

## CONTRIBUTION DES ENTREPRISES A LA DEFINITION DE LA STRATEGIE DE LA POLITIQUE COMMERCIALE DE L'UE (2019-2024)

A l'occasion du renouvellement du Parlement européen et de la Commission européenne l'Afep a interrogé les grandes entreprises sur leurs priorités pour la mise à jour de la stratégie de la politique commerciale communautaire. De ce travail ont émergé des messages forts sur la place de l'UE et la compétitivité des entreprises européennes sur la scène mondiale, la nécessité d'une meilleure mise en œuvre des accords de commerce, les zones géographiques et les règles commerciales à privilégier et une meilleure prise en compte de la numérisation de l'économie.

**1.** L'UE doit renforcer l'autonomie de sa politique commerciale à l'égard de ses principaux partenaires, développer des outils d'ouverture commerciale, garantir à ses entreprises une égalité de traitement avec leurs concurrents sur les principaux marchés mondiaux et assurer pleinement sa sécurité économique.

**2.** La politique commerciale de l'UE doit être rééquilibrée au bénéfice de la mise en œuvre des accords de commerce, notamment par un meilleur suivi de l'application des accords, la mobilisation des outils de mise en conformité et le recours, le cas échéant, aux mesures de défense commerciales.

**3.** Sans renier l'engagement de l'UE en faveur du multilatéralisme, la priorité doit aller à la négociation d'accords bilatéraux et/ou plurilatéraux ambitieux, en ciblant les zones à fort potentiel de croissance.

**4.** Les futurs accords de libre-échange doivent œuvrer à la suppression des barrières non-tarifaires dans les secteurs des biens, des services et des marchés publics, renforcer les atouts technologiques des entreprises et leur capacité à investir, établir des règles de « level playing » pour une concurrence équitable et embrasser la numérisation du commerce international.



## L'UE DOIT RENFORCER L'AUTONOMIE DE SA POLITIQUE COMMERCIALE ET SE DONNER LES MOYENS D'UN DIALOGUE D'ÉGAL A ÉGAL AVEC SES PRINCIPAUX PARTENAIRES ÉCONOMIQUES

### Une stratégie interne et externe de compétitivité

■ L'UE doit se doter d'une **stratégie commerciale et économique globale**, en particulier vis-à-vis de ses deux partenaires principaux, les Etats-Unis et la Chine, visant à **réduire l'écart de compétitivité entre l'UE et ces pays notamment dans les domaines des technologies et du numérique, maintenir une égalité de traitement entre entreprises de l'UE et leurs compétiteurs américains et chinois, et assurer une meilleure affirmation de l'UE sur les marchés mondiaux**. Ces deux stratégies intégrées doivent **se décliner dans les politiques internes de l'UE, dans les relations bilatérales avec ces deux partenaires commerciaux, les accords avec les pays tiers et dans les accords multilatéraux et plurilatéraux**.

■ Les entreprises saluent à cet égard l'effort impulsé par la Commission européenne et le Service européen d'action extérieur pour **élaborer ce nouveau cadre stratégique vis-à-vis de la Chine dans leur communication du 12 mars 2019 et invitent le Conseil à ancrer cette nouvelle approche dans les politiques de l'UE à l'égard de la Chine**. La préparation d'un document analogue pour les Etats-Unis, en complément de la négociation bilatérale, serait **bienvenue**.

■ La compétitivité « intrinsèque » des entreprises de l'UE suppose **l'élaboration d'une véritable politique industrielle orientée vers la recherche et le développement dans les nouvelles technologies et l'avènement d'entreprises de taille**

globale. L'ensemble des politiques de l'UE doivent être mobilisées pour atteindre ces objectifs de politique commerciale.

■ La compétitivité « externe » passe par la poursuite des **efforts d'ouverture des marchés des pays tiers et l'adoption de règles de « level playing field » au niveau multilatéral et / ou bilatéral (cf infra)** en particulier pour apporter un correctif aux politiques distortives de ses principaux partenaires commerciaux mais aussi par **une réorganisation de la politique commerciale de l'UE pour systématiquement répondre aux défis posés par leurs politiques**.

