

N° 34

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 octobre 2016

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur la proposition de résolution européenne de M. Michel BILLOUT et plusieurs de ses collègues, en application de l'article 73 quinquies du Règlement, sur les **conditions de la ratification de l'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada**,*

Par M. Philippe BONNECARRÈRE,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, *président* ; MM. Michel Billout, Michel Delebarre, Jean-Paul Emorine, André Gattolin, Mme Fabienne Keller, MM. Yves Pozzo di Borgo, André Reichardt, Jean-Claude Requier, Simon Sutour, Richard Yung, *vice-présidents* ; Mme Colette Mélot, M. Louis Nègre, Mme Patricia Schillinger, *secrétaires*, MM. Pascal Allizard, Éric Bocquet, Philippe Bonnacarrère, Gérard César, René Danesi, Mme Nicole Duranton, M. Christophe-André Frassa, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Pascale Gruny, M. Claude Haut, Mmes Sophie Joissains, Gisèle Jourda, MM. Claude Kern, Jean-Yves Leconte, François Marc, Didier Marie, Robert Navarro, Georges Patient, Michel Raison, Daniel Raoul, Alain Richard et Alain Vasselle.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 862 (2015-2016)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. UN ACCORD AMBITIEUX ET ÉQUILBRÉ	7
II. LA PRISE EN COMPTE DE POSITIONS FORTES EXPRIMÉES PAR LA FRANCE.....	11
III. L'APPLICATION PROVISOIRE DE L'ACCORD ÉCONOMIQUE GLOBAL	15
IV. LES CONCLUSIONS DE VOTRE COMMISSION	17
EXAMEN EN COMMISSION.....	19
LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE REJETÉE	27
ANNEXE : Compte rendu de l'audition de M. Matthias Fekl, secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger, en date du 11 octobre 2016	29

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Nos collègues Michel Billout et Éric Bocquet, conjointement avec leurs collègues du groupe CRC, ont déposé une proposition de résolution européenne le 29 septembre qui actualise, en s'y substituant, une précédente proposition des mêmes auteurs, déposée le 23 juin dernier.

L'exposé des motifs de cette résolution, tout en prenant en considération l'avancée positive concernant la nouvelle modalité de règlement des différends entre investisseurs et États, relève un certain nombre d'interrogations à leurs yeux persistantes dans l'accord négocié.

Ces inquiétudes concernent certains aspects du mécanisme de règlement des différends investisseurs-États, l'impact de l'ouverture des marchés sur le secteur de l'élevage, et plus largement sur le secteur agricole et sur les indications géographiques.

Surtout, les auteurs de la proposition, tout en se félicitant de la proposition de la Commission consacrant la nature mixte de l'AECG, s'opposent à sa mise en œuvre provisoire avant que les parlements nationaux se soient prononcés.

Votre rapporteur rappellera globalement les principaux éléments de l'accord conclu à l'automne 2014 et s'efforcera, sur les points soulevés par les auteurs de la proposition de résolution européenne, d'apporter les éclaircissements nécessaires.

Par ailleurs, le mardi 11 octobre une audition, élargie à l'ensemble des sénateurs, de M. Matthias Fekl, secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, a permis d'évaluer la position du gouvernement sur le projet d'accord et de répondre aux principales et importantes questions en suspens.

C'est le 5 juillet dernier que la Commission européenne a soumis au Conseil de l'Union trois propositions de décision concernant respectivement la **conclusion**, la **signature** et la **mise en œuvre provisoire** de l'accord économique et commercial global (AECG, ou CETA) entre l'Union européenne et le Canada.

Deux de ces trois propositions de décision - signature et application provisoire - interviendront rapidement dans le calendrier de l'accord. Après leur examen par le conseil le 18 octobre prochain, la « signature » de l'accord interviendra le **27 octobre à Bruxelles**, en présence du Premier ministre canadien. Il reviendra ensuite au **Parlement européen de se prononcer sur**

l'accord, à la majorité simple, approbation préalable à son application provisoire.

Par-delà la compétence exclusive reconnue à l'Union européenne sur la politique commerciale (art. 3 du TFUE), la Commission européenne a, de façon très politique, validé la mixité de l'accord. Chacun des parlements nationaux de l'Union européenne devra donc ensuite se prononcer. C'est à l'issue de ce processus, qui s'étalera sur de nombreux mois et sous réserve de ratifications positives, qu'interviendrait la décision de conclusion finale de l'accord.

