

Avis du Comité européen des régions — Une politique de commerce et d'investissement plus responsable

(2016/C 240/07)

Rapporteur: M. Neale RICHMOND (IE/PPE), membre du conseil comté de Dun Laoghaire Rathdown**Texte de référence:** Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Le commerce pour tous — Vers une politique de commerce et d'investissement plus responsable

COM(2015) 497 final

I. OBSERVATIONS GÉNÉRALES

LE COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS

1. se félicite expressément de la communication de la Commission du 14 octobre 2015 intitulée «Le commerce pour tous — Vers une politique de commerce et d'investissement plus responsable», qui reconnaît le potentiel considérable que représente le commerce pour la croissance, l'emploi et la création d'emplois ainsi que l'investissement dans l'Union européenne;
2. soutient l'ambition de la Commission de veiller à ce que les avantages de la mondialisation soient équitablement répartis, que les effets négatifs en soient atténués, et souligne que, pour instaurer des conditions égales de concurrence, des accords commerciaux modernes imposent de ne pas se limiter simplement aux tarifs et de mettre l'accent sur les petites et moyennes entreprises (PME); convient, en outre, avec la Commission que la politique commerciale ne peut fonctionner que si l'Europe continue de se concentrer sur l'élimination des obstacles à l'achèvement du marché unique;
3. se réjouit que la Commission se soit engagée à ce que chaque initiative importante dans le domaine de la politique commerciale fasse l'objet d'une évaluation des incidences en matière de viabilité; rappelle l'importance de réaliser des évaluations ex post et souligne que les analyses et évaluations d'impact qui prévoient une consultation suffisante de toutes les parties prenantes sont essentielles pour la définition de politiques commerciales correctes, transparentes et fondées sur des données probantes;
4. invite la Commission à fournir en temps utile une évaluation de l'incidence sur le budget de l'Union européenne et les politiques structurelles financées par l'Union européenne (Fonds structurels et d'investissement européens, Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, etc.) des mesures de libéralisation du commerce prévues dans les accords de libre-échange ou découlant d'accords multilatéraux tels que l'octroi à la Chine du statut d'économie de marché;
5. souligne que les mesures financées au titre du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) sont souvent orientées vers le court terme, et demande de renforcer la coordination avec d'autres politiques de l'Union européenne, notamment la politique de cohésion, afin de s'assurer que les disparités régionales actuelles dans l'Union européenne non seulement ne soient pas encore accentuées mais diminuent;
6. reconnaît l'importance économique de l'harmonisation réglementaire dans la mesure où elle diminue le nombre de règles juridiques auxquelles les partenaires commerciaux doivent se conformer dans le cadre d'un accord; souligne cependant la nécessité de veiller à ce qu'une telle harmonisation des accords commerciaux de l'Union européenne préserve ou améliore les normes relatives à la protection des consommateurs, à l'environnement et aux droits des travailleurs;
7. attend de la Commission européenne qu'elle fasse preuve de transparence concernant ses projets ambitieux pour les accords commerciaux internationaux à venir; dans ce contexte, attire l'attention sur sa volonté de redéfinir les relations de l'Union européenne avec les partenaires d'Afrique, d'Amérique latine et des Caraïbes, ainsi que d'intensifier la coopération commerciale dans le cadre de la politique de voisinage de l'Union européenne;

8. souligne le rôle essentiel des PME, qui constituent la clé de voûte du développement régional et local, et, partant, de la cohésion de l'Union européenne dans son ensemble et rappelle que les coûts liés à la mise en conformité avec les normes internationales sont généralement plus élevés pour les PME que pour les entreprises multinationales; se félicite, à cet égard, que la Commission offre aux PME une place importante dans sa stratégie en mettant en évidence les difficultés qu'elles peuvent rencontrer dans le cadre de la libéralisation des échanges et demande que les collectivités locales et régionales soient systématiquement associées au dialogue qui devrait avoir lieu entre la Commission et les États membres au sujet des besoins spécifiques des PME;