■ La politique commerciale de l'UE doit se doter, en complément et en appui des négociations multilatérales et bilatérales, d'**outils unilatéraux de gains / restauration d'accès au marché**, notamment en matière de marchés publics (initiative « IPI ») face à des barrières telles que le « Buy American Act » ou de **garantie de respect de la propriété intellectuelle**. Ces législations, tout comme les mesures de défense commerciale (cf. infra) doivent bien entendu être conçues et être utilisées **sans finalité protectionniste et dans le but unique d'ouvrir les marchés des partenaires commerciaux** lorsque ceux-ci maintiennent des barrières à l'entrée des entreprises européennes.

■ L'UE doit également pouvoir contrer **les effets restrictifs pour les entreprises des initiatives des Etats-Unis, et de la Chine vis-à-vis des pays tiers**. Cette réorientation ne doit pas passer par des mesures hostiles ou elles-mêmes protectionnistes (à l'instar de certaines clauses « pour autrui » de l'USMCA) mais, **par exemple, par l'introduction de conditionnalités positives dans les accords de partenariat passés avec ces pays tiers**. Face au déploiement des Routes de la Soie qui s'accompagnent souvent de privilèges accordés aux entreprises chinoises au détriment de leur concurrents, les concessions commerciales et les programmes d'aides de l'UE accordés dans les accords de partenariat avec les pays concernés doivent ainsi s'accompagner de clauses de non-discrimination dans la réalisation et l'utilisation des infrastructures au profit des entreprises de l'UE.

## Une capacité de réponse et de protection contre les mesures unilatérales de nos partenaires commerciaux

■ La politique commerciale de l'UE ne peut évidemment pas se priver des outils que sont les **mesures compensatoires ou de rééquilibrage** en cas de mesures restrictives unilatérales de nos partenaires commerciaux, tels que les Etats-Unis. Les entreprises soutiennent le principe de telles mesures, pourvu **qu'elles interviennent en dernier ressort, qu'elles préservent au maximum les biens produits par les entreprises européennes ou qui s'ensèrent dans les chaînes de valeurs transnationales.**

■ L'UE doit par ailleurs **préserver ses entreprises des effets des législations extraterritoriales adoptées par ses partenaires commerciaux.** A cet égard, le programme de travail de la prochaine Commission européenne devrait comporter notamment une profonde révision de ses outils juridiques tels que le règlement n° 2271/1996 du 22 novembre 1996 dit « règlement de blocage », pour donner aux mesures européennes la crédibilité qui leur manque face aux sanctions américaines.

■ Il est enfin nécessaire que l'UE **protège davantage les intérêts stratégiques de son économie et ses entreprises.** Le règlement relatif au filtrage des investissements directs étrangers, adopté en février 2019, constitue un élément-clé de cette politique et doit être mis en œuvre rapidement aux fins de créer une **culture commune du filtrage et davantage de solidarité entre Etats membres dans la réponse** face aux velléités de prises de contrôle d'activités essentielles pour la sécurité de l'UE et la compétitivité des entreprises. Cette mise en œuvre rapide doit constituer une première étape vers une approche plus intégrée du filtrage.

## 2

### LA POLITIQUE COMMERCIALE DOIT CONDUIRE A UN REEQUILIBRAGE SUBSTANTIEL ENTRE LES ACTIVITES DE NEGOCIATION ET DE MISE EN ŒUVRE DES ACCORDS DE COMMERCE

■ Après la ratification d'accords de commerce stratégiques telles que ceux négociés avec la Corée du Sud, Singapour, le Vietnam et surtout le Japon et le Canada, **il est indispensable que l'UE consacre au moins autant d'énergie et de moyens à la mise en œuvre des accords de libre-échange qu'à leur négociation.** C'est une question de **crédibilité pour l'UE et d'effectivité pour les entreprises européennes.**

■ Le **premier défi majeur** est la **mise en conformité des législations et des politiques commerciales** de nos partenaires avec les accords de commerce dûment ratifiés. Dans de nombreux cas, les pays tiers avec lesquels l'UE a signé des accords ambitieux ont souvent un rapport aux normes juridiques très différent des Etats membres de l'UE ou un important déficit de capacités administratives pour « absorber » les changements réglementaires et pratiques entraînés par l'accord, accroissant les risques d'une application partielle ou biaisée des accords.