I. UN ACCORD AMBITIEUX ET ÉQUILIBRÉ

Les ouvertures réciproques consenties par le Canada et l'Union européenne, sur la plupart des grands chapitres de l'accord sont significatives.

Ainsi du **démantèlement progressif des droits de douane**, qui interviendra dès la mise en œuvre provisoire de l'accord, même si un démantèlement progressif est prévu pour certains produits sur deux ou cinq ans. Ce désarmement tarifaire concerne aussi les importations canadiennes. Celles-ci se feront à des niveaux d'exigences sanitaires et environnementales européennes inchangées, sur la base de normes qui pourront d'ailleurs être ultérieurement renforcées si l'Union européenne devait en décider ainsi.

Un chapitre de l'Accord sur les **règles d'origine** et les procédures d'origine permettra de se **prémunir contre des contournements commerciaux** grâce auxquels des marchandises de pays tiers pourraient tirer bénéfice de l'Accord.

S'agissant du **volet agricole**, qui comprenait nombre de produits sensibles pour l'Union et pour la France, l'accord prévoit la levée de barrières non-tarifaires qui, aujourd'hui, pénalisent nos exportations. En matière sanitaire et phytosanitaire, la mise en œuvre du principe d'équivalence permettra aux entreprises européennes et françaises qui veulent exporter au Canada des démarches administratives simplifiées, grâce à des certifications sanitaires et phytosanitaires allégées.

Le Canada a accepté l'importation d'un quota de 17 700 tonnes de fromages par an, exempts de droits de douane et de 800 tonnes de fromages à droit quasiment nul, alors que ces produits font aujourd'hui l'objet de droits de douane très élevés.

En contrepartie de ces avancées, l'Union européenne a octroyé un quota annuel de viande canadienne de bœuf sans hormones, permettant l'importation de 45 840 tonnes, qui s'ajoute à un contingent existant de 4 160 tonnes. Elle a par ailleurs accordé un contingent annuel de 75 000 tonnes pour le porc et de 8 000 tonnes de maïs doux. Dans le cas de la viande bovine et de la viande porcine, les contingents seront ouverts progressivement sur six ans. Au-delà de ces contingents, des droits de douane normaux continueront de s'appliquer.

Si ces contingents sont plus élevés que ce que souhaitait la France, ils ne représentent qu'une faible part de la production européenne. L'ouverture des contingents se fera progressivement et sur la base d'un système de licences délivrées par chacune des parties, procédure habituelle d'allocation des contingents aux importateurs en fonction de la demande.

Pour ce qui relève de l'**accès au marché des services** – et sur la base d'une réciprocité loyale –, l'accord présente des opportunités pour les entreprises européennes et françaises. L'ouverture du Canada aux entreprises de services se fera tant au niveau fédéral qu'à celui des provinces et des municipalités. Pour autant, les services publics des États membres, comme les choix souverains de privatiser ou de nationaliser tels ou tels secteurs, ne seront pas affectés par l'accord.

Le choix de la démarche des « **listes négatives** » des secteurs concernés (ceux qui ne sont pas explicitement hors de l'accord sont libéralisables) soulève plusieurs **interrogations des auteurs de la proposition de résolution**. Pour autant, les exceptions sectorielles explicitement mentionnées dans l'accord, tout comme l'exclusion générale des services publics, apparaissent comme autant de garanties.

Principales dispositions concernant les services

1. L'accord offre de nombreuses opportunités pour nos intérêts offensifs

– Le seuil au-delà duquel une prise de contrôle est soumise à l'autorisation des autorités canadiennes est relevé pour les Européens de 344 à 1,5 milliard de dollars canadiens (soit environ 1,07 milliard d'euros).

– Pour les **services financiers**, et notamment dans le secteur des assurances – qui représente un intérêt offensif pour la France –, plusieurs provinces suppriment des restrictions qui s'appliquaient jusqu'alors aux opérateurs européens.

– Sur les **services maritimes**, la Commission a obtenu la libéralisation des services de repositionnement des conteneurs vides et ceux de dragage commercial.

– Le Canada a accepté d'ouvrir partiellement son marché des services de **télécommunications** aux opérateurs européens qui pourront contrôler jusqu'à 10 % du marché et de mettre en place un cadre réglementaire qui devrait faciliter l'entrée sur le marché.