9. souligne que les trois principes essentiels que sont l'efficacité, la transparence et les valeurs peuvent parfois s'avérer contradictoires et souscrit à l'argument de la communication selon lequel la politique commerciale devrait aborder et éventuellement promouvoir de nombreux autres domaines d'action; souhaite toutefois davantage de clarté quant à la manière dont cela pourrait se faire dans la pratique; relève par ailleurs que les intérêts économiques ne doivent pas prendre le pas sur la garantie d'un accès équitable aux services publics;

10. souligne, la nécessité de veiller, lors de la création d'une juridiction internationale, à ce que, tout au long de la période de transition jusqu'à ce que cette juridiction se soit complètement substituée à l'ensemble des mécanismes de règlement des litiges en matière d'investissement prévus dans les accords commerciaux de l'Union européenne, les intérêts économiques ne l'emportent pas sur le droit des autorités publiques compétentes à fournir des services publics dans la configuration appropriée qu'ils jugent nécessaires;

11. se félicite de l'annonce par la Commission européenne le 29 février 2016 que le chapitre consacré à la protection des investissements de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Canada (AECG) reprendra les éléments de la nouvelle approche proposée par l'Union européenne pour un système plus transparent en matière de règlement des différends investisseur-État, et prévoit:

- un texte plus contraignant en ce qui concerne le droit de réglementer, à tous les niveaux de gouvernement, en matière de protection des investissements,
- la mise en place d'une juridiction permanente et institutionnalisée chargée de régler les différends et constituée de 15 membres qui seront nommés au préalable par les parties à l'accord,
- la création d'une cour d'appel qui permettra l'examen des décisions sous l'angle de leur légalité, ainsi que leur annulation en cas d'erreur,
- des règles d'éthique plus détaillées pour prévenir tout conflit d'intérêts,
- l'engagement de l'Union européenne et du Canada à travailler à la mise en place d'une juridiction multilatérale permanente ou d'une cour d'appel pour les investissements,

12. se félicite de la position défendue par la Commission à propos des services publics, selon laquelle les accords commerciaux de l'Union européenne, à l'avenir également, ne pourront empêcher les autorités nationales de quelque niveau que ce soit de proposer, de soutenir ou de réglementer des services publics, et ne pourront comporter aucune obligation pour les gouvernements de privatiser un quelconque service, ni s'opposer à un élargissement de la gamme de services publics;

13. souligne que les collectivités locales et régionales doivent avoir la possibilité, à tout moment, d'aménager la fourniture de services d'intérêt général, quel que soit le mode de prestation et de financement de ceux-ci;

II. RECOMMANDATIONS POLITIQUES

14. se félicite des conclusions du Conseil adoptées lors de sa session consacrée au commerce le 27 novembre 2015, car elles témoignent d'une approche très équilibrée qui ne modifie pas le fond de la politique commerciale mais en déplace les accents pour tenir compte de la politique étrangère de l'Union européenne;

15. estime que la dimension territoriale de la stratégie devrait garantir que les collectivités locales et régionales bénéficient de manière équitable, dans l'ensemble de l'Union européenne, de la croissance et des possibilités d'investissement attendues de l'application des accords de libre-échange et des accords commerciaux en général, tels qu'ils sont décrits dans la communication. Elle devrait en outre mettre en évidence ce que pourrait signifier l'accord de libre-échange dans le cadre des activités financées par des fonds publics à l'échelon local afin de défendre la liberté d'organisation et l'autonomie des communes;

16. demande, conformément aux dispositions des articles 14 et 106 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et au protocole (n° 26) sur les services d'intérêt général, que les services d'intérêt général et d'intérêt économique général, actuels ou futurs, notamment l'approvisionnement en eau, les soins de santé et les services sociaux, les systèmes de sécurité sociale et l'éducation, la gestion des déchets et les transports publics, soient exclus du champ d'application de l'accord commercial à négocier;

17. est convaincu qu'il existe un besoin manifeste que les niveaux régional et local participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des programmes d'internationalisation des PME en associant les acteurs présents à ces deux échelons. Il s'agira notamment de recenser les lacunes, de manière à réduire les disparités et les conséquences négatives, qu'une liberté accrue des échanges peut entraîner dans certaines régions;

