout en préservant les prérogatives et compétences des Etats membres. Ce représentant spécial qui s'appuierait sur les ressources du SEAE, DG FISMA et DG TRADE, aurait une fonction d'expertise et d'évaluation de l'effet des sanctions extraterritoriales et participerait à l'accompagnement et au soutien des entreprises européennes dans leur dialogue avec les autorités américaines.

Ensuite, afin de protéger efficacement les opérateurs économiques français et européens exposés aux sanctions il convient de remédier aux insuffisances et **modifier en profondeur le règlement européen 2271/96 dit « de blocage »** qui vise à annuler les effets dans l'UE des décisions et législations étrangères extraterritoriales. D'une part, il devrait permettre d'utiliser le conflit de normes entre la législation américaine extraterritoriale et européenne pour engager un **dialogue politique ciblé** sur la législation en question avec les autorités américaines. D'autre part, le **mécanisme d'indemnisation**

qu'il met en place, actuellement inutilisé car difficilement mobilisable, devrait permettre aux entreprises européennes de bénéficier d'une protection si elles sont sanctionnées et également quand elles sont engagées dans des procédures judiciaires lourdes et coûteuses.

Enfin, il convient de réfléchir à doter l'UE d'un moyen de **pallier l'absence de canaux financiers** avec certaines juridictions frappées par des sanctions extraterritoriales, afin d'assurer le commerce légitime et le soutien humanitaire.

3. L'Union doit poursuivre la modernisation du cadre commercial multilatéral pour apporter des solutions pérennes aux distorsions du commerce mondial et contribuer à la réponse aux enjeux mondiaux contemporains

Alors que les tensions commerciales se sont accrues ces dernières années, l'UE doit plus que jamais promouvoir le recours aux règles et aux outils multilatéraux pour apporter des réponses stables et durables aux déséquilibres et aux dysfonctionnements du commerce mondial. Les règles multilatérales doivent être complétées et leur mise en œuvre doit être mieux assurée, ce qui passe par une réforme et modernisation profonde de l'OMC, qui doit rester le cœur du système multilatéral tout en s'adaptant aux enjeux nouveaux.

3.1. Relancer la fonction de négociation pour apporter une réponse aux enjeux clés du commerce mondial, en particulier en matière de *level playing field*

Alors que le commerce mondial a connu des bouleversements considérables au cours des vingt dernières années, l'OMC n'a pas réussi à adapter son cadre de régulation. Les déséquilibres qui en résultent, notamment en termes de distorsions de concurrence liées à l'étendue du contrôle de certaines économies par les autorités étatiques, sont aujourd'hui à la racine de tensions commerciales qui pèsent lourdement sur la croissance mondiale.

Aussi les autorités françaises considèrent-elles qu'il est prioritaire de compléter le corpus de règles de l'OMC pour traiter les enjeux d'équité des conditions concurrentielles, en renforçant les règles qui encadrent les subventions industrielles de nature à distordre le commerce international, notamment lorsqu'elles mènent à la création de surcapacités ou permettent à des entreprises de fausser la concurrence sur des marchés tiers. Il s'agit également de mieux encadrer l'activité des entreprises d'Etat ou contrôlées par les autorités étatiques, y compris lorsqu'elles-mêmes sont à l'origine de la distribution de subventions ou lorsqu'il s'agit d'agences de crédit export, qui n'agissent pas comme des opérateurs de marché. Il convient également d'encadrer les subventions aux services par l'introduction de disciplines ambitieuses. Enfin, il est nécessaire de traiter les barrières qui introduisent un traitement discriminatoire à l'égard des investisseurs étrangers ou visent à organiser des transferts forcés de technologie. Les autorités françaises continuent d'être favorables aux travaux menés conjointement avec les Etats-Unis et le Japon depuis décembre 2018 et appellent au dépôt rapide d'une proposition de négociation auprès de l'OMC.

Les règles commerciales multilatérales doivent également apporter leur contribution à la réalisation des **objectifs communs de lutte contre le changement climatique et de développement durable**, (cf. supra 1.2.).