– Le **marché postal** est ouvert aux opérateurs européens pour les envois d'un poids supérieur à 500 g.

– S'agissant des **professions réglementées**, les accords de reconnaissance mutuelle de qualifications professionnelles qui seront négociés par les professionnels s'appliqueront à l'ensemble des provinces canadiennes, afin de permettre à ces professionnels d'opérer sur le marché canadien. Jusqu'ici, en l'absence d'engagement global au niveau des autorités fédérales, la reconnaissance mutuelle devait se régler au niveau de chaque province.

2. Des intérêts défensifs préservés

L'accord préserve les intérêts de la France dans le **secteur audiovisuel** dont l'exclusion est expressément mentionnée. Une ambiguïté persiste dans les exclusions de contenus dans le chapitre sur les télécommunications. En excluant les contenus diffusables du champ d'application de l'accord, le texte ne couvre en effet explicitement que les contenus correspondant à des programmes de radio ou de télévision. Cette rédaction est cependant à mettre en regard de l'exclusion des services audiovisuels, qui figure dans le corps même du texte.

Par ailleurs, sur les **services publics** (sociaux, médicaux, éducatifs, notamment), les **professions réglementées** (avocats, pharmaciens), les **services financiers** (assurance), les services de **transport maritime** et en particulier les navires de pêche, les guides touristiques, les agences de presse ou encore le régime des **investissements étrangers en France (IEF)**, **les réserves demandées par la France ont été respectées**. Elles étaient rendues nécessaires par la méthode de négociation, en « liste négative ».

Sur **l'entrée et la présence temporaire de personnes physiques à des fins professionnelles**, autre point de vigilance, le champ d'application est classique. Il ne s'applique ni aux personnes physiques souhaitant accéder au marché de l'emploi de l'une des parties, ni aux mesures affectant la citoyenneté, la résidence ou l'emploi. Il n'affecte pas non plus les règles applicables en matière de visas, de travail et de sécurité sociale.

Toutefois, à la demande du Canada, l'Union européenne a accepté que :

- les fournisseurs de services contractuels et les professionnels indépendants puissent, dans certains secteurs, ne pas être titulaires d'un diplôme universitaire, mais d'une qualification d'un niveau équivalent.

- ce chapitre inclue des disciplines renforcées (et nouvelles pour l'Union européenne) en ce qui concerne la transparence, avec notamment l'identification de points de contact dans les administrations.

La **convergence réglementaire** entre l'Union européenne et le Canada concernera de nombreux secteurs - automobile, pharmacie, équipements électriques...

Cette démarche permettra d'atteindre un niveau accru de **convergence entre les normes**, existantes et à venir, applicables aux biens échangés. De même est facilitée la **reconnaissance d'équivalence** entre normes existantes de part et d'autre. Cette coopération favorisera les PME européennes que décourageait jusqu'alors la multiplication de procédures longues et coûteuses.

Chaque partie conservera le **droit souverain de réglementer sur les questions d'environnement, de sécurité et de santé** au niveau qu'elle considère approprié. Enfin, le futur « forum de coopération réglementaire », se limitera à favoriser le dialogue sur les questions réglementaires entre organismes de régulation : il n'aura aucune compétence décisionnelle et ne se substituera pas aux décideurs politiques.

II. LA PRISE EN COMPTE DE POSITIONS FORTES EXPRIMÉES PAR LA FRANCE

L'accord intègre ce que l'on est en droit d'attendre de ces accords de libre-échange dits « de nouvelle génération ». Mais, au regard des inquiétudes souvent légitimes et des impatiences que peuvent inspirer les laborieuses négociations du Traité transatlantique (TTIP), l'accord avec le Canada propose des avancées importantes sur au moins trois points :

- tout d'abord, **l'accès aux marchés publics canadiens, tant au niveau de l'État fédéral qu'à celui des provinces ou des municipalités**. La part des marchés publics canadiens ouverte aux opérateurs de l'Union européenne pourrait passer de 10 % à plus de 30 % ;

- en second lieu, la **reconnaissance des indications géographiques**, dans un pays pourtant immergé dans la culture des marques. 142 IG européennes, dont 42 françaises - en plus des vins et spiritueux - sont ainsi reconnues et protégées ; En effet **l'accord de 2003 entre l'UE et le Canada sur les vins et spiritueux est intégré dans l'accord**. Il sécurisait déjà de nombreuses appellations vinicoles françaises et européennes et a permis d'alléger diverses contraintes administratives et commerciales canadiennes dans ce secteur, au bénéfice des exportateurs européens.

