COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 16.12.2008
COM(2008) 874 final

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

CONCERNANT LA DIMENSION EXTÉRIEURE DE LA STRATÉGIE DE LISBONNE POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI:

Rapport sur l'accès aux marchés et définition d'un cadre pour une coopération internationale plus efficace en matière de réglementation

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

CONCERNANT LA DIMENSION EXTÉRIEURE DE LA STRATÉGIE DE LISBONNE POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI:

Rapport sur l'accès aux marchés et définition d'un cadre pour une coopération internationale plus efficace en matière de réglementation

1. INTRODUCTION

L'ouverture des marchés est primordiale car des marchés ouverts peuvent générer croissance, emploi et investissement. Elle est essentielle non seulement pour les entreprises de l'Union européenne, mais aussi pour celles des économies développées et en développement du monde entier. Dans le cas de l'Union cependant, qui constitue la plus grande entité commerciale du monde, l'ouverture des marchés revêt une importance toute particulière. La crise économique et financière qui sévit aujourd'hui fait poindre le risque d'un retour accru au protectionnisme. Il est fondamental de tirer les leçons du passé et de lutter contre ces tendances. Réunis récemment à Washington, les chefs d'État et de gouvernement des pays du G20 se sont montrés résolument décidés à donner pleinement corps aux objectifs de politique commerciale[1].

Dans ce contexte, la levée des obstacles au commerce qui subsistent – avant tout par la conclusion rapide et positive du cycle de négociations commerciales internationales de Doha, mais aussi par des démarches bilatérales ou régionales – devient fondamentale pour développer pleinement la croissance et le potentiel des entreprises, en particulier pour les PME, qui représentent plus de 99 % des entreprises de l'Union et comptent pour 67 % des emplois dans le secteur privé. La convergence et la coopération réglementaires, y compris dans le secteur financier, peuvent être des instruments efficaces au service de la stabilité internationale et de l'amélioration des perspectives commerciales.

La stratégie pour une Europe compétitive dans une économie mondialisée[2], lancée à la fin de l'année 2006, forme un volet essentiel de la dimension extérieure de la stratégie de Lisbonne que poursuit l'Union européenne en faveur de la croissance et de l'emploi; elle définit des objectifs ambitieux d'ouverture des marchés les plus importants, en particulier en Asie. Un pas décisif a été franchi à cet égard depuis avril 2007, avec la stratégie redéfinie de l'Union européenne en matière d'accès aux marchés[3]. L'importance de ces efforts d'ouverture des marchés a été soulignée l'année dernière dans le rapport de la Commission au Conseil

---

1 Le 15 novembre 2008, les chefs d'État et de gouvernement des pays du G20 sont convenus de ne plus instituer de nouveaux obstacles aux investissements ou aux échanges de biens et de services au cours des 12 prochains mois et de se mettre d'accord en 2008 sur des modalités en vue de mener à bien le programme de Doha pour le développement et d'aboutir, dans ce cadre, à des résultats ambitieux et équilibrés.

2 COM(2006) 567 du 4.10.2006.

3 COM(2007) 183 du 18.4.2007.

européen de printemps sur la stratégie de Lisbonne[4] et a été confirmée par les dirigeants européens, qui ont proposé la présentation d'un rapport annuel sur l'accès aux marchés en vue d'identifier les pays et les secteurs où des obstacles importants subsistent.

Deux axes majeurs ont été définis:

- l'Union européenne doit, d'une part, exploiter tous les instruments à sa disposition pour préserver son ouverture et pour améliorer l'accès aux marchés des pays tiers pour ses entreprises;

- elle doit, d'autre part, renforcer le dialogue stratégique avec ses principaux partenaires parmi les pays tiers en vue d'élaborer des solutions mutuellement avantageuses, de promouvoir des normes plus exigeantes et d'accroître la convergence réglementaire.

Le plan européen pour la relance économique[5], adopté le 26 novembre 2008 par la Commission européenne, a confirmé ces objectifs et proposé des mesures concrètes visant à préserver et élargir l'ouverture des marchés et à soutenir l'emploi[6], en ces temps de crise économique. L'accès amélioré aux marchés ainsi que la convergence et la coopération en matière de réglementation sont deux éléments charnières de ce plan. Dans le climat économique actuel, les efforts visant à faire davantage converger les réglementations dans les secteurs financiers deviennent indispensables.

La présente communication constitue le premier rapport sur l'accès aux marchés; elle propose la marche à suivre pour que l'Union puisse atteindre son objectif d'ouverture à l'intérieur et à l'extérieur de ses frontières, et explique en particulier comment l'Union peut se ménager un accès ouvert et équitable aux marchés des pays tiers qui comptent le plus pour les entreprises européennes, notamment par la coopération réglementaire.

Ce rapport marque un pas de plus dans les efforts visant à renforcer la dimension extérieure de la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi au-delà de 2010. D'autres domaines d'action de cette stratégie seront mis à contribution et les liens entre les politiques menées dans l'Union et celles tournées vers l'étranger seront évoqués. Ces liens ont d'ailleurs été mis en lumière par le réexamen du marché unique[7] et par l'agenda social renouvelé[8].

2. LES OBSTACLES NON TARIFAIRES AUX ECHANGES COMMERCIAUX

2.1. Mutation des obstacles au commerce

Alors que des droits de douane élevés continuent de freiner les échanges commerciaux dans certains secteurs et doivent faire l'objet d'actions de réduction aux plans multilatéral et bilatéral, les obstacles non tarifaires qui existent sur les marchés de nos partenaires commerciaux gagnent en importance. L'obtention d'un abaissement de droits de douane risque de s'avérer vaine si des entraves non tarifaires empêchent les entreprises européennes

---

4 COM(2007) 803 du 11.12.2007.

5 COM(2008) 800 du 26.12.2008.

6 Dans son agenda social renouvelé [COM(2008) 412], la Commission a déjà souligné qu'elle comptait accorder une attention accrue à la sensibilisation à ses politiques sociales en dehors de l'Union et aux conséquences sociales de ses politiques internes à l'échelle mondiale.