■ L'UE doit donc se doter des **instruments adéquats de suivi et d'accompagnement** des « transpositions » et mises en œuvre des accords commerciaux par ses partenaires. Outre les programmes de coopération existants, la mise en œuvre des accords des accords de commerce devrait s'accompagner de **la mise en place de cellules dédiées dans les délégations de l'UE concernées pouvant signaler rapidement les défauts de conformité ou les lenteurs dans la transposition et de mobilisation de ressources additionnelles au siège de la Commission européenne.**

■ **Le deuxième défi, connexe**, est de disposer de **recours et leviers effectifs contre la méconnaissance de leurs engagements par nos partenaires commerciaux**.

■ Il s'agit tout d'abord de systématiser **l'invocation des mécanismes de règlement des différends bilatéraux** et de ne pas hésiter à **saisir l'instance de règlement des différends propre à chaque accord**, lorsque les consultations préalables n'ont pas donné de résultats probants. Par ailleurs, **les violations les plus flagrantes des concessions commerciales par un partenaire commercial, notamment sur les délais de libéralisation**, devraient pouvoir donner lieu à **des suspensions automatiques des concessions de l'UE**, ce qui imposerait à l'avenir de négocier des clauses en ce sens. Pour garder une certaine flexibilité, et notamment en cas de discussions fructueuses avec l'autre partie, le Conseil pourrait décider de bloquer le déclenchement de la mesure de suspension par une décision en comitologie.

■ **La violation des règles de level playing field concurrentielles** (règles sur la concurrence, les subventions) et, pour partie, **réglementaires** (procédures domestiques dans les services, règles anticorruption, gouvernement d'entreprises, règles sociales et environnementales) **doit pouvoir être actionnée devant une instance de règlement des litiges** et donner lieu à des **sanctions adaptées** selon le type de règles enfreintes.

■ Pour plus d'efficacité, il serait également **utile de conditionner le lancement de négociations bilatérales préférentielles au respect préalable des engagements pris par nos partenaires commerciaux dans le cadre de l'OMC** et/ou de solutions apportées à des problèmes récurrents d'accès au marché sur le modèle de la liste dite « TBT » discutée avec le Japon en amont de la conclusion de l'accord de partenariat.

■ Enfin, les possibilités de **recours aux instruments de défense commerciale (clauses de sauvegarde, droits antidumping et antisubventions)** doivent être **optimisées**. La réforme de 2018 a élargi le champ des personnes morales pouvant demander le lancement d'une enquête et a raccourci certains

délais de procédures mais il faut aller encore plus loin, notamment **avec la possibilité de contester une décision de ne pas infliger ou de lever des mesures de défense commerciale**. En contrepartie, les besoins des industries « utilisateurs » doivent être pleinement pris en compte dans le bilan coûts/avantages des mesures de défense commerciale.

■ Dans ce contexte, le prochain collège des commissaires devrait également examiner **quel est le modèle d'organisation le plus efficace** pour assurer le contrôle de la mise en œuvre des accords de libre-échange et une utilisation plus dynamique des instruments de défense commerciale ou des outils d'ouverture de marché tels que l'IPI. **Le schéma de deux « agences »** sur le modèle américain de l'USTR et l'International Trade Commission (ITC) mérite au moins d'être exploré.

### 3

**SANS NEGLIGER L'OMC, LA POLITIQUE COMMERCIALE DOIT CONTINUER A S'APPUYER PRINCIPALEMENT SUR LES NEGOCIATIONS BILATERALES, CENTREES SUR L'ACCES AU MARCHE DANS LES ZONES GEOGRAPHIQUES PRIORITAIRES ET LA GESTION DES RELATIONS AVEC LES ETATS-UNIS ET LA CHINE**

**Clair soutien à la réforme de l'OMC mais priorité aux initiatives bilatérales**

■ La crise de l'OMC, rendue encore plus patente à l'occasion du blocage prochain de l'organe d'appel du mécanisme de règlement des différends, a rappelé **le rôle central de l'organisation pour assurer un cadre institutionnel et un réseau de règles de base aux relations commerciales multilatérales**.