La prise en compte de la totalité des IG françaises - souhaitée par les auteurs de la proposition de résolution, n'aurait pas été véritablement pertinente : d'abord parce que tous les produits français sous IG ne sont pas exportés vers le Canada ; ensuite car les indications géographiques françaises protégées dans l'accord ont été **sélectionnées pour leur degré d'exposition à des risques d'usurpation**. Au demeurant, le choix des indications géographiques françaises à protéger au Canada a été fait en **concertation avec les opérateurs**.

L'accord intègre la nouvelle mouture de règlement des différends Investisseurs-États, dénommé désormais sous le nouvel acronyme d'ICS (Investment Court System) ou SJI (Système judiciaire pour l'Investissement). Au-delà du changement de nom, c'est une nouvelle ambition, de nouvelles exigences, qui répondent d'ailleurs aux demandes auxquelles le Sénat a pris toute sa part : la réaffirmation claire du droit imprescriptible et souverain des États à réguler ; la professionnalisation des arbitres, le mécanisme d'appel, et bientôt l'institutionnalisation d'une Cour permanente. En termes d'éthique et de transparence, ce progrès, voulu par la France, est positif.

Les auteurs de la proposition de résolution s'interrogent sur quatre points : les modalités du **mécanisme d'appel** ; la **clause anti-contournement juridique** de la nouvelle procédure ; la **poursuite de la mise en œuvre de la procédure, pour trois années**, au-delà même d'un éventuel **rejet final** du Traité ; enfin la **notion d'expropriation indirecte**. Sur ces quatre points, votre rapporteur souhaite apporter les précisions suivantes :

Points soulevés par les auteurs de la proposition de résolution européenne concernant le Système judiciaire sur l'Investissement (ICS)

Sur les modalités pratiques du mécanisme d'appel - Le Canada a accepté le principe d'un mécanisme d'appel des sentences, dans le cadre du toilettage juridique de l'accord, soit quelques semaines seulement après la finalisation, fin 2015, de la nouvelle approche européenne en matière de protection des investissements et de règlement des litiges investisseur-État. Compte tenu de ce calendrier, l'UE et le Canada ont décidé de renvoyer à une décision ultérieure certains aspects techniques liés au fonctionnement du tribunal d'appel (procédures relatives à l'introduction des demandes d'appel, nombre et rémunération des membres du tribunal d'appel, etc.) L'existence et le mandat d'un tel tribunal d'appel sont toutefois d'ores et déjà actés.

Sur la clause « anti-contournement » juridique - L'accord prévoit des dispositions visant à prémunir les États contre les plaintes abusives d'investisseurs étrangers. Ainsi, une filiale canadienne d'une entreprise établie dans un pays tiers ne pourra se prévaloir des dispositions de l'AECG qu'à la condition que cette filiale ait été **légalement établie au Canada, qu'elle y exerce réellement des activités et qu'elle détienne effectivement un investissement au sein de l'Union européenne**. L'Union européenne et ses États membres pourront se prémunir contre les éventuels recours intentés par des filiales canadiennes qui ne rempliraient pas ces conditions. Une entreprise se devra, pour pouvoir prétendre à la qualité d'investisseur, **d'exercer des activités commerciales « substantielles » sur le territoire où elle est établie**, condition que ne remplirait donc pas une société écran immatriculée au Canada par une entreprise d'un pays tiers.

Enfin, un investisseur ne pourra soumettre une plainte lorsque son *« investissement a été fait au moyen de déclarations frauduleuses, de dissimulation, de corruption ou d'une conduite équivalant à un abus de droit »*. Cette disposition **empêchera ainsi telle entreprise originaire d'un pays tiers d'établir une filiale au Canada alors qu'un litige est sur le point de naître** avec l'Union européenne ou l'un de ses États membres ; ou telle autre qui redirigerait ses actifs vers une filiale canadienne existante dans le seul but d'intenter un recours. Dans de pareils cas, un tribunal prononcera **l'irrecevabilité de la plainte** et ordonnera le remboursement des frais de procédure engagés par la partie défenderesse.

