

N° 229

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 janvier 2018

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, sur les directives de négociation en vue d'un accord de libre-échange entre l'Union européenne et l'Australie, d'une part, et la Nouvelle-Zélande, d'autre part,

PRÉSENTÉE

Par MM. Pascal ALLIZARD et Didier MARIE,
Sénateurs

(Envoyée à la commission des affaires économiques.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'année 2017 a été dense en matière de politique commerciale, en particulier par le nombre d'accords de libre-échange (ALE) finalisés.

Ainsi l'Accord économique et commercial global avec le Canada (AECG/CETA) est entré en vigueur le 21 septembre 2017 à titre provisoire. Fin 2017, les accords avec le Japon, le Mercosur, et la modernisation de l'accord avec le Mexique étaient en voie de conclusion rapide. *A contrario*, le retrait des États-Unis de l'accord de Paris sur le climat ainsi qu'une diplomatie américaine en rupture avec la précédente sur les questions commerciales ont durablement compromis toute avancée sur le projet d'accord de partenariat transatlantique PTCI/TTIP (partenariat transatlantique sur le commerce et l'investissement). Enfin, dans quelques jours, sous réserve de l'adoption par le Conseil des deux recommandations de la Commission autorisant l'ouverture des négociations, un double exercice s'ouvrira avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Ce sont les mandats de négociation annexés aux propositions de recommandation de la Commission européenne au Conseil pour l'autoriser à engager ces négociations qui font l'objet de la présente proposition de résolution européenne.

Il faut saluer l'engagement accru de la Commission vers plus de transparence dans sa politique commerciale. Dans son discours sur l'état de l'Union du 13 septembre 2017, le président de la Commission européenne a ainsi décidé la publication systématique par la Commission des projets de mandats de négociation, jusqu'à présent confidentiels à ce stade du processus. Un groupe consultatif sur les accords commerciaux a également été mis en place, destiné à établir un dialogue entre la Commission et les représentants des secteurs économiques, les syndicats, les organisations non gouvernementales, les organisations de consommateurs. Cette démarche de la Commission est positive. Le malaise engendré par le secret qui présidait jusqu'à présent aux négociations qu'elle conduit a généré de la désinformation et de la suspicion qui, conjuguant leurs effets, ont inquiété légitimement l'opinion.

Le débat sur ces deux projets d'accords de libre-échange se nourrit aussi de deux documents qui, à des degrés divers, ont un impact sur le contenu des deux projets d'accords visés et des accords de libre-échange à venir.

Premièrement, l'avis de la Cour de Justice du 16 mai 2017, en réponse à une demande de la Commission sur le caractère mixte ou non de l'accord de libre-échange conclu avec Singapour en 2013. Cet avis établit désormais clairement la ligne de partage entre ce qui relève de la compétence exclusive de la Commission européenne et ce qui relève des compétences partagées avec les États membres. Un des enjeux politiques, sensible, en sera la possibilité ou non pour les parlements nationaux de se prononcer *in fine* sur les accords de libre-échange. Pour l'essentiel, il ressort de cet avis que la quasi-totalité d'un accord de libre-échange relève de la compétence exclusive de la Commission, les seuls domaines relevant de la compétence partagée étant les investissements « de portefeuille » et le système juridictionnel de règlement des différends investisseur-État.

Deuxièmement, un plan d'action sur l'AECG/CETA (accord économique et commercial global) a été publié par le Gouvernement à la suite du rapport de la commission indépendante « *sur l'impact du CETA sur l'environnement, le climat et la santé* ». Prenant acte des faiblesses du CETA en la matière, identifiées par le rapport, le plan d'action du Gouvernement préconise de nombreuses actions d'accompagnement pour une mise en œuvre « exemplaire » de l'accord avec le Canada. Il propose également des mesures pour les accords à venir, destinées par exemple à donner force exécutoire aux dispositions concernant le développement durable. Cela pourrait consister à intégrer dans l'accord un système de règlement des différends interétatiques pour valoriser les dispositions concernées.

