

N° 722

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 juin 2016

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

*en application de l'article 73 quinquies du Règlement, sur la **mixité de l'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada**,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Michel BILLOUT, Éric BOCQUET, Patrick ABATE, Mmes Éliane ASSASSI, Marie-France BEAUFILS, M. Jean-Pierre BOSINO, Mmes Laurence COHEN, Cécile CUKIERMAN, Annie DAVID, Michelle DEMESSINE, Évelyne DIDIER, MM. Christian FAVIER, Thierry FOUCAUD, Mme Brigitte GONTHIER-MAURIN, MM. Pierre LAURENT, Michel LE SCOUARNEC, Mme Christine PRUNAUD, MM. Bernard VERA, Paul VERGÈS et Dominique WATRIN,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des affaires européennes.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Madame, Monsieur,

Plus de 9 ans après le début des négociations entre le Canada et l'Union européenne pour un accord économique et commercial global (AÉCG), le conseil européen du 13 mai dernier a validé la version définitive de cet accord. Ce dernier sera présenté lors d'un sommet Union européenne-Canada en octobre prochain. Si l'accord économique et commercial global est considéré comme un accord mixte, s'ensuivra la ratification dans les 28 États membres et au parlement européen.

Les principaux objectifs de cet accord consistent à supprimer la plus grande partie des droits de douane restant sur les produits agricoles et industriels, à approfondir l'ouverture des marchés publics pour les entreprises, à renforcer la protection des investissements des entreprises européennes et canadiennes et faire respecter les « droits de propriété intellectuelle » des producteurs agricoles et industriels.

L'AÉCG souhaite aussi limiter les obstacles techniques et réglementaires au commerce dans de multiples domaines tels que la sûreté alimentaire, l'usage des produits chimiques dans l'agriculture, l'alimentation ou les produits cosmétiques, la certification et les labels, les procédures douanières et comptables, les inspections sanitaires...

Pour mémoire, en 2014, le Canada était le 12^{ème} partenaire commercial de l'Union européenne, représentant 1,7 % des échanges extérieurs de l'union. L'Union européenne était de son côté le 2^{ème} partenaire commercial du Canada, après les États-Unis, et intervenait dans 9,4 % du total des échanges internationaux canadiens. En 2014, le commerce Union européenne-Canada s'établissait à 59,1 milliards d'euros (Mds) en 2014, dont 27,2 Mds pour le commerce des services. Par ailleurs, l'investissement européen au Canada et l'investissement canadien dans l'Union européenne ont atteint respectivement 225,2 Mds et 117 Mds d'euros.

Concernant la France, les échanges entre notre pays et le Canada s'établissaient en 2014 à 10,9 Mds € – 5,9 Mds € pour les biens et 5 Mds € pour les services. Le commerce franco-canadien ne représentait qu'un peu plus de 1 % du commerce extérieur total de la France. Cette dernière était quant à elle le 9^{ème} partenaire commercial du Canada. Les échanges bilatéraux entre la France et le Canada sont dominés par les secteurs pharmaceutique, aéronautique, agroalimentaire et des matières premières.

Dans le cadre des accords de libre-échange, le Sénat a adopté récemment deux propositions de résolutions européennes.

La première traitait de la problématique du mécanisme de règlement des différends investisseurs-États. Elle rappelait que l'introduction de telles dispositions risquerait de porter atteinte à la capacité de l'Union européenne et des États membres à légiférer, particulièrement dans les domaines sociaux, sanitaires et environnementaux, en les exposant à devoir verser des dédommagements substantiels aux investisseurs qui s'estimeraient lésés par de nouvelles mesures.

Elle appelait le Gouvernement, notamment, à une révision des chapitres 10 (investissements) et 33 (règlement des différends) du projet d'accord négocié avec le Canada, pour garantir juridiquement que le droit des États à réglementer ne puisse être limité, même au nom des « attentes légitimes » des investisseurs, et qu'en aucun cas, une mesure protégeant un objectif légitime d'intérêt public ne puisse donner lieu à compensation au nom de son impact économique sur l'investisseur, sans quoi il serait préférable de renoncer au volet consacré à la protection des investissements dans l'accord global négocié avec le Canada.