Il importe par ailleurs que le corpus de règles multilatérales soit étendu aux nouveaux domaines de l'économie internationale, à l'image du commerce électronique et de la négociation plurilatérale s'y rapportant à l'OMC. Tout en contribuant à renforcer la pertinence de l'organisation, la politique commerciale viendra aussi ici concourir à la mise en œuvre plus générale d'une stratégie numérique européenne. Cela passera par (i) la mise en place de règles au sein de l'OMC pour établir un cadre général de non-discrimination et lutter contre les pratiques prédatrices affectant les activités des opérateurs européens à l'étranger, et (ii) le renforcement de la confiance des citoyens, consommateurs et entreprises à l'égard de l'environnement numérique (protection de la vie privée des personnes, protection des données internes des entreprises, responsabilité des contenus,

propriété intellectuelle), dans le respect du droit des Etats à réguler pour des objectifs légitimes de politique publique, et notamment en défendant le modèle européen. Les services audiovisuels devront par ailleurs rester exclus des engagements de libéralisation des accords commerciaux.

Au sein du nouveau corpus de règles, les autorités françaises proposent de se concentrer sur une nouvelle approche du « traitement spécial et différencié » pour les pays en développement, qui doit permettre d’accompagner leur insertion progressive dans le commerce mondial et leur intégration dans les chaînes de valeur à différents niveaux, tout en les encourageant à s’inscrire dans une démarche de développement durable. Cette approche devrait prévoir des dérogations substantielles aux nouvelles règles adoptées par l’OMC lorsqu’elles ont un impact sur la stratégie de développement ou sur son inscription dans un cadre de durabilité, mais d’une durée limitée. En effet, le degré de dérogations et la temporalité de sortie de celles-ci seraient définis selon une logique de « graduation », en fonction de l’atteinte de cibles dans la trajectoire de développement, d’actions favorables au développement durable, et du degré d’insertion dans le commerce mondial. A ce titre, les autorités françaises considèrent que les économies membres du G20 ne devraient pas être éligibles au maximum de différenciation des règles compte tenu de leur poids dans le commerce mondial, qui montre une insertion pleine et entière dans l’économie mondiale. La différenciation maximale devrait être réservée aux économies les moins développées.

En termes procéduraux, et face au risque d’absence de consensus, les autorités françaises sont favorables à la possibilité de recourir, sous l’égide de l’OMC, à des **négociations plurilatérales** qui permettent de définir, entre les membres qui le souhaitent, un cadre de régulation et une reconnaissance mutuelle plus avancée des efforts définis en commun. L’adhésion d’autres membres, devrait ainsi rester possible par la suite. Pour inciter tous les membres à une négociation constructive et de bonne foi, et décourager les comportements de passager clandestin, la possibilité de conclure des accords plurilatéraux dérogeant à la clause de la nation la plus favorisée doit être explorée.

Enfin, il convient de **moderniser l’Arrangement OCDE de 1978 sur le crédit export**, qui est couvert par la clause de *safe haven* de l’OMC et n’est plus adapté à l’évolution des chaînes de valeur mondiales et à la concurrence des pays tiers n’y ayant pas adhéré ; cela doit permettre d’adapter ses règles aux nouvelles réalités du commerce international et à la nécessité d’engager la transition énergétique. La Commission devra en outre poursuivre son action au sein de l’International Working Group (IWG) sur le crédit export qui réunit depuis 2012, en sus des pays de l’OCDE, les pays émergents, et vise à trouver un accord véritablement global sur des exigences minimales dans le domaine du crédit export, notamment en matière de transparence.

3.2. Rétablir la fonction de règlement des différends

La mise en place du système de règlement des différends des accords de Marrakech est un progrès majeur auquel les autorités françaises sont profondément attachées : la mise en place d’un système d’arbitrage des griefs par une tierce partie, obligatoire pour les parties, à deux niveaux tire pleinement les conclusions des longues périodes historiques de guerres commerciales à base d’escalade des rétorsions croisées, avec pour objectif de créer les conditions de solutions définitives, stables, qui améliorent la prévisibilité du système commercial, et assurent l’application de l’ensemble du corpus de règles, actuel et futur. En ce sens, il est complémentaire du rétablissement de la fonction de négociation.