C'est dans ce contexte général que s'inscrivent les projets de directives de négociation, annexés aux recommandations de décisions du Conseil autorisant l'ouverture de négociations respectivement avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande et qui font l'objet de la proposition de résolution européenne.

La négociation d'accords de libre-échange avec l'Australie d'une part et la Nouvelle-Zélande d'autre part est légitime. Ces deux pays partagent avec l'Union européenne les mêmes valeurs démocratiques et une approche multilatéraliste des relations internationales. Cette proximité politique s'est déjà traduite par les conclusions d'un accord-cadre avec l'Australie et d'un accord de partenariat et de coopération avec la Nouvelle-Zélande.

L'Union européenne entretient déjà avec ces deux pays des flux d'échanges significatifs. L'Australie est le 19^{ème} partenaire commercial de l'Union européenne pour les marchandises et l'Union européenne son 3^{ème} partenaire, après la Chine et le Japon. La Nouvelle-Zélande était, en 2016, le 49^{ème} partenaire commercial de l'Union européenne pour les marchandises ; l'Union européenne est le 2^{ème} partenaire de la Nouvelle-Zélande, après l'Australie. Les niveaux moyens des droits de douane sont faibles : 2,72 % en moyenne en

Australie, 2,04 % en moyenne en Nouvelle-Zélande. C'est donc moins sur le démantèlement tarifaire que se concentreraient les intérêts offensifs européens que, en particulier, sur la levée des barrières non tarifaires, un meilleur accès à certains services et aux marchés publics – l'Australie va devenir prochainement membre de l'Accord sur les Marchés publics (AMP) de l'organisation mondiale du commerce –, ou encore la protection et la reconnaissance des indications géographiques.

C'est la première fois que le Parlement est en situation de connaître et d'évaluer des mandats de négociation avant que celles-ci soient engagées. Leurs contenus ne sont pas pour l'essentiel différents de celui de l'AECG/CETA ou d'autres accords de libre-échange de nouvelle génération conclus auparavant. Toutefois, à la différence des précédents, ces contenus ne relèvent que des domaines de compétence exclusive de la Commission, celle-ci ayant tiré les conclusions de l'avis de la Cour de Justice. L'une des conséquences de cette nouvelle « architecture » des accords commerciaux est qu'ils ne seront pas *in fine* soumis aux ratifications des parlements nationaux. De la même façon, à chaque étape juridique des négociations, le Conseil ne se prononcera plus à l'unanimité mais à la majorité qualifiée.

Sur la base des projets de directives de négociation concernant l'Australie et la Nouvelle-Zélande, les accords ne comporteront donc pas de système juridictionnel des investissements pour le règlement des différends investisseur/État, qui relève des compétences partagées. Il semble paradoxal que des accords traitant de la facilitation des investissements directs étrangers ne prévoient pas de mécanisme de règlement des différends impliquant un investisseur et son État d'accueil. Dans l'attente de la mise en place d'un tribunal multilatéral chargé du règlement des différends en matière d'investissements, il est important de prévoir un tel système à titre bilatéral, à l'instar de ce qui figure dans l'accord AECG/CETA avec le Canada. Ce dispositif améliore déjà sensiblement le précédent ISDS (mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États), notamment en renforçant le droit des États à réguler, en prévoyant un mécanisme d'appel et en définissant et publiant, au préalable, une liste de juges professionnels.

La négociation concomitante d'un accord distinct, comportant un tel dispositif apparaît nécessaire. La négociation d'une convention multinationale créant le tribunal international pour le règlement des investissements sera longue, il est utile en attendant que les entreprises européennes, en particulier les petites et moyennes entreprises, disposent d'un outil crédible en cas de litige.