7 COM(2007) 724 du 20.11.2007.

8 COM(2008) 412 du 2.7.2008.

d'accéder au marché ou augmentent nettement le coût de leurs exportations[9]. Selon le rapport de 2008 sur la compétitivité[10], les entreprises de l'Union estiment que les entraves non tarifaires et le manque d'information (par exemple la mauvaise connaissance des marchés d'exportation) deviennent des obstacles plus importants que les restrictions classiques de politique commerciale que sont les tarifs douaniers et les droits sur les importations[11].

Parmi les **obstacles non tarifaires les plus fréquemment rencontrés**, citons la lourdeur des procédures douanières ainsi que les règles et pratiques fiscales discriminatoires, les réglementations techniques, les normes et les procédures d'évaluation de la conformité, les mesures sanitaires et phytosanitaires, les restrictions d'accès aux matières premières, la protection et/ou le respect insuffisants des droits de propriété intellectuelle, les obstacles au commerce des services et aux investissements directs étrangers, les règles restrictives et/ou le manque de transparence en matière de marchés publics, ainsi que le recours abusif aux instruments de défense commerciale ou l'utilisation déloyale de subventions.

Or, s'attaquer à de tels obstacles n'est pas chose aisée; les difficultés sont nombreuses au plan technique et cela représente un travail de longue haleine. La complexité dépend largement de la provenance de l'obstacle en question et de la question de savoir s'il s'agit d'une lourdeur administrative répondant à des objectifs légitimes ou tombant dans la catégorie des mesures injustifiées. Il existe, en substance, deux types d'obstacles: les premiers découlent tout simplement de différences quant aux approches réglementaires et aux objectifs poursuivis en matière sociale, d'emploi, d'environnement, de santé publique et de protection des consommateurs. Les seconds sont utilisés plus systématiquement dans le but de favoriser ou de protéger la production nationale; il s'agit par exemple d'exigences particulières en matière de normes ou d'essais, de documents à fournir, etc. Alors que les entraves du second type appellent une action résolue et ciblée de la part de l'Union, à l'aide d'instruments plus fermes, les autres peuvent être traitées par la voie d'une coopération et de dialogues plus systémiques à long terme. C'est particulièrement le cas pour les différences en matière de réglementation.

2.2. Exemples d'obstacles auxquels se heurtent les exportateurs européens

Le nombre croissant d'obstacles effectivement levés démontre que l'approche stratégique décrite par la Commission dans sa stratégie d'accès aux marchés fonctionne bien. Pourtant, les entraves importantes qui subsistent sur les principaux marchés cibles de l'Union indiquent que des efforts restent à faire pour améliorer l'accès aux marchés et dénotent la nécessité d'actions spécifiques.

Obstacles non tarifaires concernant les biens

Dans le domaine du commerce des biens, les différences existant entre les réglementations sont susceptibles d'entraver l'accès aux marchés dans la mesure où elles peuvent engendrer des surcoûts pour les fabricants, par exemple lorsque les produits doivent être testés par des laboratoires indépendants et certifiés sur le marché cible avant leur

---

9 Les coûts totaux que représentent, pour les opérateurs européens, les obstacles non tarifaires en Chine uniquement ont été estimés à 21,4 milliards d'euros. Voir à ce sujet le document suivant: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/february/tradoc _133299.pdf

10 COM(2008) 774 et SEC(2008) 2853.

11 Bien que ces résultats valent de manière générale pour tous les grands secteurs d'activité pris en compte dans l'analyse, les droits sur les importations demeurent, pour certains secteurs et pays particuliers, des obstacles majeurs pour les entreprises européennes qui exportent en dehors de l'Union.

commercialisation ou si des versions spéciales des produits doivent être élaborées pour respecter des réglementations techniques pointues. La **transparence** et la **prévisibilité** de la réglementation sont par conséquent fondamentales pour les entreprises qui opèrent dans des pays tiers. L'action de l'Union pour une plus grande convergence et une meilleure coopération au plan réglementaire dans ce domaine est prioritairement axée sur la levée des obstacles du second type évoqués ci-dessus.

Les exemples suivants, venant de secteurs économiquement importants pour l'Union, illustrent bien les domaines où des mesures pourraient être prises en vue de remédier aux entraves qui freinent les échanges commerciaux[12].

En ce qui concerne le **secteur automobile** (y compris les pièces de véhicules telles que les pneus), des entraves majeures liées aux normes en vigueur sont observées notamment au Brésil, en Chine, en Inde, à Taïwan, en Corée et en Indonésie. L'**industrie chimique** se heurte à des obstacles considérables pour ses exportations à destination de l'Asie, et plus particulièrement de la Chine (par exemple pour l'enregistrement de certains produits chimiques et l'application de procédures d'importation fastidieuses). D'autres points d'achoppement dans le commerce des produits chimiques sont liés aux procédures de dédouanement et au manque de transparence réglementaire.

Pour ce qui est des **produits pharmaceutiques**, l'accès à des marchés potentiellement importants tels que les marchés chinois, coréen, taïwanais, japonais, russe et de plusieurs pays de l'ANASE est fortement entravé par des mesures ayant trait aux procédures d'enregistrement (notamment en matière de normes, d'autorisation, de régimes de licence, de garanties financières et d'expérimentation), au remboursement et à la fixation des prix pour les produits importés, ainsi qu'à l'insuffisance de la protection des données. S'agissant des **dispositifs médicaux**, le manque d'harmonisation avec les lignes directrices et pratiques internationales établies par la *Global Harmonisation Task Force* (groupe pour l'harmonisation mondiale) ou les pratiques réglementaires différentes dans des pays comme le Brésil, l'Inde, le Japon, la Chine, Taïwan et la Corée sont un frein considérable à la fluidité des échanges. Dans le cas spécifique des dispositifs médicaux, les retards dans l'enregistrement des produits posent également problème.