Cette résolution demandait aussi de modifier la procédure arbitrale afin d'assurer la pleine transparence des débats et la publicité des actes, l'indépendance et l'impartialité des arbitres, ainsi que la mise en place effective d'un mécanisme d'appel de la décision arbitrale devant un tribunal indépendant. Ou, à défaut, d'envisager le recours à un mécanisme de règlement interétatique des différends en matière d'investissements, inspiré de l'organe de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce, voire renoncer à tout mécanisme de règlement des différends en matière d'investissements avec le Canada.

Nous pouvons constater que sur ce point, le Gouvernement français a joué un rôle majeur avec son homologue allemand auprès de la Commission européenne afin que puissent être rouvertes les négociations et ainsi permettre l'introduction d'un système de cour d'investissement.

L'essentiel des changements proposés concerne la procédure d'arbitrage et la qualité/les règles d'encadrement des arbitres. Elle porte en particulier sur la composition et le fonctionnement du « tribunal ». Toutefois certaines interrogations demeurent, notamment sur le fait que même si au final l'accord sera rejeté, le mécanisme de règlements par le système de cour d'investissement s'appliquerait pour une durée de 3 ans. Mais dans l'ensemble nous ne pouvons que nous féliciter de telles avancées, ce qui ne doit pas empêcher, dans la même démarche que pour le mécanisme des règlements, de préciser un certain nombre de dispositions encore trop floues dans d'autres domaines.

La seconde résolution européenne adoptée également à l'unanimité par le Sénat concernait la protection de l'agriculture dans le cadre du traité transatlantique de commerce et d'investissement entre l'Union européenne et les États-Unis. Les questions soulevées dans cette PPRE se posent tout aussi bien à l'accord avec le Canada. 98,6 % des droits de douane canadiens et 98,7 % des droits de douane européens, tous produits confondus (agricoles et industriels) seront supprimés. De plus, l'Union européenne s'engage sur des quotas d'importations sur la viande bovine et porcine. Soit pour la première 30 800 tonnes de viande fraîche de bœuf et veau, et 15 000 tonnes de viande congelée (bœuf et veau également). Au total, ce sont près de 65 000 tonnes annuelles de viande bovine qui bénéficieront d'une entrée à droits de douane nuls en Europe. Pour la viande de porc, il s'agira d'un contingent de 75 000 tonnes. Compte-tenu de la crise que connaissent à l'heure actuelle ces filières en France ces dispositions ne risquent-elles pas de fragiliser encore plus les producteurs français ?

Par contre concernant les indications géographiques protégées (IGP), c'est la première fois dans un accord de cette ampleur que la Commission européenne obtient la reconnaissance d'autant de produits, 145 au total dont une quarantaine seulement pour la France. C'est une avancée majeure qu'il est indispensable d'encourager pour de futurs accords. Il faudra tout de même bien évaluer l'impact réel de l'application du système « IGP » d'une part sur la qualité des produits et d'autre part sur la structuration économique des filières de production et de commercialisation compte-tenu du fait qu'une partie des marques déposées canadiennes vont perdurer tant qu'elles ne revendiquent pas d'avoir été produites en Europe, si bien que les indications géographiques coexisteront avec elles.

Des interrogations peuvent être également nourries concernant l'environnement et le développement durable. À l'heure où l'accord de Paris sur le climat rencontre de forts échos parmi la communauté

internationale, il est indispensable de s'assurer que cet accord soit ambitieux dans ce domaine. L'AÉCG ne doit pas priver l'Union européenne et ses États membres de la possibilité de recourir à des instruments politiques dès lors que le Gouvernement canadien et ses entreprises seront concernés. Cela aura un impact direct sur la conduite des politiques de développement durable donc sur les choix que les élus, les citoyens peuvent avoir.