■ À ce titre, les entreprises **soutiennent les initiatives de l'UE** et des différentes coalitions (dont la trilatérale UE-US-Japon) **pour refonder l'OMC et la doter des disciplines permettant de mieux réguler le commerce international au XXI<sup>ème</sup> siècle**, notamment quand les solutions aux tensions commerciales ne peuvent être trouvées qu'au niveau multilatéral (surcapacités sur le marché de l'acier et de l'aluminium par exemple, cadre applicable aux émergents, etc).

■ Cela étant, **les négociations bilatérales et / ou plurilatérales (tels que le TiSA, EGA ou le commerce électronique) demeurent, en l'état, le vecteur le plus prometteur** pour continuer à libéraliser le commerce avec nos partenaires commerciaux et, en même temps, à développer les disciplines de régulation et de level-playing. De ce point de vue, **les entreprises demandent une continuité avec les grandes orientations de la politique commerciale de l'UE depuis 2006 et le tournant « bilatéral » pris à cette époque.**

### **Ciblage sur l'accès au marché des zones à forte croissance**

■ Hors des relations avec les deux partenaires principaux de l'UE, les Etats-Unis et la Chine (cf autres sections), **les négociations commerciales bilatérales devraient toutefois être mieux ciblées sur des zones géographiques prioritaires**, notamment au regard **du potentiel économique des pays concernés et du rapport coût/efficacité des accords** (efforts de négociation et barrières à démanteler en regard du marché escompté).

■ Compte tenu de leur niveau de développement, les **pays de l'ASEAN et de l'Asie du Sud** doivent ainsi s'imposer comme **la première priorité à l'agenda des négociations de l'UE**. A cet égard, l'UE devrait relancer rapidement les négociations avec les partenaires les plus intéressants de l'Asie du Sud-Est, tels que **la Thaïlande et la Malaisie**, en tirant profit, pour cette dernière, de l'acquis du Partenariat transpacifique (CPTPP) dans un certain nombre de domaines. L'accélération des

discussions avec l'Indonésie serait bien entendu très appréciée des entreprises, compte tenu de la taille de son marché. Enfin, malgré les difficultés rencontrées jusqu'à présent et le maintien de politiques protectionnistes, **le marché indien justifie une tentative de reprise des négociations bilatérales sur le volet « investissements ».**

■ En dépit de l'instabilité politique et des tensions intrarégionales, les entreprises souhaiteraient par ailleurs un regain et un approfondissement des négociations bilatérales avec les **pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord**, en parallèle avec un soutien à la relance de l'intégration régionale.

■ Il est important **d'approfondir l'union douanière avec la Turquie** en supprimant les obstacles aux échanges par davantage de **facilitation douanière, la suppression des barrières non-tarifaires et la libéralisation des échanges de biens et de services**. Une attention identique doit être portée aux liens économiques avec le Maghreb, notamment dans le cadre des négociations en cours avec la Tunisie.

■ **L'Afrique subsaharienne est un objet d'intérêt croissant pour les entreprises**. Elles **soutiennent l'initiative de la Commission européenne en faveur d'un nouveau partenariat avec les pays d'Afrique**, visant à la fois à stimuler l'intégration économique interrégionale et à instaurer à terme un accord de libre-échange entre l'UE et l'ensemble des pays africains. En attendant de parvenir à cet objectif continental, l'UE doit **approfondir ses liens commerciaux avec chacun des espaces régionaux, et notamment inclure davantage de discussions sur les sujets non tarifaires**. Les liens avec l'Afrique doivent également s'inscrire dans **une logique de « désencerclement » des axes commerciaux tissés par nos principaux partenaires** (cf. première partie).

### **Régulation des tensions avec les Etats-Unis et la Chine**

■ Dans le cadre de sa stratégie globale vis-à-vis des Etats-Unis et de la Chine, l'UE doit s'assurer que **les négociations commerciales bilatérales**



en cours ou à venir permettent d'atténuer les tensions commerciales et/ou de rééquilibrer le rapport de force avec eux avec ces deux partenaires commerciaux sans pour autant de se départir des principes de base ancrés dans le droit de l'OMC ni réaliser des concessions au détriment des entreprises européennes.