18. estime qu'il est important de rappeler que le commerce et l'investissement sont synonymes, non seulement, d'ouverture des marchés, laquelle favorisera pour sa part la concurrence et l'innovation de manière à stimuler la compétitivité de l'Europe, qui peut à son tour permettre de créer des emplois et de la croissance, mais aussi d'un développement indispensable de toutes les régions permettant le renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale et du bien-être de tous les citoyens;

19. se félicite de l'accent mis sur les valeurs de l'Union européenne dans le cadre de la nouvelle stratégie ainsi que de la promotion des valeurs européennes fondamentales, telles que le développement durable et les droits de l'homme, dans les accords commerciaux; estime toutefois que ces valeurs devraient y être énoncées en termes concrets;

20. reconnaît que la convergence réglementaire prévue dans les accords de libre-échange au niveau sectoriel est en mesure de prévenir une duplication inutile des procédures et des exigences d'autorisation conduisant à des résultats équivalents. Il importe toutefois, afin d'éviter tout litige ultérieur, de formuler le texte de l'accord avec précision et de dresser une liste «positive» exhaustive des services faisant l'objet des accords sur le commerce des services;

21. accueille favorablement l'importance donnée dans la communication au potentiel sous-exploité des PME et à la nécessité de leur fournir un soutien bien ciblé, qui commence par une politique commerciale appropriée;

22. note que la convergence réglementaire est particulièrement pertinente car elle ouvre aux PME des possibilités d'internationalisation et d'intégration dans les chaînes de valeur mondiales;

23. estime que tous les accords de libre-échange de l'Union européenne devraient avoir pour objectif de parvenir à un résultat équilibré dans les secteurs traditionnels sensibles tels que l'agriculture, et être tenus de reconnaître les produits de qualité et de les protéger contre la contrefaçon au niveau international;

24. convient que l'intensification du débat autour de la politique commerciale de l'Union européenne est l'occasion de mieux associer l'ensemble des parties prenantes à l'élaboration, à la négociation et à la mise en œuvre des différentes initiatives que nous prenons dans ce domaine. À cet effet, il est toutefois nécessaire de garantir la transparence plus largement que ce n'est le cas aujourd'hui;

25. appelle à renforcer les mesures destinées à soutenir le développement durable et la bonne gouvernance par l'intermédiaire des accords commerciaux, des initiatives associant diverses parties prenantes et d'autres actions, en mettant l'accent sur un commerce libre, équitable et éthique, la protection de l'environnement, les droits du travail, les conditions de travail décentes, les droits de l'homme, la santé et la protection des consommateurs ainsi que le bien-être des animaux, tout en garantissant la protection de la diversité culturelle et en promouvant le développement au moyen des échanges commerciaux, notamment grâce à la politique d'aide au commerce et au programme de développement durable à l'horizon 2030;

26. plaide pour que les accords commerciaux assurent l'égalité des chances dans tous les États membres de l'Union européenne et toutes ses régions, y compris ses régions ultrapériphériques et ses territoires d'outre-mer, ainsi que dans tous les secteurs concernés, notamment le secteur industriel, l'agriculture et les services; se réjouit à cet égard que le Conseil souligne qu'il faut faciliter et améliorer l'intégration des entreprises européennes dans les chaînes de valeur mondiales, en particulier les petites et moyennes entreprises;

27. se félicite de l'engagement de la Commission à prendre des mesures de transparence et espère qu'il sera suivi d'autres mesures concrètes en faveur d'une plus grande visibilité, telles qu'une obligation de transparence par rapport aux positions de négociation, également de la part des autres parties. Il critique cependant le fait que la communication ne s'attaque pas à des problèmes de transparence plus fondamentaux touchant au processus d'élaboration des politiques commerciales au niveau des États membres de l'Union européenne, par exemple concernant la manière dont les objectifs de politique commerciale sont formulés avant le début des négociations, c'est-à-dire au stade où les 28 États membres définissent un mandat;

28. souligne que les droits des consommateurs de l'Union européenne doivent être traités de manière plus équilibrée dans le débat sur le commerce en allant au-delà des questions relatives à la vie privée, à la sécurité des consommateurs et à leur droit d'être informés à propos des produits. Les aspects fondamentaux de la protection des consommateurs, à savoir l'information, la transparence et la liberté de choix, doivent être préservés et protégés;