Sur la prolongation pour trois ans du système de Cour sur les investissements (ICS) après un éventuel rejet de l'accord - L'accord prévoit en effet que, si l'application provisoire de l'accord prend fin et s'il n'entre pas en vigueur, les dispositions relatives au règlement des litiges investisseur-État pourront être invoquées pendant une durée supplémentaire de trois ans, à compter de la date à laquelle il serait mis un terme à l'application provisoire. **Cette disposition ne trouverait à s'appliquer que dans l'hypothèse où le chapitre relatif aux investissements serait appliqué à titre provisoire, ce qui ne sera pas le cas, le dispositif ICS étant exclu du périmètre de l'application provisoire.**

Sur la notion d'expropriation indirecte - Les dispositions de l'accord définissent clairement la notion d'expropriation (directe ou indirecte), de même que les critères devant être appréciés par les juges pour qualifier l'existence d'une expropriation, ou encore les modalités de calcul de la compensation à laquelle peut prétendre un investisseur qui serait dépossédé de son investissement. Par ailleurs, une mesure d'application générale et non-discriminatoire destinée à **protéger l'environnement, la santé ou une autre cause d'utilité publique** ne saurait en principe être qualifiée d'expropriation, sauf si elle produit des effets manifestement disproportionnés au regard de l'objectif poursuivi, suivant en cela une approche comparable à celle des tribunaux français et européens.

III. L'APPLICATION PROVISOIRE DE L'ACCORD ÉCONOMIQUE GLOBAL

Une proposition de décision du Conseil concerne **l'application provisoire de l'accord**, en application de l'article 218, alinéa 5 du TFUE : « *Le Conseil, sur propositions du négociateur* » (en l'occurrence la Commission) « *adopte une décision autorisant la signature de l'accord et le cas échéant, son application provisoire avant l'entrée en vigueur* ». Les auteurs de la proposition de résolution européenne proposent de **s'opposer à cette application provisoire** qui sera soumise au Conseil le 18 octobre prochain, **avant que les parlements nationaux se soient prononcés**.

Les dispositions suivantes seraient exclues du champ de l'application provisoire¹ :

- celles sur les **services financiers dans la mesure où elles s'appliquent aux investissements de portefeuille, à la protection des investissements ou au règlement des différends investisseurs-État (ICS)**. En revanche, ces dispositions s'appliqueront de manière provisoire en ce qui concerne **l'accès au marché des investissements directs étrangers**. Il s'agit notamment d'accroître les seuils de participation que les entreprises européennes peuvent atteindre dans le capital des entreprises canadiennes, les conditions fixées par les Canadiens pouvant être relativement restrictives, à l'inverse de celles mises en place par l'UE ;

- sur la **propriété intellectuelle** : l'article relatif aux sanctions pénales en cas, par exemple, d'enregistrement d'un film projeté dans une salle de cinéma sans l'autorisation du gérant ou du détenteur du droit d'auteur. En effet les sanctions pénales relèvent des législations des États-membres ;

- sur la **transparence entre les Parties à l'accord**: les dispositions qui font référence à des procédures administratives et à des procédures d'appel qui relèvent des juridictions des États membres ;

- sur les **exceptions à certaines dispositions** de l'Accord, celle qui renvoie à la procédure de règlement des différends entre investisseurs et État (RDIE/ISDS).

Pour ce qui est des chapitres relatifs au **développement durable, travail et environnement**, l'application provisoire respectera la **répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres**.

La décision d'application provisoire ne sera validée **qu'après la levée de deux verrous : le premier est celui du Conseil, représentant les**

¹ Les dispositions relatives à l'accès aux services de transports maritimes – compétence partagée – seront également exclues de l'application provisoire.

États membres, le second est parlementaire avec l'approbation préalable du Parlement européen. Il est donc excessif de parler de déni démocratique.

La mise en œuvre provisoire des dispositions relevant de la compétence de l'Union Européenne couvre donc un champ très vaste. Il s'agit en effet de dispositions commerciales, sur lesquelles la Commission détient, de par les Traités, une compétence exclusive.