Au plan horizontal, plusieurs secteurs importants (en particulier les appareils électriques, l'électronique et les TIC, l'automobile, les machines et l'industrie du jouet) sont soumis au système chinois de certification obligatoire, source de lourdeurs significatives et disproportionnées pour les exportateurs européens. De plus, une nouvelle législation chinoise en projet sur les normes de sécurité s'appliquera à une large gamme de produits informatiques. Sur d'autres marchés extérieurs, les exportateurs européens d'**équipements électriques et électroniques** se heurtent également à des obstacles considérables en Corée et aux États-Unis, où les normes relatives aux produits ne correspondent pas toujours à celles qui sont appliquées à l'échelle internationale. Aux États-Unis, les normes et réglementations techniques différentes aux niveaux fédéral, régional et des États accentuent encore la fragmentation du marché.

En ce qui concerne les **exportations des principaux produits agroalimentaires**, ce sont essentiellement les mesures sanitaires et phytosanitaires qui posent problème; pour certains

---

[12] Voir le rapport de la Commission d'octobre 2008 sur les performances de l'UE dans l'économie mondiale, http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/141196.htm

secteurs, elles représentent des obstacles majeurs dans plusieurs marchés d'exportation importants. Bon nombre de pays tiers, dont des marchés essentiels en Asie, en Europe de l'Est, dans la région de la Méditerranée, au Moyen-Orient et sur le continent américain, ont défini des normes qui vont au-delà des normes internationales, sans pour autant les justifier par les éléments scientifiques nécessaires. De tels obstacles sont d'autant plus difficiles à aplanir dans le cas de pays qui ne sont pas membres de l'OMC et ne sont dès lors pas tenus de respecter les règles multilatérales interdisant les mesures et pratiques discriminatoires qui ne reposent pas sur des éléments scientifiques. Les normes privées sont une autre source de difficultés et gagnent en importance en tant que frein aux échanges commerciaux dans le domaine des mesures sanitaires et phytosanitaires.

Concernant l'**accès équitable aux matières premières**, dont les entreprises européennes sont hautement tributaires, un nombre croissant de restrictions des exportations, notamment au moyen de droits et de quotas, nuisent à la compétitivité de l'industrie de l'Union (cela concerne plus de 400 lignes de produits consistant en différentes matières premières dans des pays tels que la Chine, la Russie, l'Ukraine, l'Argentine, l'Afrique du Sud et l'Inde)[13].

Sur un plan transversal, la lourdeur des procédures douanières ainsi que les exigences excessives en matière d'enregistrement et de documents à fournir compliquent considérablement la tâche des exportateurs de l'Union pour un grand nombre de marchés d'exportation importants. Tel pourrait être le cas de la législation américaine en projet qui envisage de scanner intégralement tous les conteneurs pour des raisons de sécurité nationale.

Obstacles aux services et à l'établissement

Le commerce des services et les investissements directs étrangers (IDE) jouent un rôle fondamental dans l'économie mondiale. En tant que principal exportateur de services commerciaux au monde et source majeure d'IDE, l'Union a clairement tout intérêt à améliorer son accès aux marchés étrangers et à libérer pleinement le potentiel des capacités européennes internes en matière de services et d'établissement. Nos partenaires ont bien souvent aussi tout à y gagner; ceux qui cherchent à attirer des IDE et à développer leurs infrastructures ne peuvent que bénéficier d'une libéralisation de ces IDE et du commerce des services, en particulier dans des secteurs tels que les télécommunications, les transports, l'énergie (l'accès aux ressources par exemple) et les services financiers.

Différentes barrières à l'entrée continuent de limiter le commerce des services et freinent la croissance économique. Ces barrières concernent de nombreux secteurs, des services bancaires à la messagerie rapide. Il est souvent plus complexe de repérer, d'analyser et de lever ces entraves que dans le cas des obstacles tarifaires parce qu'un large éventail de réglementations et de mécanismes de contrôle entrent en jeu. L'Union européenne s'emploie à améliorer le libre-échange de services ainsi que d'IDE dans le cadre multilatéral de l'accord général sur le commerce des services (GATS) et par des accords bilatéraux de libre-échange.

Les principaux obstacles aux services et à l'établissement se situent à l'entrée et concernent notamment des exigences de nationalité ou de résidence, des limites quant aux intérêts et aux participations d'opérateurs étrangers, des limites liées au type de personne morale ou l'obligation de se soumettre, à l'entrée, à un examen des besoins économiques. Une majorité de marchés importants pour l'Union appliquent des restrictions sur les investissements et les participations étrangères: c'est notamment le cas du Brésil, de la Russie, de la Chine, du

[13] COM(2008) 699 du 4.11.2008.

Japon, de l'Inde et de la plupart des pays de l'ANASE, ainsi que des États-Unis, où les acquisitions par des sociétés non américaines sont soumises à un «processus d'examen au regard de la sécurité nationale» (CFIUS). Les services financiers, y compris les assurances, font l'objet de nombreuses restrictions dans des marchés comme les États-Unis, le Canada, le Brésil, l'Inde, la Russie, la Chine, le Japon et l'Afrique du Sud. Il existe également d'autres entraves importantes au commerce des services dans de nombreux secteurs et de nombreux pays partenaires intéressant les entreprises européennes: c'est le cas, par exemple, pour les services juridiques en Inde, en Chine et à Singapour, pour les services de distribution en Inde, en Chine et dans les pays de l'ANASE, pour les services postaux et de courrier en Inde, au Brésil, en Chine et en Égypte, pour les services de transport au Brésil et en Inde, ainsi qu'au Canada, en Afrique du Sud et à Singapour, et enfin pour les services de télécommunication en Chine, en Corée, au Japon, en Inde, au Mexique et, dans une moindre mesure, au Brésil.

Restrictions en matière de marchés publics

D'après les estimations, les marchés publics représentent, en valeur, quelque 15 % en moyenne du PIB total des pays de l'OCDE, et la part est encore plus importante pour les pays en développement. Malgré la valeur élevée des marchés publics, des efforts restent à faire pour promouvoir un accès ouvert et non discriminatoire. Les fournisseurs européens peuvent s'appuyer sur l'accord sur les marchés publics (AMP), qui prévoit des règles communes, notamment en matière de publicité, pour les grands marchés. L'Union européenne, les États-Unis, le Japon, le Canada, la Corée et quelques autres pays sont parties à l'AMP et la Chine a demandé à y adhérer, mais tel n'est pas le cas de nombreux autres membres de l'OMC. Désireuse de voir le nombre de parties à l'accord augmenter, la Commission encourage activement les nouveaux membres de l'OMC à y adhérer en insistant sur les avantages qu'offrent des marchés publics ouverts et compétitifs, et en proposant des procédures d'adhésion plus intéressantes, notamment pour les pays en développement.