Ces objectifs restent valides, et les autorités françaises souhaitent la reprise rapide de la désignation des membres de l’organe d’appel – tout en encourageant les parties, en attendant, à avoir recours à l’arrangement intérimaire multipartite d’appel (MPIA) mis en place par l’Union européenne avec près d’une vingtaine d’Etats partenaires au printemps 2020.

Pour assurer le bon fonctionnement de l’organe d’appel et préserver un examen des affaires en appel qui permette d’assurer une forme de cohérence des rapports de panels entre eux, sans pour autant

encourager la juridictionnalisation excessive du règlement des différends, les autorités françaises souscrivent aux principes dégagés par le projet de décision du Conseil général élaboré par l'ambassadeur D. Walker en novembre 2019¹⁴, et proposent la mise en place d'un mécanisme de suivi permettant au Conseil général siégeant en Organe de règlement des différends d'en assurer le respect des éléments procéduraux et de fond. Il reviendra également au prochain directeur général de l'OMC d'assurer le bon management des services du secrétariat pour un support efficace des travaux de l'organe d'appel.

3.3. Assurer une transparence effective et un suivi efficace des politiques commerciales des membres de l'OMC

La troisième fonction de l'OMC, qui est d'assurer la transparence sur la façon dont les membres appliquent les règles et le suivi de leur politique commerciale, de façon à anticiper les éventuels différends ou les problématiques émergentes nécessitant une adaptation des règles, n'est aujourd'hui que très insuffisamment mise en œuvre, en particulier en ce qui concerne les notifications de subventions industrielles. Les autorités françaises sont favorables à l'adoption rapide de la proposition conjointe entre l'UE, les Etats-Unis et le Japon sur le respect des obligations de notification, assortie de programmes d'assistance technique pour soutenir la capacité administrative des pays en développement. En parallèle, le développement d'une capacité européenne de contre-notifications à l'OMC apparaît nécessaire pour mettre en lumière le non-respect des règles par des membres qui disposent pourtant des moyens de notifier.

4. L'Union doit assurer la contribution de son agenda bilatéral à ses intérêts stratégiques et à son agenda de développement durable.

Dans un contexte de crise du système multilatéral, et tout en gardant à l'esprit qu'il ne s'agit pas d'un substitut à la résolution de cette crise, les accords commerciaux bilatéraux peuvent revêtir un caractère assurantiel. Il est toutefois nécessaire que ceux-ci soient alignés avec l'ambition européenne en matière de développement durable, et en particulier le Pacte vert européen, les stratégies qui le déclinent et les politiques qui y contribuent. Dans ce contexte, les autorités françaises considèrent les priorités suivantes pour les cinq prochaines années.

4.1. Promouvoir une relation commerciale équilibrée et mutuellement bénéficiaire avec les principaux partenaires commerciaux de l'UE

En lien avec les propositions formulées pour assurer l'autonomie stratégique de l'Union (*supra* 1.1), les accords de commerce de l'UE peuvent apporter une contribution à l'objectif d'une plus grande diversification des approvisionnements de l'UE et à la sécurisation juridique de ses relations commerciales. Ce constat ne doit cependant pas nécessairement conduire l'UE à poursuivre la conclusion d'accords bilatéraux au même rythme que ces dernières années.

Ainsi, la priorité doit être donnée au suivi et à la mise en œuvre des accords existants, en lien avec l'action du CTEO (cf. *supra* 2.1). Le réseau d'accords de l'Union est à l'heure actuelle déjà très étendu (entre autres, Japon, Corée du Sud, Vietnam, Singapour, auxquels il faut ajouter l'entrée en vigueur provisoire du CETA, les négociations avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande et la modernisation en cours des accords avec le Chili et le Mexique, ainsi qu'avec l'Afrique australe et orientale).