Une définition précise et stable du périmètre de ce qui relève, ou non, de l'application provisoire et qui serait applicable à l'ensemble des accords passés par l'Union européenne, est encore attendue : elle sera précisée par une décision de la Cour de justice, début 2017, qui a été saisie du sujet sur l'accord commercial UE-Singapour. L'application provisoire d'accords conclus par l'Union est habituelle, singulièrement en matière commerciale. Elle permet souvent d'en engranger les premiers effets bénéfiques. **Ainsi de l'accord de libre-échange avec la Corée du sud qui, durant son application provisoire a permis de développer les exportations de l'Union vers ce pays à hauteur de 17 milliards d'euros.**

Il est difficile aujourd'hui d'affirmer ce qui se passerait si un ou plusieurs parlements nationaux devaient rejeter *in fine* l'accord avec le Canada. Qu'en serait-il de l'application provisoire ? Le seul précédent juridique comparable est l'accord d'association entre l'Union européenne et l'Ukraine signé en 2014, approuvé par le Parlement européen puis ratifié par 27 États membres. Le volet commercial de cet accord est en application provisoire depuis janvier 2016. Toutefois, le **rejet de l'accord par le peuple néerlandais** lors du referendum consultatif du 6 avril dernier, s'il retarde la conclusion formelle de l'accord, n'affecte pas pour l'heure la poursuite de son application provisoire.

La juste balance entre signal politique et solidité juridique et démocratique serait en l'espèce délicate à trouver.

IV. LES CONCLUSIONS DE VOTRE COMMISSION

Au vu du contenu global de l'accord commercial entre l'Union européenne et le Canada, votre rapporteur considère que le texte négocié est à la fois ambitieux et équilibré. C'est un accord qui fait droit aux principales « lignes rouges » qui sont celles de l'Union et de la France. Votre rapporteur relève d'ailleurs que lors du Conseil informel des ministres du commerce le 23 septembre dernier à Bratislava, certains des États en pointe contre les négociations actuelles sur le TTIP – la France et l'Autriche, se sont déclarés, conjointement avec leurs autres partenaires, en faveur l'application provisoire.

Les acquis de l'accord pourront servir de référence à des accords à venir et, d'une certaine façon, **le CETA pourrait constituer la meilleure assurance contre un mauvais TTIP.**

Il importe également de préciser qu'une déclaration conjointe de l'UE et du Canada est actuellement en préparation, qui réaffirmerait clairement – et de façon contraignante – un certain nombre de principes-clés : la préservation de nos services publics, le droit souverain à réguler et le respect des normes sociales et environnementales.

Plus largement, ce qui est en jeu, tant dans le dénouement en vue de l'accord commercial avec le Canada que dans le blocage actuel des négociations sur le TTIP ou dans les autres négociations commerciales en cours ou projetées, c'est la **crédibilité, à l'extérieur, de la politique commerciale de l'Union et sa légitimité à l'intérieur.**

Sa crédibilité extérieure suppose que le négociateur unique, la Commission européenne mandatée par le Conseil en vertu des Traités, soit perçue par ses partenaires comme une entité cohérente, s'exprimant d'une seule voix et dont les engagements soient appliqués sans qu'une incertitude indéfinie pèse sur leur mise en œuvre. À défaut, l'Union risquerait une marginalisation durable dans le développement de ses partenariats commerciaux, pénalisante pour ses États membres. Elle perdrait aussi un des outils majeurs à sa disposition pour s'affirmer en tant que puissance, notamment à travers sa capacité à recourir aux mesures de défense commerciale dont le renforcement devient urgent. Ces deux aspects sont étroitement liés.

Mais aussi légitimité intérieure, qui suppose de renforcer la transparence et l'information complète des parlementaires nationaux, des acteurs concernés de la société civile ou de l'opinion en général. Cette démarche revient d'abord à la Commission elle-même et il est juste de créditer la nouvelle commissaire au Commerce de progrès dans ce domaine, mais qu'il importe de développer encore. Le Sénat, à l'initiative de votre Commission des affaires européennes, a déjà adopté une proposition de résolution européenne sur ce sujet. Il appartient aussi à chaque exécutif

national de partager régulièrement les informations pertinentes sur les négociations en cours, qu'elles concernent les accords bilatéraux de libre-échange ou les autres actions de politique commerciale commune. Le dispositif de suivi stratégique mis en place en France est une illustration positive à cet égard.

Les dispositions de la proposition de résolution sur la poursuite des actions d'information et les garanties de transparence sont donc légitimes et les précédentes résolutions européennes du Sénat en ont à chaque fois proclamé la nécessité. Le cœur du dispositif de la proposition porte cependant sur le refus de l'application provisoire du texte.