La proposition de résolution européenne aborde la question des produits sensibles. Les secteurs de l'élevage, ainsi en l'espèce que des sucres spéciaux, sont en effet, de façon récurrente, un sujet de préoccupation pour les filières

françaises concernées, singulièrement après la mise en œuvre de l'AECG/CETA et la conclusion prochaine de l'accord avec le Mercosur.

L'étude d'impact préalable, réalisée par les services de la Commission européenne décrit les conséquences probables d'une ouverture des marchés pour les secteurs de la viande bovine, ovine et des sucres spéciaux. C'est pour eux que la hausse des exportations australiennes vers l'Europe serait la plus conséquente : les exportations australiennes de viandes bovine et ovine seraient ainsi multipliées par cinq. Une définition raisonnable des contingents ouverts aux pays partenaires ou la mise en place de mesures de sauvegarde effectives et robustes doivent être défendues au cours des négociations.

Si les deux mandats de négociation abordent largement le développement durable et reprennent les dispositions déjà inscrites dans d'autres accords, ils laissent de côté la possibilité de leur donner véritablement force exécutoire. La proposition de résolution préconise d'avancer sur ce point, en cohérence avec les conclusions de la Commission indépendante et du plan d'action AECG/CETA.

Enfin, la proposition de résolution aborde trois sujets qui dépassent les deux projets de directives de négociation proprement dits mais qui devraient guider la politique commerciale de l'Union européenne et la gestion de ses conséquences économiques.

En premier lieu, il faut que la transparence accrue à l'égard de tous les acteurs concernés vise au premier chef les parlements nationaux. *A fortiori* si la nouvelle architecture des accords de libre-échange ne prévoit plus nécessairement leur approbation finale.

En second lieu il importe de développer l'évaluation et le suivi des accords passés. Négocier et conclure sont une chose. Superviser la mise en œuvre des accords et en communiquer l'évaluation aux parlements nationaux en est une autre, qui a été jusqu'à présent trop négligée.

Enfin la gestion des impacts économiques négatifs des accords commerciaux doit devenir une des priorités européennes. De nombreux secteurs économiques, français et européens, verront certes leurs intérêts offensifs valorisés et il faut s'en féliciter. Il reste qu'il y a des perdants parmi les secteurs déjà fragilisés des produits sensibles. À l'échelle européenne, le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation a précisément pour vocation de réguler les effets négatifs de la mondialisation dont l'ouverture commerciale est l'un des aspects. La proposition de résolution européenne propose que ce fonds soit adapté aux nouveaux enjeux, dans ses ressources comme dans ses règles de fonctionnement.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu la recommandation de décision du Conseil (COM (2017) 472 final) du 13 septembre 2017, autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord de libre-échange avec l'Australie et, en particulier, son annexe comportant les directives de négociations s'y rapportant,
- ④ Vu la recommandation de décision du Conseil (COM (2017) 469 final) du 13 septembre 2017, autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord de libre-échange avec la Nouvelle-Zélande et, en particulier, son annexe comportant les directives de négociations s'y rapportant,
- ⑤ Vu l'étude d'impact du 13 septembre 2017, effectuée par les services de la Commission, d'un futur accord de libre-échange avec l'Australie (SWD (2017) 293 final) et son résumé (SWD (2017) 292 final),
- ⑥ Vu l'étude d'impact du 13 septembre 2017, effectuée par les services de la Commission, d'un futur accord de libre-échange avec la Nouvelle-Zélande (SWD (2017) 289 final) et son résumé (SWD (2017) 290 final),
- ⑦ Vu la recommandation de décision du Conseil (COM (2017) 493 final) du 13 septembre 2017 autorisant l'ouverture de négociations relatives à une convention instituant un tribunal multilatéral chargé du règlement des différends en matière d'investissements,
- ⑧ Vu la résolution européenne n° 61 adoptée par le Sénat le 21 janvier 2017, pour une politique commerciale assurant la défense des intérêts économiques de l'Union européenne,
- ⑨ Vu le rapport d'information du 22 février 2017, Relancer l'Europe : Retrouver l'esprit de Rome, de MM. Jean-Pierre Raffarin et Jean Bizet, fait au nom du groupe de suivi retrait du Royaume-Uni et refondation de l'UE,
- ⑩ Vu la résolution du Parlement européen du 26 octobre 2017 contenant la recommandation du Parlement européen au Conseil sur la proposition de mandat de négociation relatif aux négociations commerciales de l'Union européenne avec l'Australie (2017/2192(INI)),