Il convient de souligner que **la conclusion de nouveaux accords bilatéraux doit être pleinement cohérente avec les objectifs européens de développement durable (cf. *supra* 1.2).**

a) Promouvoir une relation commerciale équilibrée avec les principaux partenaires de l'UE

Dans le contexte actuel, l'UE devrait s'attacher à défendre un haut niveau d'exigence dans ses négociations commerciales, de manière à **engager ses principaux partenaires vers une relation**

¹⁴ Document OMC WT/GC/W/791

économique équilibrée et mutuellement bénéficiaire, et identifier les champs sur lesquels privilégier les axes de coopération.

Vis-à-vis des **Etats-Unis**, premier partenaire commercial de l'UE et partenaire historique avec lequel nous partageons de nombreuses valeurs comme la protection des libertés et l'Etat de droit, il conviendra d'évaluer l'impact des choix actuels de politique commerciale (dans toutes ses dimensions, y compris les sanctions extraterritoriales) et maintenir une réponse déterminée, proportionnée et compatible avec l'OMC pour défendre les droits de l'Union, et l'équilibre de notre relation économique, sans alimenter d'escalade. Le champ de coopération sur lequel nous devrions nous concentrer est, en priorité, la construction d'une vision commune et de propositions pour la modernisation du corpus de règles commerciales multilatérales, y compris au regard des enjeux sur lesquels nous partageons une analyse proche des problèmes à résoudre. Le retour des Etats-Unis dans l'Accord de Paris est hautement souhaitable et résorberait une incohérence majeure entre notre partenariat commercial et notre engagement environnemental qui interdit aujourd'hui d'envisager un accord commercial global; en tout état de cause, une approche graduelle sera nécessaire afin de reconstruire la confiance dans les relations commerciales transatlantiques, et l'agriculture devra rester en dehors des négociations actuelles, au plan tarifaire et non-tarifaire (SPS, préférences collectives).

Vis-à-vis de la **Chine**, les autorités françaises se reconnaissent dans l'agenda stratégique de l'UE proposé en mars 2019¹⁵ et considèrent prioritaire que l'Union européenne adopte une analyse partagée de la nature et du degré de notre interdépendance, de nos liens et de nos intérêts économiques. Il nous faut également mesurer l'impact des stratégies économiques pilotées et le cas échéant subventionnées par les autorités chinoises telles que « Made In China 2025 » ou l'« initiative ceinture et route »¹⁶, et leurs incidences sur la compétitivité des entreprises européennes. La poursuite des travaux sur le renforcement des règles internationales sur les subventions industrielles annoncé lors du sommet d'avril 2019 dans le cadre du groupe de travail conjoint UE-Chine sur la modernisation de l'OMC, doit rester une priorité. L'amélioration de l'accès au marché chinois, l'obtention de résultats robustes sur le développement durable (y compris le droit du travail) et la protection de l'investissement, ainsi que l'inclusion d'engagements chinois substantiels en matière de concurrence équitable sont enfin des prérequis avant toute conclusion des négociations sur un accord complet sur l'investissement actuellement en cours entre l'UE et la Chine.

Vis-à-vis du **Royaume-Uni**, les autorités françaises soutiennent la conclusion d'un partenariat commercial ambitieux qui préserve les intérêts essentiels de l'Union. Cet accord devra en particulier assurer un *level playing field* robuste notamment en matière d'aides d'Etat, ainsi que de normes sociale, environnementale et sanitaire, pour prévenir toute distorsion de concurrence aux portes du marché unique. L'Union devra également disposer de mécanismes de mise en œuvre renforcés, afin de garantir l'application de ces principes au Royaume-Uni. Ce cadre est un prérequis au maintien d'une relation commerciale ouverte avec le Royaume-Uni, qui doit reposer sur un juste équilibre des droits et obligations.