Au bénéfice de l'ensemble de ces observations, **votre commission a conclu au rejet de la proposition de résolution européenne soumise à son examen.**

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires européennes s'est réunie le jeudi 13 octobre 2016 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par M. Philippe Bonnecarrère, le débat suivant s'est engagé :

M. Michel Billout. – Merci, monsieur le rapporteur, de l'intérêt que vous avez bien voulu accorder à notre proposition. Toutefois, je ne partage pas totalement vos conclusions. Certaines de vos affirmations sont étonnantes.

La plus grande partie de votre rapport porte sur le contenu de l'accord, alors que nous posons la question des conditions de sa ratification, sans entrer dans la discussion sur ce texte que l'on nous présente comme formidable et sans précédent. C'est une discussion qui reste à mener, et qui au demeurant commence : en tant que membre du comité de suivi stratégique du commerce extérieur, j'ai vu, début septembre, s'y exprimer de manière frappante des inquiétudes jusqu'alors masquées par le débat sur le TTIP. Autour de la table, les seuls représentants favorables à une ratification rapide étaient ceux du Gouvernement et du Medef... Nous nous sommes appuyés, dans notre proposition, sur une résolution unanime du Sénat, mais nous aurions également pu faire valoir la proposition de résolution de notre collègue Simon Sutour sur l'exception culturelle.

Certes, le mécanisme de traitement des différends a évolué en bien, après d'âpres discussions – en septembre 2014, la Commission européenne se refusait à toucher à ce qui avait été négocié. Mais la résolution unanime du Sénat allait plus loin en demandant un mécanisme modelé sur celui de l'OMC, c'est-à-dire d'État à État. Dans l'accord négocié, les grandes sociétés internationales pourront toujours attaquer les États, et ces derniers devront démontrer, pour éviter l'arbitrage, le caractère impérieux de la nécessité de légiférer. Il reste par conséquent du grain à moudre, tout comme sur les questions agricoles pour lesquelles aucune étude d'impact sérieuse n'a été conduite.

Puisque le mariage est si beau, que risque-t-on à demander un avis simple des parlements nationaux ? Ces derniers – Matthias Fekl l'a rappelé – ont été tenus entièrement à l'écart du processus. C'est en nous penchant sur le TTIP que nous avons découvert cette négociation, et par la même occasion l'accord entre l'Union européenne et Singapour, dont le caractère mixte ou non doit être déterminé par la Cour de justice de l'Union européenne. Un avis de non-mixité aurait un impact certain sur le CETA... Voilà pourquoi nous estimons que défendre jusqu'au bout le caractère mixte de cet accord a un sens.

Nous avons également reçu très peu d'assurances sur la délimitation des compétences communautaires et nationales. L'arbitrage ne relèvera pas du niveau européen parce qu'il touche davantage à l'investissement qu'au domaine commercial – je rappelle incidemment que Paris n'est pas la première place mondiale pour l'arbitrage sur l'investissement, qui concentre l'essentiel des scandales. Nous avons par conséquent trop peu d'éléments. Y a-t-il vraiment urgence ? Faut-il voir dans cette hâte des préoccupations électorales, en France et en Allemagne notamment ? L'assemblée de Wallonie vient de se prononcer. En laissant du temps aux parlements, on rassurerait les opinions publiques.

Enfin, voici ce que j'ai lu hier dans *Le Monde* : « *Plusieurs pays, dont l'Allemagne, la Belgique et l'Autriche, émettent toutefois de sérieuses réserves face à cet accord décrié également par nombre de syndicats et partis de gauche européens. Il devra, en outre, être ratifié par les parlements des États membres de l'Union européenne avant sa mise en œuvre en 2017* ». Nous sommes en présence d'une crise de communication, et même d'une crise démocratique.

M. André Gattolin. – On ne me soupçonnera pas de mal connaître le Canada, ni d'être opposé aux accords. En matière commerciale, nous sommes soumis à une pression croissante de la Chine, un État non démocratique. C'est l'argument qu'avait fait valoir devant le président Bizet et moi-même le chef des négociateurs américains du TTIP : sans le système ISDS, nous n'aurions pas d'instruments efficaces face à la Chine. Mais les temps ont changé, et les pays démocratiques peuvent procéder autrement.