29. les PME exportatrices et celles qui ne le sont pas devraient bénéficier de la même attention de telle sorte que les bénéfices de la liberté des échanges et de la politique commerciale de l'Union européenne ne soient pas exclusivement circonscrits aux PME qui contribuent à l'économie d'exportation des États membres;

30. encourage les négociateurs européens à insister pour que tous les accords commerciaux de l'Union européenne à venir comportent un chapitre consacré aux petites entreprises;

31. estime que la réduction des coûts liés à la réglementation donnerait un coup de pouce plus efficace pour aider les petites et moyennes entreprises à pénétrer de nouveaux marchés où les systèmes qui font double emploi entre partenaires commerciaux en dehors d'accords de libre-échange font obstacle à leur entrée sur les marchés et aident les entreprises plus importantes ayant pignon sur rue à s'arroger une position de monopole;

32. soutient l'ouverture des échanges commerciaux pour servir d'antidote à la faiblesse des niveaux d'investissement en faisant office de stimulant pour l'économie mondiale à un moment où le niveau d'endettement reste élevé;

33. relève l'accent très marqué de la communication sur les accords bilatéraux de libre-échange mais préconise toutefois que l'Union européenne inscrive à nouveau plus fermement sa politique commerciale dans le cadre de l'action multilatérale de l'Organisation mondiale du commerce (OMC);

34. s'inquiète du fait que l'importance accrue accordée au programme commercial bilatéral favorise la formation d'un bloc économique ainsi qu'une concurrence discriminatoire et réglementaire qui serait défavorable aux États les plus fragiles du point de vue économique et qui disposent d'un pouvoir de négociation limité;

35. souligne qu'un réseau de plus en plus complexe de normes et de réglementations commerciales est préjudiciable à tous, et invite la Commission à mettre en place des synergies entre les accords bilatéraux, plurilatéraux et multilatéraux en cours de négociation, ainsi qu'à en garantir la cohérence; les nouveaux accords doivent eux aussi s'inspirer des principes de clarté, de transparence et de simplification;

36. demande que la politique commerciale de l'Union s'attache en particulier à la promotion des échanges dans les secteurs où l'Union européenne est un leader mondial, par exemple dans le domaine des technologies vertes;

37. demande que les régions et les chambres locales et régionales de commerce ou les organismes équivalents de représentation ou de diffusion soient dûment informés des défis et des possibilités que représente l'essor du commerce international. Cela est particulièrement important pour les PME, qui sont davantage susceptibles de manquer de ressources nécessaires pour suivre l'évolution du commerce mondial avec leurs propres moyens;

38. estime qu'il y a lieu d'accroître la cohérence entre la politique commerciale et celles qui visent à aider les pays en développement, sans toutefois perdre de vue l'intérêt du développement stratégique et de la croissance continue de l'Union européenne;

39. insiste sur le fait que les normes en matière de travail, y compris les huit conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail, doivent uniformément s'appliquer à tous les volets des accords commerciaux, et que ces accords doivent inclure une clause de révision permettant à une partie de s'en retirer ou de suspendre ses engagements en cas d'infraction aux normes sociales et en matière de travail;

40. souligne, en ce qui concerne les accords sur les investissements, que les engagements de sanctuariser les mesures légitimes de politique publique face aux défis présentés par les accords de libre-échange sont d'une importance primordiale, car rien ne devrait empêcher les États membres de mener une action publique légitime, comme la lutte contre le tabagisme;

41. fait observer que les discussions sur le mécanisme de règlement des différends entre investisseurs (RDIE) et sur une juridiction internationale des investissements sont complexes et demande que les contestations juridiques touchant au respect des accords commerciaux soient portées devant des juridictions publiques dans le lieu d'établissement du ou des défendeurs, qu'elles soient menées dans leur langue et selon le régime juridique en vigueur dans leur pays et qu'elles puissent faire l'objet d'un recours en révision; les procédures de règlement des différends entre États devraient s'appuyer sur celles actuellement en vigueur au niveau de l'OMC