Le besoin de diversification géographique pour anticiper les risques devrait conduire l'UE à **approfondir et moderniser les liens commerciaux avec les pays du voisinage, en particulier les pays de la Méditerranée**. Afin notamment de contribuer à l'autonomie stratégique de l'Union, tout en conservant une économie ouverte sur le monde (cf. *supra* 1.1), les autorités françaises sont favorables à proposer à nos partenaires, dans un premier temps, de réviser de manière ciblée les accords d'association existants avec les pays du Maghreb (par décision des conseils d'association) en ce qui concerne les règles d'origine, en parallèle de la révision de la Convention Paneuromed, afin d'offrir à ces pays des débouchés ciblés sur des biens sur lesquels l'UE identifie un besoin d'approvisionnement

¹⁵ Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil sur les relations UE-Chine – Une vision stratégique, JOIN(2019) 5.

¹⁶ Initiative également connue sous le nom « nouvelles routes de la soie ».

extérieur, tout en permettant leur adhésion à la Convention révisée. A moyen terme, l'UE doit viser la finalisation des négociations des accords de libre-échange complets et approfondis (ALECA) avec le Maroc et la Tunisie, en mettant en avant l'intérêt mutuel d'un alignement technique réglementaire pour renforcer durablement les chaînes de valeur.

Le renforcement du cadre des relations commerciales de l'UE avec les partenaires africains sera également une priorité des prochaines années, notamment par la modernisation des accords de partenariat économique (APE), et en intégrant la perspective de la mise en œuvre de la zone de libre-échange continentale africaine et la perspective d'un accord commercial de continent à continent.

Enfin, l'UE devrait resserrer ses liens commerciaux avec les pays de l'ASEAN, en lien avec le renforcement de sa présence économique et commerciale dans l'Indopacifique.

b) Promouvoir les indications géographiques

Dans le contexte de ses accords bilatéraux, l'UE devrait en outre continuer à défendre une **protection renforcée de ses indications géographiques**, concomitamment à son action au sein de l'Acte de Genève, en allant au-delà du niveau de protection offert par le cadre de l'Accord sur les droits de propriété intellectuelle (ADPIC) de l'OMC. En tant que système de qualité, les indications géographiques répondent aux attentes des consommateurs et de la société civile en matière de garantie de l'origine, de développement d'activités dans les territoires et assurent aux producteurs une valorisation de la chaîne de valeur. Ils contribuent au rayonnement de l'Union européenne à l'international.

c) Définir un cadre multilatéral sur la protection des investissements

Enfin, en ce qui concerne la protection de l'investissement et le règlement des différends investisseurs-Etat, **l'UE et les Etats membres devraient s'abstenir d'engager de nouvelles négociations bilatérales sur l'investissement**. La priorité doit être la définition d'un cadre multilatéral sur la protection des investissements, à même d'assurer un juste équilibre entre le droit légitime des Etats à réguler et les responsabilités sociale et environnementale des investisseurs, incluant la création d'une Cour multilatérale d'investissement¹⁷. En complément des initiatives déjà lancées ou envisagées sur la facilitation et la libéralisation des investissements et sur le règlement des litiges investisseur-Etat, où l'UE est déjà le fer de lance de la promotion d'une cour permanente, un tel cadre multilatéral sur la protection des investissements se substituerait aux quelques 1400 accords bilatéraux existants entre les Etats membres et des pays tiers.

Dans l'attente d'un tel cadre multilatéral, les négociations bilatérales en cours ne devraient pas être menées à leur terme si elles n'aboutissent pas à un résultat conforme aux principaux paramètres du modèle d' « Investment Court System » promu par l'Union européenne. A cet égard, il conviendra d'envisager à court terme un retrait ordonné du Traité sur la Charte de l'Energie s'il ne peut être modernisé dans le sens souhaité par l'UE et les Etats membres. Un « véto climatique », sous la forme du mécanisme d'interprétation conjointe prévu dans le CETA, devra également être appliqué à l'ensemble des accords de protection de l'investissement de l'UE ainsi qu'aux ALE comportant un volet « investissements » non encore ratifiés.