- ⑪ Vu la résolution du Parlement européen du 26 octobre 2017 contenant la recommandation du Parlement européen au Conseil sur la proposition de mandat de négociation en matière commerciale avec la Nouvelle-Zélande (2017/2193 (INI)),
- ⑫ Vu l'avis 2/15 de la Cour de justice de l'Union européenne du 16 mai 2017 sur la compétence de l'Union européenne pour signer et conclure un accord de libre-échange avec Singapour,
- ⑬ Vu le rapport au Premier ministre de la Commission indépendante sur l'impact de l'AECG/CETA entre l'Union européenne et le Canada sur l'environnement, le climat et la santé, en date du 7 septembre 2017,
- ⑭ Vu le plan d'action du gouvernement français sur la mise en œuvre du CETA du 27 octobre 2017,
- ⑮ Considérant que tout nouvel accord de libre-échange doit s'appuyer sur une réciprocité effective pour ce qui concerne tant l'accès au marché, en particulier aux marchés publics, qu'un degré élevé d'exigence dans l'élaboration de normes communes sociales, environnementales ainsi que sanitaires et phytosanitaires en vue d'une protection toujours plus forte des consommateurs ;
- ⑯ Considérant les relations économiques et commerciales déjà existantes entre l'Union européenne, d'une part, et, respectivement, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, d'autre part, l'Union européenne étant en 2015 troisième et deuxième partenaire, respectivement, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande,
- ⑰ Considérant que l'Union européenne, l'Australie et la Nouvelle-Zélande partagent des valeurs démocratiques communes et promeuvent une approche multilatérale des relations internationales ;
- ⑱ Prenant en compte les opportunités économiques et commerciales, liées à la conclusion d'un accord de libre-échange avec chacun de ces deux pays, au profit des entreprises de l'Union européenne et de ses États membres, en particulier des PME ;
- ⑲ Soulignant que le secteur agricole, singulièrement celui de l'élevage bovin en France, est confronté à des difficultés structurelles, qui justifient que ces productions soient classées comme sensibles et fassent l'objet d'une attention toute particulière des négociateurs européens, qu'il en est de même des sucres spéciaux produits dans les régions ultrapériphériques ;
- ⑳ Considérant que l'Australie et la Nouvelle-Zélande sont toutes deux fortement exportatrices de viandes bovines et ovines et de produits laitiers ;

- ⑳ Considérant l'implication de l'Australie dans la définition et le respect d'exigences environnementales malgré une forte dépendance de ce pays au charbon pour la production d'électricité, ce qui le classe parmi les principaux émetteurs de gaz à effet de serre par habitant ;
- ㉑ Relevant que, à la suite de l'avis 2/15 de la Cour de justice de l'Union européenne, l'objet des deux directives de négociation ne porte que sur des domaines relevant de la compétence exclusive de l'Union européenne, ce qui pourrait priver le parlement français de la possibilité d'autoriser ou de refuser la ratification de ces accords ;
- ㉒ Se félicite des initiatives récentes de la Commission européenne vers une meilleure transparence en matière de politique commerciale, en particulier par la création d'un groupe consultatif sur les accords commerciaux de l'Union et la publication systématique des propositions de directives de négociation ; salue également la publication des études d'impact, notamment sectorielles, d'une libéralisation accrue des échanges commerciaux entre l'Union européenne, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ;
- ㉓ Demande à la Commission européenne d'accentuer cette démarche de transparence, pendant la durée des négociations, en direction des parlements nationaux, à l'instar de ce que le groupe consultatif sur les accords commerciaux réalisera pour les représentants des acteurs économiques concernés ;
- ㉔ Demande au Gouvernement de mettre en œuvre ses engagements inscrits dans le plan d'action AECG/CETA visant l'association du Parlement en amont des négociations et au moment de la discussion des mandats ; l'information par le gouvernement des commissions parlementaires compétentes tout au long de la conduite des négociations commerciales ; le partage avec le Parlement du diagnostic du Gouvernement sur les études d'impact préalables.
- ㉕ Demande à la Commission européenne d'assurer que les documents qu'elle publie – études d'impacts notamment – ou pour lesquels elle accorde un accès réservé conditionnel – documents de négociations – soient consultables dès leur publication et en intégralité en langue française comme le prévoient les traités en la matière ;
- ㉖ Appelle la Commission européenne, dans le cadre des négociations, à veiller à obtenir une véritable réciprocité dans l'ouverture des marchés publics de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande aux entreprises soumissionnaires de l'Union, au niveau national comme aux niveaux régionaux ou territoriaux ;