Il sera également nécessaire de préciser le fonctionnement du conseil de coopération réglementaire (CCR), son agenda, ses termes de référence et ses procédures. Pour le moment, nous disposons juste de l'information qu'il sera présidé par des représentants politiques des deux parties et composé par les représentants « pertinents » de part et d'autre. Les normes et les réglementations sanitaires, écologiques, industrielles, techniques sont des choix définis par la volonté collective, le CCR ne pourra donc en aucun cas les remettre en question.

La conception de cet accord sur le principe de liste négative est une grande première pour l'Union européenne. Ainsi, tous les secteurs non listés sont par défaut ouverts à la concurrence des entreprises et opérateurs étrangers. Tout nouveau service ne peut être réglementé ou nationalisé car n'étant pas sur la liste... Ce qui concrètement, aura une implication directe dans la conduite des politiques publiques et actuellement il est assez difficile d'en évaluer les conséquences.

Il semble donc indispensable de disposer d'études spécifiques sur ce point.

Bien que des exceptions soient mentionnées dans les annexes I et II, il est impératif d'apporter certaines précisions. Par exemple, l'eau, l'énergie, les transports, le courrier, l'éducation, la santé, la culture... font l'objet d'un service universel sous contrôle et financement de l'État le plus souvent, mais des concurrents privés fournissent la plupart du temps des services similaires. Ils ne peuvent donc tomber sous le coup de l'exception de l'article 9.2.2.

Cet accord pourra donc avoir des conséquences pour les collectivités dans de nombreux domaines tels que la réalisation d'une maison de santé, du maintien d'un service postal de proximité ou encore d'une desserte par les transports de certaine localité, considérés comme relevant du secteur concurrentiel tout comme les services aux personnes âgées.

De plus, quelle part de financement public doit être démontrée pour qu'un service relève de cette exception ? Inversement à partir de quel seuil de financement privé considère-t-on un service comme « privé » et marchand ?

En l'occurrence, à l'exception des services régaliens, aucun service « public » n'est exclusivement financé par l'État. En conséquence, cet accord va avoir des conséquences dans des domaines qui relèvent de la seule compétence des États membres, ce qui tend à prouver qu'il s'agit bien d'un accord mixte.

Le chapitre sur les marchés publics soulève également certaine interrogation. L'AÉCG renforce grandement les contraintes et les procédures. En effet, il ajoute un niveau d'obligations et de procédures à satisfaire et conduira à l'accroissement des publications légales requises, des dossiers techniques à examiner, des réponses à produire... Ce qui *in fine* implique l'accroissement des risques de manquements et d'erreurs des administrations locales. De plus, il sera impossible de mettre en place une préférence locale, une obligation de « localiser » toute ou partie de la production ou de son processus, des critères sociaux et environnementaux acceptables sans qu'ils soient transparents et objectifs...

Dans ce cas l'accord limitera la capacité des collectivités territoriales à dynamiser les économies locales. Ceci profitera donc surtout aux entreprises à même de s'insérer dans des dispositifs administratifs et légaux complexes, anglophones... et écartera donc beaucoup de PME. Or le tissu des PME et TPE est la base de l'économie de notre pays. Il ne faudrait donc pas qu'au travers de cet accord l'accès aux marchés publics soient encore plus complexe pour elles car il en va de la survie des économies locales.

Enfin pour conclure nous pouvons regretter le manque de transparence qu'a fait preuve la Commission européenne sur ce dossier. C'est sous la contrainte des opinions publiques que la Commission a rendu public le texte de l'accord en septembre 2014. Et, pour le moment, le contenu de cet accord n'est pas encore traduit officiellement en français, ni dans les autres langues de l'Union européenne, ce qui rend son accès, sa compréhension et sa ratification très difficiles en l'état.