42. demande en outre à la Commission de faire en sorte d'éviter, jusqu'à la mise en place du système juridictionnel des investissements, l'application illimitée, en vertu de clauses de la nation la plus favorisée, de mécanismes de règlement des différends entre investisseurs et États, en dehors du cadre de l'accord commercial considéré;

43. fait valoir qu'il est nécessaire que les accords commerciaux, même après avoir été adoptés et ratifiés, soient dotés d'un mécanisme (une sorte d'organe de supervision réglementaire) permettant des ajustements techniques, ainsi que d'une clause de révision en vue d'un éventuel réexamen de l'accord considéré et d'une disposition permettant de revenir à tout moment sur des décisions relatives à des mesures de libéralisation — y compris dans le cas de décisions prises par les collectivités locales et régionales dans leur propre domaine de compétence;

44. estime également important que les représentants de l'Union européenne et de ses partenaires commerciaux au sein de cet organe soient bien informés et assurent une représentation équilibrée des intérêts;

45. souligne qu'il importe de chercher à simplifier les échanges commerciaux avec l'ensemble des autres pays qui ne disposent pas d'accord de libre-échange avec l'Union européenne;

46. convient qu'il est absolument essentiel de rééquilibrer la contribution relative au système des économies développées et des économies émergentes pour pouvoir progresser à l'avenir;

47. souligne qu'aucun accord commercial de l'Union européenne ne peut entraîner une réduction des niveaux de protection des consommateurs, de l'environnement, du travail ou de la protection sociale par rapport à la situation actuelle au sein de l'Union européenne et des États membres. Il doit également rester possible de faire évoluer ces niveaux. Il recommande de renforcer encore ces principes et, en outre, de spécifier que cela vaut également pour les questions relatives à la sécurité des produits ainsi qu'à la préservation de la santé, au bien-être animal et à la protection des données; les marges de manœuvre de l'Union européenne ainsi que des parlements et gouvernements des États membres devraient être garanties et ce, de telle manière que les citoyens puissent continuer à exercer une influence démocratique;

48. demande des mesures destinées à soutenir les consommateurs dans le commerce transfrontalier des biens et des services avec des pays tiers, notamment par la création de points de contact en ligne qui donnent des informations et apportent une aide en cas de litige;

49. est favorable à l'intégration de dispositions relatives à la lutte contre la corruption dans les accords commerciaux comme une autre mesure visant à garantir que l'ensemble des entreprises et des consommateurs pourront tirer des avantages d'un accord, conduisant ainsi à une réduction des disparités entre les régions;

50. estime que le Comité des régions a un rôle à part entière à jouer pour veiller à ce que les avantages découlant des accords commerciaux fassent sentir leur effets au niveau local et régional, et contrôler les accords dont les avantages n'ont pas été ressentis à un niveau plus local;

51. souligne la nécessité pour l'Union européenne d'intégrer les marchés publics dans les accords commerciaux internationaux, ce qui permettra dans le même temps de peser dans les négociations pour qu'il soit remédié au décalage entre l'ouverture des marchés publics de l'Union européenne et les pratiques restrictives de ses principaux partenaires commerciaux;

52. se félicite de la nouvelle proposition de la Commission européenne sur l'instrument international sur les marchés publics ⁽¹⁾ et souligne que cet instrument peut contribuer à la lutte contre la corruption dans les pays tiers; demande en outre une utilisation équilibrée de cet instrument afin d'empêcher qu'il ne soit utilisé pour protéger ou pour fermer les marchés publics de l'Union européenne;

53. insiste sur les besoins spécifiques des PME de l'Union européenne et les difficultés qu'elles peuvent rencontrer lorsqu'elles participent à des marchés publics dans des pays tiers; se réjouit à cet égard que cet instrument ne s'appliquera pas aux offres soumises par les PME de l'Union européenne et que son application est limitée aux marchés supérieurs à un certain seuil.

Bruxelles, le 8 avril 2016.

*Le président
du Comité européen des régions*

Markku MARKKULA

⁽¹⁾ COM(2016) 34 final.