- ②⑧ Insiste pour que les Accords de libre-échange Union européenne-Australie et Union européenne-Nouvelle-Zélande, de même que les accords futurs de même nature, intègrent des dispositions contraignantes dans leurs volets développement durable, environnemental et social, en prévoyant leur opposabilité dans le cadre des mécanismes interétatiques de règlement des différends prévus dans ce type d'accords ;
- ②⑨ Souligne que les produits sensibles, en particulier les produits de l'élevage ou les sucres spéciaux, ne doivent faire l'objet que de contingents limités ou d'un étalement des périodes de démantèlement tarifaire ;
- ③⑩ Demande aux négociateurs de prévoir des mesures de sauvegarde spécifiques susceptibles d'être mises en place rapidement pour ces produits, en cas de flux d'importations qui risqueraient de déstabiliser des filières déjà fragilisées ;
- ③⑪ Rappelle la nécessité de prévoir dans les accords la protection et la reconnaissance des indications géographiques ;
- ③⑫ Souhaite qu'en matière sanitaire et phytosanitaire, l'ouverture des marchés de l'Union européenne soit conditionnée à un assouplissement réciproque par le pays partenaire, de tous types de barrières à caractère discriminatoire aux importations de produits européens ;
- ③⑬ Préconise de façon générale de lier plus étroitement le fonctionnement du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEAM) à la politique commerciale, compte tenu de son impact sur certains secteurs identifiés, fragilisés par l'ouverture du marché européen aux produits d'États partenaires dans le cadre d'accords de libre-échange ;
- ③⑭ Invite le Gouvernement à proposer une augmentation des ressources du FEAM et un élargissement de son champ d'intervention aux types d'entreprises caractéristiques de ces secteurs ou filières ;
- ③⑮ Demande au Conseil et à la Commission européenne de veiller à ce que soient systématisés l'évaluation et le suivi réguliers des accords commerciaux en vigueur, déclinés par grands secteurs et par État membre ;
- ③⑯ Considère que parallèlement aux négociations et avant leur conclusion, l'Australie et la Nouvelle-Zélande pourraient utilement engager la ratification de la convention 138 de l'OIT sur l'âge minimum d'admission à l'emploi et au travail et la Nouvelle-Zélande celle de la convention 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical ;

- ③⑦ Souhaite que, dans l'attente de la mise en place d'un tribunal multilatéral chargé du règlement des différends en matière d'investissements, une négociation soit engagée en vue de conclure, respectivement avec l'Australie et la Nouvelle Zélande, des accords séparés mais concomitants instituant un système juridictionnel des investissements sur le modèle agréé dans l'Accord de libre-échange avec le Canada ;
- ③⑧ Préconise l'introduction, dans un tel accord, d'un mécanisme d'interprétation conjointe qui garantirait le droit des États à réguler dans le domaine du développement durable.