■ Dans le cas des Etats-Unis, la poursuite du dialogue transatlantique actuel et l'ouverture de négociations bilatérales sur le fondement du plan Juncker-Trump **paraissent souhaitables pour éviter une spirale tarifaire** et obtenir le démantèlement des droits de douane additionnels sur l'acier et l'aluminium. A cet égard, la liste des sujets à négocier **devrait couvrir l'ensemble des tarifs industriels y compris ceux de l'automobile, une large palette d'instruments de coopération réglementaire** (notamment en incluant les produits chimiques), **voire l'accès au marché en matière de services et d'investissement, sans aborder les sujets agricoles**. L'UE devrait en revanche s'abstenir d'entrer dans la logique des quotas volontaires. En cas d'action unilatérale des Etats-Unis, les entreprises **soutiennent le recours à des mesures de rééquilibrage sous les réserves indiquées plus haut.** (Cf. première partie)

■ Dans le cas de la Chine, l'UE doit poursuivre la **combinaison actuelle de discussions bilatérales sur les investissements et les indications géographiques et d'échanges bilatéraux sur la réforme de l'OMC** ou l'accession à l'Accord sur les marchés publics, pour convaincre la Chine d'accroître l'accès au marché pour les entreprises européennes (principalement en termes d'investissement et de marchés publics) et surtout d'adopter des règles de level-playing field.

■ Dans l'hypothèse d'un enlisement des négociations OMC, l'UE **devrait alors pousser l'idée d'un accord plurilatéral avec les principaux acteurs concernés notamment par l'encadrement des subventions et les sujets de transferts de technologie.**

## 4

### LES PROCHAINS ACCORDS DE LIBRE-ECHANGE DOIVENT EQUILIBRER NEGOCIATIONS SUR L'ACCES AU MARCHE ET DISCIPLINES DE « LEVEL-PLAYING FIELD » ET APPROFONDIR LA PRISE EN COMPTE DU DEPLOIEMENT DU NUMERIQUE DANS LE COMMERCE INTERNATIONAL

#### Maintien de l'effort sur la suppression des barrières non-tarifaires

■ Les accords de commerce doivent continuer à favoriser **la libéralisation des échanges avec les partenaires de l'UE dans toutes les composantes des relations économiques avec ceux-ci**. A cet égard, malgré la tendance actuelle des Etats-Unis de recentrer leur politique commerciale et celles de ses partenaires sur les questions tarifaires ou de balance commerciale, il est important que la politique de négociation de l'UE poursuive **simultanément les objectifs d'érosion tarifaire, d'ouverture des services et de démantèlement des barrières non tarifaires dans le secteur des biens, des services et des marchés publics.**

■ Les entreprises souhaitent à ce titre l'approfondissement des **négociations sur la convergence réglementaire et les mécanismes de coopération réglementaire** dans le domaine des normes techniques, et notamment des dispositifs de **reconnaissance mutuelle des certifications délivrées par les organismes tiers**. Dans ce domaine, il est primordial que l'UE poursuive un objectif de **diffusion des normes européennes** ou, à tout le moins, de normes internationales élaborées dans un cadre multilatéral équitable.

■ Dans un contexte de concurrence technologique exacerbée, les négociations multilatérales

et bilatérales doivent plus que jamais viser le **renforcement de la protection de la propriété intellectuelle**, notamment par la **diffusion de normes plus exigeantes que celles de l'accord ADPIC**, une **protection accrue du secret des affaires et la lutte contre les transferts de technologie forcés**, notamment à l'occasion des opérations d'investissement, de certification et d'octroi de licence.

■ Compte tenu du modèle d'internationalisation des entreprises françaises, largement fondé sur les investissements directs, les négociations commerciales doivent continuer de **favoriser la libéralisation et la protection des investissements avec nos partenaires commerciaux**, et notamment la suppression des discriminations à l'encontre des investisseurs étrangers telles que l'obligation de constituer des joint-ventures avec des entreprises locales ou des accès différenciés au crédit.