Le Gouvernement français a rappelé que cet accord devait être un accord mixte. Compte-tenu du contexte général et de l'état des débats au niveau européen, il apparaît indispensable que la France continue

d'affirmer cette position. Les différents éléments abordés ci-dessus ne font que confirmer cette mixité.

Toutefois, même si une large partie des États membres souhaite qu'il en soit ainsi, à ce jour nous n'en avons pas la garantie.

De plus, s'il s'avère relever d'un accord mixte, se pose encore la question de l'application provisoire de cet accord.

L'Allemagne et d'autres États membres ont souligné que l'application provisoire de l'accord ne pourrait se faire que dans les domaines de compétence de l'Union européenne et que ceci ne pourrait avoir lieu qu'après le vote du Parlement européen.

Rappelons que cette application provisoire permet de faire entrer en vigueur par décision du Conseil les parties de l'accord relevant de la seule compétence de l'Union européenne, et ce, dès avant la ratification de l'accord par les États membres de l'Union.

Les obligations très étendues découlant de l'AÉCG pour les États membres exigent la participation de ces derniers au niveau politique et parlementaire. Leur décision doit pouvoir être prise librement et ne peut être préjudiciée par une mise en œuvre anticipée de l'accord.

Il y a une véritable préoccupation que l'on prenne à l'insu des parlementaires, des élus, des citoyens des décisions qui ont une influence considérable sur leur vie, mais qui n'ont jamais été débattues avec eux auparavant.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu la version consolidée du projet d'accord économique et commercial global négocié entre l'Union européenne et le Canada publiée par la Commission européenne le 26 septembre 2014,
- ④ Considérant que la Constitution, dans son préambule et à son article 3, consacre les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie ; qu'elle précise, à son article 1^{er}, que la France est une République « démocratique et sociale » ;
- ⑤ Considérant que les négociations menées en vue d'un accord économique et commercial global avec le Canada (CETA) et d'un partenariat transatlantique avec les États-Unis (TTIP) sont menées sans que soient pleinement mis en œuvre les principes d'ouverture et de transparence posés à l'article 15 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et, par voie de conséquence, sans qu'ait pu être assuré un contrôle démocratique suffisant tant à l'échelon européen qu'à l'échelon national.
- ⑥ Considérant qu'aux termes des articles 207 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et 21 du traité sur l'Union européenne, la politique commerciale commune doit être menée dans le respect des objectifs de l'action extérieure de l'Union européenne et donc promouvoir un ordre multilatéral respectueux de la démocratie et de l'État de droit ;
- ⑦ Considérant que le Sénat est toujours dans l'attente de l'étude d'impact sur la France par secteur d'activité qu'il a demandée au Gouvernement dans sa résolution européenne n° 164 du 9 juin 2013 ;
- ⑧ Considérant la résolution européenne n°164 adoptée par le Sénat le 9 juin 2013, sur l'ouverture de négociations en vue d'un partenariat transatlantique ;
- ⑨ Considérant la résolution européenne n°57 adoptée par le Sénat le 3 février 2015, sur le règlement des différends entre investisseurs et États

dans les projets d'accords commerciaux entre l'Union européenne, le Canada et les États-Unis.

- ⑩ Considérant la résolution européenne n°83 adoptée par le Sénat le 4 février 2016, sur les conséquences du traité transatlantique pour l'agriculture et l'aménagement du territoire ;
- ⑪ Invite le Gouvernement :
- ⑫ à demander à la Commission européenne une traduction officielle en français de l'accord avec le Canada afin d'assurer la transparence nécessaire avant toute ratification ;
- ⑬ à défendre auprès de la Commission européenne la mixité de l'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada ;
- ⑭ à ne pas accepter la mise en œuvre provisoire de l'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada sans consultation préalable des Parlements nationaux ;
- ⑮ à poursuivre et développer les actions d'information et les garanties de transparence qu'il a engagées sur l'évolution et le contenu des négociations transatlantiques, à l'intention des parlementaires, de la société civile et plus largement des citoyens.