Pourtant, la couverture n'est pas complète et plusieurs domaines des marchés publics ou pouvoirs adjudicateurs ne sont pas soumis aux règles définies; ainsi, les petites entreprises non nationales sont souvent exclues des marchés publics aux États-Unis, au Japon et en Corée, entre autres. En revanche, les marchés publics dans l'Union sont relativement ouverts à la concurrence étrangère, ce qui offre de nets avantages en termes de rapport qualité/prix et une plus grande diversité d'offres compétitives, mais réduit la marge de manœuvre de l'Union pour obtenir l'ouverture des marchés publics étrangers.

Obstacles découlant d'une protection et d'un respect insuffisants des DPI

L'industrie européenne continue de s'inquiéter de l'ampleur prise par les violations de ses droits de propriété intellectuelle (DPI) dans certaines régions du monde, faute de protection juridique ou d'application efficace. Des obstacles importants liés à une protection et un respect insuffisants des DPI, notamment des indications géographiques, persistent dans un certain nombre de marchés étrangers. Des problèmes en la matière ont notamment été signalés en Chine, en Russie, au Brésil et dans plusieurs pays de l'ANASE. Dans certains cas, notamment pour les dessins et modèles industriels, une coopération renforcée dans le domaine de la R & D pourrait faciliter l'amélioration de la protection des DPI.

Selon une étude menée par l'OCDE en 2007[14], le commerce international de produits piratés et de contrefaçon représenterait 200 milliards d'USD par an, un chiffre supérieur au PIB

[14] Voir le résumé sous la référence DSTI/IND(2007)9/PART4.

national de quelque 150 économies. Ce montant n'inclut pourtant pas les produits piratés et de contrefaçon qui sont produits et consommés au plan national, ni les biens numériques immatériels piratés qui s'échangent par l'internet. L'étude ajoute que, si l'on prenait tous ces produits en compte, l'ampleur totale de la contrefaçon et du piratage à l'échelle planétaire pourrait encore augmenter de plusieurs centaines de milliards d'USD.

De plus, les statistiques des saisies douanières de produits piratés et de contrefaçon opérées en 2007 aux frontières de l'Union[15] indiquent que ces saisies ont atteint un niveau record, dépassant les 43 000 cas enregistrés, contre seulement 37 000 en 2006 – soit une augmentation de près de 17 %. Au total, 79 millions de biens ont été saisis par les autorités douanières aux frontières de l'Union[16]. Les hausses par rapport à l'année 2006 sont particulièrement importantes pour certains produits de contrefaçon potentiellement dangereux pour la santé et la sécurité, à savoir les produits cosmétiques et de soins corporels (+ 264 %), les jouets (+ 98 %), les denrées alimentaires (+ 62 %) et les médicaments (+ 51 %). Non seulement ces produits représentent une menace pour la santé et la sécurité, mais ils risquent de mettre à mal la compétitivité de l'Union.

3. LA REPONSE DE L'UNION AUX ENTRAVES EXISTANTES

La stratégie pour une Europe compétitive dans une économie mondialisée a mis l'accent sur la nécessité d'ouvrir les marchés intérieurs et extérieurs et de créer de nouvelles perspectives d'échanges. Les entreprises européennes doivent pouvoir affronter leurs concurrents à armes égales sur les marchés extérieurs. La stratégie d'accès aux marchés définit une approche à la fois plus stratégique et plus pragmatique pour l'élimination des entraves aux échanges consistant à recourir de manière coordonnée à toute la panoplie des instruments disponibles, y compris la coopération avec nos partenaires commerciaux.

Pour poursuivre la suppression des entraves aux échanges et agir de manière résolue là où nos droits d'accès aux marchés sont injustement bafoués, nous devons utiliser de façon coordonnée tous les instruments et ressources disponibles et mettre davantage l'accent sur les questions vraiment prioritaires. Quand il s'agit d'éliminer des entraves aux échanges, nous ne pouvons à l'évidence nous limiter à un seul instrument ou mécanisme, mais nous devons plutôt recourir à un large éventail d'instruments, tant formels qu'informels, allant de la négociation et du dialogue à la diplomatie commerciale, ou d'interventions ad hoc à des investissements à plus long terme. L'expérience nous a appris que, pour réussir, il nous fallait impérativement combiner ces différents instruments.

3.1. Négociation d'accords commerciaux

La **négociation** d'accords commerciaux est le premier instrument à utiliser pour garantir l'accès aux marchés pour les exportateurs de l'Union. Si des négociations multilatérales menées dans le cadre de l'OMC constituent une occasion unique d'impliquer pratiquement tous nos partenaires commerciaux, des négociations bilatérales permettent souvent d'obtenir

---

15 Voir le site de la direction générale «Fiscalité et union douanière» (Taxud) à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_controls/counterfeit_piracy/statistics/index_fr.htm.

16 Voir le site de la direction générale «Fiscalité et union douanière» (Taxud) à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_controls/counterfeit_piracy/statistics/index_fr.htm.

des engagements plus complets et plus approfondis. En outre, le simple fait que des négociations aient lieu peut inciter à la recherche de solutions à des dissensions commerciales existant de longue date. Étant donné les intérêts mutuels en jeu, les négociations d'adhésion à l'OMC se sont également avérées utiles pour l'élimination des entraves aux échanges.

Une conclusion rapide des négociations commerciales menées dans le cadre du **cycle de Doha** renforcerait le système commercial mondial ainsi que les règles destinées à garantir des marchés ouverts et équitables et permettrait en même temps d'ouvrir de nouveaux marchés. L'approche multilatérale est essentielle pour la mise en place d'un système international fondé sur des règles. Le cycle de négociations commerciales de Doha a pour objectif de réduire non seulement les barrières tarifaires mais également les obstacles non tarifaires entre les membres de l'OMC, par exemple dans le cadre d'un accord sur la facilitation des échanges.