■ Le recours à la scission des accords de commerce, mise en œuvre dans le cadre de l'accord de partenariat avec le Japon ou l'accord de libre-échange avec Singapour, ne doit par ailleurs pas **s'effectuer au détriment des régimes de protection d'investissement**, qui demeurent le meilleur outil pour assurer un bon climat d'affaire et garantir notamment des modes de règlement rapide des litiges entre investisseurs et Etat. A cet égard, l'UE devrait davantage porter ses efforts sur **l'amélioration des règles de procédures d'arbitrage dans les cadres existants** plus que de chercher à établir une juridiction multilatérale des investissements, source de lourdeur procédurale.

## Développement des règles de « level playing field »

■ Les gains d'accès au marché obtenus par les accords de commerce ne peuvent être réellement utiles aux entreprises que **s'ils s'accompagnent de règles de concurrence équitable ou « level playing field »**, de manière à éviter les comportements prédateurs des compétiteurs originaires

des pays tiers (dumping alimenté ou non par des subventions distortives, pratiques déloyales dans le monde des affaires ou encore nivellement des normes sociales ou environnementales).

■ L'UE doit ainsi continuer à promouvoir au plan multilatéral et bilatéral des **normes de concurrence inspirées du droit européen de la concurrence et des régimes plus stricts d'encadrement des subventions en matière de biens et de services**, avec notamment, une extension aux **subventions versées aux entreprises d'Etat**, ou distribuées par ces dernières, un **élargissement du nombre des subventions réputées prohibées et un régime allégé de présomption de dommage**.

■ Un accès équitable aux procédures d'appel d'offre et la réalisation d'opérations d'investissements (fusions et acquisition) sur une base de confiance mutuelle justifie également l'inclusion dans certains accords de libre-échange, de **règles anti-corruption de base et un filet minimal de normes en matière de gouvernance des entreprises**.

■ Par ailleurs, une concurrence équitable requiert également des **normes minimales en matière de droit du travail, de lutte contre le changement climatique et de protection de l'environnement**. Les entreprises soutiennent l'instauration d'un lien entre accords de commerce et l'Accord de Paris et l'introduction de disciplines connexes pour s'assurer de la réduction des écarts de « compétitivité carbone » entre l'UE et les pays tiers. Elles souhaitent que l'accent soit mis sur la diffusion de **bonnes pratiques environnementales dans les accords de libre-échange** (meilleur accès au marché pour les technologies et les services « verts », contribution des règles anti-dumping et antisubventions aux réductions d'émission de carbone).

## Les défis du numérique

■ Compte tenu de la diffusion rapide des nouvelles technologies numériques dans le commerce international, **l'UE doit tenir une position plus offensive**

**dans le développement des règles multilatérales et bilatérales en matière de numérique**, à la fois pour contrer les restrictions imposées par certains partenaires commerciaux et pour **ne pas se faire imposer à terme des normes développées dans des accords de commerce entre Etats tiers**.

■ Les négociateurs de l'UE doivent ainsi rechercher **l'élimination des restrictions aux flux des données** non justifiées par des contraintes de sécurité publique et notamment, la suppression des obligations de localisation de données. Les directives de négociation devraient également systématiquement

prévoir que **les discussions sur des décisions d'adéquation réciproques** se déroulent simultanément aux négociations sur l'accord de commerce lui-même, **de manière à faciliter les flux de données personnelles** au moment de l'entrée en vigueur des accords.

■ Les accords de commerce doivent également permettre l'établissement de **cadres de coopération réglementaire sur les normes en matière de cybersécurité, d'intelligence artificielle et de commerce électronique**.

### **A propos de l'Afep**

*Représentant 115 des plus grands groupes privés exerçant leurs activités en France, l'Afep – Association française des entreprises privées – participe au débat public avec pour ambition d'apporter des réponses pragmatiques en faveur du développement d'une économie française et européenne compétitive.*

*En France, les entreprises membres de l'Afep contribuent pour plus de 13 % au PIB, emploient 2 millions de salariés directs et versent 19 % des prélèvements obligatoires pesant sur les entreprises.*

**Contact :** Marc Poulain – [m.poulain@afep.com](mailto:m.poulain@afep.com)