4.2. Améliorer la transparence de la politique commerciale bilatérale et mieux mesurer l'impact des accords

La politique commerciale de l'UE doit être conduite de la manière la plus transparente possible, dans la continuité des améliorations apportées ces dernières années.

¹⁷ Negotiating directives for a Convention establishing a multilateral court for the settlement of investment disputes, mars 2018. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12981-2017-ADD-1-DCL-1/en/pdf>

A ce titre, il faut **faire évoluer l'approche de l'UE sur les études d'impact ex ante et ex post** de nos accords commerciaux (notamment dans l'étude de l'impact en matière de développement durable), de manière à fournir des **chiffrages sectoriels** et régionaux fins (couvrant notamment les régions ultrapériphériques) en complément des données agrégées au niveau de l'UE, qui sont peu significatives tant en termes de gains que de pertes de croissance. Cela permettrait à ce que le débat sur ces accords soit pleinement informé et alimente des décisions éclairées, y compris sur les risques de pertes enregistrés par certains secteurs face à une concurrence internationale accrue. Ces études devront aussi être **améliorées en ce qui concerne les implications environnementales** (émissions de gaz à effet de serre, changement d'usage des terres, impacts sur la déforestation et la biodiversité) **et sociales** de ces accords (granularité sectorielle plus fine et meilleure modélisation des marchés du travail). Le calibrage de ces études d'impact devra donner lieu, pour chaque négociation, à une discussion en Conseil, sur proposition de la Commission, permettant d'agrèer des termes de référence. Les études d'impact sur le développement durable (SIA) devront être publiées avant la conclusion des négociations et les résultats de ces études devraient pleinement être pris en compte dans les négociations, de manière transparente, y compris via la révision d'éléments déjà agréés dans la négociation si les études d'impact mettent en évidence des risques particuliers sur ces aspects, qu'ils soient économiques, sociaux ou environnementaux.

Pour les secteurs agricoles, dont plusieurs filières sensibles peuvent avoir de forts intérêts défensifs, il est également nécessaire d'améliorer la transparence et la communication sur le total des concessions consenties par l'UE dans le cadre de ses accords commerciaux et à l'OMC, et d'en faire un suivi global. Cela implique notamment une transparence accrue par catégorie de produit, sur la gestion et l'utilisation des contingents, y compris sur les produits des RUP et ce de façon cumulative. Ce meilleur suivi fournira **une base pour les études d'impact ex ante et ex post** sur les effets des accords ainsi que des **éléments d'appréciation objectifs pour le déclenchement des mesures de sauvegardes** ; s'agissant de ces dernières, il importe de **promouvoir l'introduction de clauses de sauvegarde efficacement mobilisables** permettant, le cas échéant, la suspension des flux déstabilisants pour les filières sensibles. **Ce suivi permettra également de définir une « enveloppe globale » de concessions soutenables pour chaque filière agricole sensible, dans laquelle doivent s'inscrire les ouvertures tarifaires, en cohérence avec les priorités de la PAC.** Les voies d'amélioration des bases statistiques et des méthodes d'analyse d'impact a priori et a posteriori sont indissociables des outils de suivi et de gestion des marchés agricoles de l'UE pour en faire des outils de pilotage fiables et fins et pour pouvoir réaliser un suivi et des études d'impact par filière, en identifiant spécifiquement les produits des régions ultrapériphériques, et ce de façon cumulative. Il est donc nécessaire que la **Commission se dote au plus vite de ces outils de pilotage, en lien avec les outils de suivi et de gestion du marché agricole de l'UE.**

Les efforts de transparence, de communication et d'association des parties prenantes et des sociétés civiles à la politique commerciale de l'UE devront en outre être encore accrus. A ce titre, les autorités françaises sont favorables à la publication systématique par le Conseil des lignes directrices de négociation qu'il a adoptées, de même que la Commission européenne s'est engagée à rendre publiques ses propositions. L'effort de transparence pourra en outre être amélioré via par exemple des événements destinés à améliorer la compréhension de la politique commerciale de l'UE et à permettre de mieux faire remonter les préoccupations des secteurs ou des opinions publiques.