Au niveau bilatéral et régional, l'objectif de l'Union de conclure des **accords de libre-échange** (ALE) globaux, plus particulièrement avec d'importants partenaires commerciaux en Asie, permettra de disposer d'un cadre de qualité et d'un outil efficace pour l'amélioration des possibilités d'accès aux marchés pour les entreprises européennes. Outre l'élimination des barrières tarifaires, ces accords ouvrent de nouvelles voies pour lutter efficacement contre les obstacles non tarifaires aux échanges qui ne se justifient pas. Parmi les éléments novateurs, on relève notamment des règles strictes pour lutter de front contre les obstacles non tarifaires dans certains secteurs, un mécanisme amélioré de coopération et de consultation sur les obstacles techniques au commerce (OTC) et les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), l'inclusion d'un chapitre sur l'accès aux marchés pour les services et les investissements, les marchés publics et la concurrence, y compris les subventions, le renforcement de la protection et du respect des droits de propriété intellectuelle (y compris les indications géographiques) ainsi qu'un chapitre sur les questions douanières et la facilitation des échanges. En outre, au plan horizontal, un mécanisme de médiation pour les obstacles non tarifaires viendra compléter les dispositions en matière de règlement des différends et les engagements en faveur de l'emploi et de normes environnementales dans l'optique de promouvoir le développement durable. Il convient de mettre en place un suivi rigoureux de la mise en œuvre effective des ALE afin de s'assurer que les partenaires de l'Union respectent bien leurs engagements.

3.2. Relations bilatérales

La question des obstacles à l'accès aux marchés peut également être abordée de diverses manières dans le cadre de nos contacts réguliers ou de contacts ad hoc avec les pays tiers.

Mené sur une base plus régulière, le **dialogue bilatéral** qui, dans la plupart des cas, porte sur un grand nombre de secteurs différents, constitue une méthode efficace et institutionnalisée pour traiter et suivre en continu les questions réglementaires et les problèmes posés par les entraves aux échanges, la possibilité existant toujours de porter le débat à un niveau politique plus élevé comme, par exemple, le mécanisme de dialogue économique et commercial de haut niveau (MHN) avec la Chine ou le conseil économique transatlantique (CET) avec les États-Unis. Une autre possibilité est l'organisation de sommets politiques entre l'Union et ses partenaires clés. Ce type de dialogue, qu'il est encore possible de développer, convient parfaitement au renforcement de la convergence réglementaire grâce à la coopération internationale.

Une **diplomatie commerciale active,** organisée à la fois centralement à partir de Bruxelles et localement dans le pays tiers concerné, convient particulièrement bien quand il s'agit de s'attaquer à des entraves sur une base ad hoc ou d'intervenir de façon spécifique pour renforcer une stratégie à long terme. Le développement de la coordination entre la Commission, les États membres et les entreprises au travers du partenariat pour l'accès aux marchés devrait contribuer, pour la défense efficace de nos intérêts à l'extérieur, à pleinement exploiter le potentiel des contacts bilatéraux de la Commission et des États membres dans le cadre d'une action commune.

Par ailleurs, l'**assistance liée au commerce** proposée par l'Union a également contribué à l'élimination ou à la réduction des obstacles aux échanges grâce, notamment, à la formation des fonctionnaires des douanes, permettant ainsi la mise en place d'un ensemble de procédures douanières plus efficaces.

3.3. Instruments formels

Les procédures de notification dans le cadre des **accords de l'OMC sur les OTC**[17] et **sur les SPS**[18] constituent un outil de plus en plus important pour garantir un système ouvert d'échanges. Les comités OTC et SPS à Genève servent de plateforme de consultation et de négociations multilatérales pour tous les membres de l'OMC, l'objectif étant de contrôler et d'assurer le respect des dispositions de ces accords. L'obligation de notification de toute nouvelle mesure à l'OMC permet aux partenaires de réagir à un stade précoce et de faire part de leurs préoccupations. Un engagement ferme et un suivi actif sont des conditions essentielles pour accroître les chances d'empêcher toute nouvelle entrave aux échanges.

Dans la mesure où il s'avère impossible de trouver une solution mutuellement acceptable pour lever un obstacle au commerce, des instruments formels et contraignants comme la procédure instituée par le **règlement sur les obstacles au commerce (ROC) de l'Union** ou le **mécanisme de règlement des différends de l'OMC** peuvent constituer des voies de recours efficaces. Le règlement communautaire sur les obstacles au commerce met à la disposition des entreprises européennes un mécanisme leur permettant d'engager une action contre des barrières commerciales qui limitent leur accès aux marchés de pays tiers, en demandant à la Commission d'examiner les plaintes et de former des recours. Le mécanisme de règlement des différends de l'OMC est un outil utile pour supprimer les barrières aux échanges incompatibles avec les règles de l'OMC et imposer le respect de celles-ci. En outre, la possibilité de s'attaquer aux entraves aux échanges au moyen de mécanismes bilatéraux de règlement des différends et de médiation, ainsi que le prévoit notre nouvelle génération d'ALE, sera une solution de plus en plus utilisée et nous aidera à accroître nos débouchés commerciaux.

3.4. Coopération réglementaire

L'Union a une longue expérience en matière de convergence et de coopération réglementaires[19] puisque le marché unique a été conçu à partir de réglementations nationales

---

17 Obstacles techniques au commerce.

18 Mesures sanitaires et phytosanitaires.

19 Quand elle traite de la coopération réglementaire, la présente communication s'attache aux aspects qui concernent plus directement l'accès aux marchés et l'élimination des entraves aux échanges. Parmi les autres aspects de la coopération réglementaire, on relève l'intégration économique, la protection améliorée des consommateurs et le passage à des réglementations d'application mondiale.

différentes. Le haut degré de protection sociale des travailleurs, les normes élevées de sécurité concernant les biens vendus sur le marché, la qualité de la protection des consommateurs et la législation de pointe au plan mondial en matière de protection de l'environnement qui caractérisent l'Europe ont incité les pays tiers à relever leurs niveaux d'exigences. Un objectif central de la coopération réglementaire est la promotion de normes élevées à l'étranger.

La coopération réglementaire bilatérale ou multilatérale entre pays permet de lever certains obstacles inutiles découlant de pratiques réglementaires différentes. La coopération réglementaire établit non seulement un mécanisme pour traiter les questions réglementaires bilatérales, mais contribue également au développement d'une relation entre les autorités de réglementation conduisant à un échange d'informations sur les changements réglementaires envisagés ou prévus (propice aux alertes précoces), ainsi que sur les bonnes pratiques. Dans certains cas, la convergence réglementaire peut être la meilleure solution. Dans d'autres, des accords de reconnaissance mutuelle ou d'équivalence – conclus parfois après avoir atteint un certain niveau de convergence – peuvent s'avérer plus appropriés. Dans tous les cas, la visibilité des développements réglementaires envisagés est essentielle pour aider l'industrie à planifier ses activités.

Le dialogue bilatéral évoqué à la section 3.2 constitue un instrument institutionnalisé efficace pour traiter et suivre sur une base régulière les questions réglementaires et les autres entraves aux échanges.

Les **accords de reconnaissance mutuelle (ARM)** donnent à la partie exportatrice le droit de certifier des produits, avant leur exportation, sur la base des prescriptions réglementaires propres à la partie importatrice. Dans le domaine des mesures sanitaires et phytosanitaires, un instrument similaire est la reconnaissance de l'équivalence de mesures appliquées par le pays exportateur avec les mesures en vigueur dans le pays importateur. Les **ACAA** (accords sur l'évaluation de la conformité et l'acceptation des produits industriels) favorisent la convergence réglementaire en amenant le pays partenaire – dans le cadre soit du processus d'élargissement, soit de la politique européenne de voisinage – à adopter certains éléments de l'acquis communautaire en matière de commerce des biens, en échange de quoi il devient un acteur à part entière du marché unique européen des produits concernés.

La convergence et la coopération réglementaires avec les pays clés

Pays candidats: Les négociations d'adhésion avec la Croatie et la Turquie ont pour objectif la pleine mise en œuvre de l'acquis communautaire par celles-ci. L'union douanière avec la Turquie constitue un instrument supplémentaire pour accélérer la convergence réglementaire. Une série d'accords de stabilisation et d'association (ASA) a permis de créer une zone de libre-échange entre l'Union et les pays des Balkans occidentaux et prépare ces derniers à une future adhésion. La coopération réglementaire a lieu dans le cadre de ces accords. Tous les pays candidats et candidats potentiels reçoivent une assistance substantielle de la part de la Communauté, notamment par l'intermédiaire du volet «assistance technique et renforcement des institutions» de l'instrument d'aide de pré-adhésion (IAP) mais aussi du programme TAIEX qui propose une assistance pour l'adoption, la mise en œuvre et le contrôle du respect de l'acquis communautaire (y compris, notamment, en matière d'évaluation de la conformité, de marchés publics et de DPI).

Partenaires de la politique européenne de voisinage: La politique européenne de voisinage (PEV) a pour objectif d'intensifier l'intégration et la coopération économiques avec les pays voisins de l'Union. La coopération et la convergence réglementaires sont au cœur de la PEV et se fondent sur les accords de partenariat et de coopération. Ainsi que souligné dans le plan

de relance de l'économie européenne, l'intégration et la coopération économiques avec les pays voisins seront progressivement intensifiées, notamment par le biais d'ALE approfondis et complets couvrant l'essentiel des échanges et visant au plus haut degré possible de libéralisation. Le futur partenariat oriental offrira de réelles perspectives pour une meilleure circulation des biens, des capitaux et des services et pour la modernisation des économies des pays partenaires. L'Union et ses partenaires pourraient réfléchir à l'avenir à une approche plus large du commerce régional, offrant un accès total au marché intérieur en cas d'adoption intégrale de tous les éléments pertinents de l'acquis communautaire. Un premier exemple de cette approche est l'accord d'association et de libre-échange négocié actuellement avec l'Ukraine. Avec les voisins du Sud, la coopération se fonde sur des accords d'association. L'approfondissement de la coopération réglementaire est un élément essentiel du développement de nos liens commerciaux avec les pays Euromed dans l'optique de l'établissement d'une zone de libre-échange. À terme, l'objectif est de créer un espace économique commun regroupant tous les pays concernés par la politique européenne de voisinage.

États-Unis: les États-Unis sont le partenaire le plus important de l'Union. Une coopération étroite et, lorsque cela est possible, une convergence de nos approches réglementaires sont de la plus haute importance stratégique et économique. Elles permettraient de développer davantage les échanges transatlantiques et pourraient contribuer à l'élaboration de normes et de règles communes d'application mondiale. Le conseil économique transatlantique (CET) a été institué à cette fin en 2007. Il s'agit d'un organe politique de haut niveau chargé de donner une impulsion politique aux projets visant à créer un marché transatlantique libre de toute entrave et de soutenir toute une série de dialogues réglementaires sectoriels. Il encourage la coopération en amont en matière de convergence réglementaire et l'élimination en aval des obstacles et contraintes que rencontrent les entreprises de part et d'autre de l'Atlantique. Il a notamment permis une importante simplification des formalités administratives imposées à l'industrie pharmaceutique ainsi que l'équivalence de normes comptables.

Chine: Le «mécanisme de consultation sur les produits industriels et les mesures sanitaires et phytosanitaires» a pour but de favoriser la compréhension et la transparence réciproques de nos procédures réglementaires respectives. Il a notamment permis la simplification des procédures de certification des dispositifs médicaux. Les questions réglementaires peuvent également être examinées dans le cadre du mécanisme de dialogue économique et commercial de haut niveau entre l'Union et la Chine, qui traite des problèmes de nature stratégique dans l'optique d'obtenir des résultats concrets. L'Union a l'intention de maintenir et de développer ce mécanisme de dialogue de haut niveau, de même que les dialogues réglementaires sectoriels et de politique industrielle afin de garantir un réel accès au marché chinois et d'assurer la sécurité des consommateurs des deux parties.

Russie: L'élimination d'entraves réglementaires lourdes et inefficaces faciliterait considérablement les relations économiques et l'accès au marché russe pour les entreprises européennes. C'est la raison pour laquelle l'Union et la Russie ont toutes deux intérêt à rapprocher leurs réglementations. La coopération réglementaire avec la Russie a lieu actuellement dans le cadre de l'espace économique commun et des dialogues réglementaires spécifiques ont été instaurés dans un grand nombre de domaines d'action. Si des progrès significatifs ont été enregistrés dans plusieurs domaines, la coopération devrait être mieux ciblée et plus opérationnelle dans certains autres. En matière de relations économiques entre l'Union et la Russie, il reste un énorme potentiel inexploité. L'adhésion de la Russie à l'OMC et les engagements futurs qu'elle prendra en tant que membre de cette organisation permettront de résoudre un certain nombre de problèmes. La coopération réglementaire est un

objectif central de l'Union, qui sera traité dans le cadre des négociations qui ont lieu actuellement pour la définition d'un nouveau cadre juridique des relations entre l'Union et la Russie.

Japon: Les obstacles non tarifaires constituent un des problèmes majeurs de nos relations économiques. Un certain nombre de dialogues existent entre l'Union et le Japon, y compris celui sur les réformes réglementaires. Nous avons énormément à gagner à poursuivre les discussions avec le Japon sur toute une série d'intérêts sectoriels. Étant donné son importance économique, la coopération réglementaire avec le Japon devrait être développée davantage.

Canada: Dans le cadre d'un nouvel accord de large portée couvrant le commerce et les investissements, la coopération réglementaire doit être développée et intensifiée. La coopération avec le Canada doit aussi tenir compte de la coopération réglementaire avec les États-Unis dans l'optique de parvenir à une convergence trilatérale.

3.5. Partenariat pour l'accès aux marchés

Pour favoriser la pleine utilisation de ces instruments et compléter les différentes actions que nous menons pour lutter contre les entraves aux échanges, la stratégie d'accès aux marchés a établi un nouveau partenariat renforcé entre la Commission, les États membres et les entreprises afin de mettre en commun toutes les ressources et connaissances disponibles pour détecter, analyser et éliminer ces entraves. Cette démarche a été largement appuyée par le Parlement européen[20] et le Conseil[21]. Les réunions mensuelles du comité consultatif sur l'accès aux marchés (MAAC) sont devenues le point de convergence pour la coordination avec les États membres et les entreprises ; elles bénéficient à chaque fois du soutien de groupes d'experts spécialisés pour traiter de cas, de secteurs ou de régions spécifiques[22]. En outre, des équipes locales d'accès aux marchés ont été constituées dans la plupart des principaux marchés à l'exportation de l'Union, de manière à regrouper les compétences et activités des délégations de la Commission, des ambassades des États membres et des organisations représentant les intérêts des entreprises européennes. Le travail mené par ces équipes locales d'accès aux marchés, qui consiste notamment à suivre la législation du pays hôte et à fournir les connaissances et les contacts nécessaires, s'avère particulièrement utile pour prévenir l'apparition de toute nouvelle entrave grâce à un «mécanisme d'alerte précoce» très efficace. En outre, grâce à leur connaissance des contextes locaux, ces équipes permettent de disposer d'une meilleure expertise pour le traitement de cas individuels. Par ailleurs, elles jouent un rôle important de coordination sur le terrain entre la Commission, les États membres et les entreprises, permettant à ces différents acteurs d'exprimer d'une même voix les préoccupations européennes.

Enfin, pour donner plus de poids encore à son action, la Commission a renforcé sa coopération avec les pays tiers – plus particulièrement avec les États-Unis et le Japon – sur les

---

20 Rapport sur la stratégie de l'Union pour assurer aux entreprises européennes un meilleur accès aux marchés extérieurs [(2007/2185 (INI)] du 7.1.2008, réf. A6-0002/2008, RR\396713EN.doc, PE396.713v02-00.

21 Conclusions du Conseil (CAGRE) du 18.6.2007, doc. 10542/07.

22 Groupes de travail Vaccins (Japon), Pneumatiques (Inde, Chine et Indonésie), Dispositifs médicaux (Inde, Chine, Corée, Taïwan, Brésil et Turquie) et TIC (Turquie et Chine).

questions d'accès aux marchés d'intérêt commun, à la fois en partageant des informations et en menant des actions coordonnées, tant conjointes que parallèles.

4. ET DEMAIN

Tous les instruments décrits ci-dessus doivent être mis en œuvre pour garantir que l'Union reste un marché ouvert et qu'en contrepartie, les marchés des pays tiers s'ouvrent davantage aux entreprises européennes. Dans le contexte de la stratégie d'accès aux marchés, la Commission, les États membres et les entreprises doivent continuer à s'engager activement pour que l'Union européenne agisse de façon coordonnée dans les pays tiers et qu'elle défende ses intérêts efficacement à l'extérieur.

Cela est d'autant plus important dans la situation économique actuelle, la dimension extérieure de la stratégie de Lisbonne ayant son rôle à jouer dans le cadre du renforcement de l'engagement en faveur de la croissance et de l'emploi.

Outre les efforts que nous déployons pour un aboutissement rapide des négociations du cycle de Doha et pour la conclusion d'accords de libre-échange ambitieux, l'accent sera mis tout particulièrement sur:

- les activités relatives à l'accès aux marchés qui concernent des **secteurs à fort potentiel de croissance**, comme l'automobile, les produits pharmaceutiques, les produits chimiques, l'électronique, les machines et les biens environnementaux, ainsi que les **services,** l'**établissement** et les **marchés publics**. En ce qui concerne les services, des groupes de travail ont été constitués récemment (en commençant avec les services de poste, de courrier et de distribution) afin de s'attaquer aux principaux obstacles qui entravent l'accès à des marchés susceptibles d'offrir des débouchés importants aux prestataires de services européens;

- la **protection et** le **respect des droits de propriété intellectuelle (DPI)** dans les pays tiers par la conclusion d'accords bilatéraux contenant des dispositions détaillées notamment en matière de respect de ces droits, par l'intensification de la coopération et des dialogues bilatéraux et par des programmes de coopération technique, notamment en Chine et dans les pays de l'ANASE. Un plan d'action sur le contrôle de l'application des DPI par les services douaniers sera signé prochainement avec la Chine. La coopération bilatérale avec les États-Unis sur la question du respect des DPI sera également poursuivie. Afin de garantir un meilleur accès aux marchés aux produits européens protégés par une indication géographique et de répondre à des requêtes formulées en ce sens par des pays tiers comme l'Inde, nous étudierons la possibilité d'accorder une indication géographique à des produits non agricoles;

- l'accès aux marchés pour les **petites et moyennes entreprises (PME),** ainsi que le prévoit le «Small Business Act» (SBA)[23], y compris une assistance spéciale pour déterminer et atténuer les coûts supportés pour obtenir des informations sur l'environnement réglementaire, juridique et culturel de marchés d'exportation potentiels.

---

[23] COM(2008) 394 du 25.6.2008.

L'Union doit utiliser son poids économique et renforcer ses relations économiques et commerciales avec les grandes économies mondiales. Nous devons continuer, ensemble, à tisser la toile de nos relations commerciales, réglementaires et, plus généralement, économiques. S'il n'existe pas un modèle unique pour les relations avec tous nos partenaires, l'Union doit définir de meilleures méthodes pour coordonner les dimensions intérieures et extérieures de ses politiques et pour engager un dialogue global avec ses principaux partenaires. Dans ce contexte, nous devons également envisager la meilleure manière de promouvoir les normes fondamentales de travail et le programme pour un travail décent qui ont été convenus au plan international.

Les activités futures de l'Union doivent être guidées par les principes suivants:

1) **Une approche coordonnée**

Tous les efforts consentis pour améliorer l'accès aux marchés et les débouchés à l'exportation pour les entreprises européennes et toutes les autres questions relatives à la coopération et à la convergence réglementaires devraient être coordonnés et clairement liés au programme concernant la compétitivité sur les marchés extérieurs. Ces efforts doivent être bien ciblés et correctement orientés. Ils doivent utiliser au mieux les instruments disponibles et ne pas consister en des discussions ponctuelles isolées dans certains domaines avec nos partenaires. Le contrôle politique du processus avec les partenaires les plus importants de l'Union doit être garanti. La stratégie d'accès aux marchés constitue un cadre important au sein duquel cette coordination doit prendre place.

2) **La fixation des priorités**

La fixation des priorités est un élément essentiel: la lutte contre les entraves aux échanges, quelles qu'elles soient, exige beaucoup de ressources. Nous devons veiller à ce que les efforts déployés par l'Union pour ouvrir les marchés et coopérer en matière réglementaire aient un impact économique réel et durable et qu'ils puissent être accomplis dans un délai raisonnable. La priorité doit être donnée aux partenaires, secteurs et politiques présentant un fort intérêt économique, qu'il soit réel ou potentiel. L'engagement avec les voisins doit également avoir la priorité étant donné l'objectif politique plus large d'intégration économique avec ces pays que poursuit l'Union.

3) **L'écoute des parties intéressées**

Le partenariat renforcé entre la Commission, les États membres et les entreprises dans le cadre de la stratégie d'accès aux marchés s'est avéré très efficace. Tous les aspects des activités menées en matière d'accès aux marchés et de coopération réglementaire devraient maintenant également être renforcés. Une coordination en amont dans le cadre du partenariat et avec les pays tiers sera essentielle pour la mise en œuvre d'une approche proactive de prévention et d'élimination des entraves aux échanges.

4) **La pleine utilisation de toute la gamme des instruments disponibles**

Les relations entre l'Union et ses principaux partenaires commerciaux couvrent un large éventail d'activités les plus diverses. Jusqu'à présent, celles-ci ont souvent été

menées indépendamment les unes des autres, de sorte qu'il est plus difficile d'évaluer les avantages que chacun a pu en tirer. À l'avenir, l'Union devrait s'intéresser aux domaines pour lesquels nos partenaires, tout en continuant à imposer des entraves importantes aux entreprises de l'Union, bénéficient de leur coopération avec l'Union comme, par exemple, avec les programmes de recherche et développement. Nous devons utiliser tous les instruments dont nous disposons de façon ciblée et cohérente afin d'offrir davantage de débouchés aux exportateurs européens et d'améliorer le cadre réglementaire au plan mondial.

5. CONCLUSION

La présente communication a pour but de garantir davantage de débouchés aux entreprises de l'Union dans les pays tiers et de rapprocher les politiques intérieures et extérieures.

Il s'agit également du premier rapport annuel sur l'accès aux marchés, qui donne un aperçu des principales entraves existantes. Pour éliminer celles-ci et assurer ainsi la défense de ses intérêts, l'Europe doit parler d'une seule voix. La réussite des actions menées par l'Union continuera de dépendre dans une large mesure de la qualité de l'engagement de toutes les parties intéressées.

L'élimination des entraves aux échanges appelle une action cohérente et ciblée. L'Union dispose de différents instruments pour éliminer ces entraves et favoriser la convergence réglementaire. Elle doit utiliser tous ces instruments de manière stratégique et veiller à une meilleure intégration de l'agenda politique extérieur pour favoriser les compromis et les solutions avantageuses pour tous. La Commission veillera à ce que le potentiel offert par la coopération réglementaire soit pleinement exploité afin d'anticiper les défis commerciaux et de garantir une coopération mutuellement bénéfique dès les premiers stades du processus législatif. La coopération réglementaire offre des avantages non seulement en matière d'accès aux marchés mais également dans des domaines comme la protection des consommateurs, l'amélioration des normes environnementales, la collecte des informations de base requises pour l'élaboration de la législation et la réduction des coûts commerciaux des entreprises.

La présente communication définit des pistes pour éliminer les obstacles réglementaires et améliorer l'accès aux marchés afin de générer de la croissance et de créer des emplois. La Commission poursuivra activement ces objectifs en 2009, en réfléchissant notamment sur la manière d'approfondir encore la coopération réglementaire. Ces efforts iront de pair avec la poursuite du renforcement de la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi après 2010.