Les négociations de l'accord CETA ont commencé voici plus de dix ans, et connu une interruption de deux ans : pourquoi parler d'urgence et de crédibilité de l'Union européenne ? La Commission européenne est devenue une machine à négocier et à préparer les traités, alors que le suivi fait défaut.

Le vrai fédéralisme consiste à bien délimiter les niveaux européen et national. La défiance ne pourra qu'être aggravée par le putsch institutionnel de Jean-Claude Juncker qui, en juin, a tenté d'obtenir la signature du CETA en tant qu'accord simple. Nous avons bien fait d'y résister. La Commission européenne s'est engagée dans une entreprise de *self-empowerment*, en dehors des règles démocratiques. Or le rôle des parlements est reconnu dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Après une première mouture du CETA élaborée fin 2013, le gouvernement fédéral canadien est revenu devant les provinces, qui ont demandé des amendements. C'est un système qui fonctionne parce que les compétences sont bien délimitées ; alors que nous, européens, sommes incapables de définir les domaines respectifs des accords mixtes et des accords simples.

Dans votre projet de rapport, vous écrivez que la prolongation pour trois ans du système ICS après un éventuel rejet de l'accord « ne trouverait à s'appliquer que dans l'hypothèse où le chapitre relatif aux investissements

serait appliqué à titre provisoire, ce qui ne sera pas le cas, le dispositif ICS étant exclu du périmètre de l'application provisoire. » Qu'est-ce qui vous permet de l'affirmer ? Si l'ICS est exclu de ce périmètre, il relève des compétences nationales ; pourquoi, dans ce cas, attend-on la décision de la CJUE ? Votre affirmation est pour le moins rapide.

On passe par-dessus les parlements. Matthias Fekl nous a expliqué que si un petit pays rejetait l'accord, on pourrait passer outre, mais qu'un rejet d'un grand pays poserait un problème politique... Nous ne savons rien. Quant à l'article 50 du Traité qui définit les conditions de retrait d'un État de l'Union, il est tellement précis que nous commençons tout juste à en débattre...

Nous ne perdons rien à prolonger la négociation. Après tout, les Canadiens sont maîtres dans cet art ; et la première rupture des négociations a été le fait de leur gouvernement, la deuxième de leurs provinces. Enfin, l'Europe est le premier marché intérieur au monde : ce sont les autres pays qui se disputent l'accès à nos consommateurs, et non le contraire.

La proposition de nos collègues est modérée, si nous la comparons à celle de l'Assemblée nationale...

M. Jean Bizet, président. – Je partage votre avis sur ce point !

M. André Gattolin. – C'est pourquoi je la soutiendrai.

M. Daniel Raoul. – Je m'associe entièrement aux conclusions de notre rapporteur. Je m'en tiendrai aux quatre demandes de la proposition de résolution européenne, exprimées dans les points 13 à 16. La reconnaissance du caractère mixte a été obtenue à travers la déclaration interprétative du 5 juillet dernier.

L'ICS entrera dans le périmètre de la ratification des parlements nationaux, ce qui n'était pas prévu au départ. Tout le monde connaît ma position sur la question de l'arbitrage, exprimée dès juin 2013 dans un rapport pour la commission des affaires économiques : le système devait évoluer. Nous ne connaissons pas encore les modalités de fonctionnement de la cour d'appel, mais en matière de relations entre les États et les investisseurs, des problèmes comme ceux qu'ont rencontrés l'Australie et l'Allemagne face aux fabricants de cigarette sont désormais écartés.

Vous n'avez pas évoqué la notice jointe du 5 octobre qui garantit explicitement la faculté des États à légiférer dans les domaines de la santé, de la sécurité et de l'environnement.

En matière de transparence, le comité de suivi stratégique du commerce extérieur, qui se réunit tous les mois, et les réunions thématiques sous l'égide du Trésor sont d'incontestables avancées. Certes, on peut toujours faire mieux, et nous partageons vos demandes. Jusqu'en 2014, les négociations ont été menées derrière notre dos, alors que les provinces canadiennes y ont été associées dès le début.

Pour la consultation des parlements nationaux, le délai est forclos depuis le 4 septembre ; l'audition du secrétaire d'État et notre réunion ce matin sont l'équivalent, à mes yeux, de cette consultation. Je remercie, à ce sujet, mes collègues du groupe CRC d'avoir soulevé la question.

Rappelons que le traité de Lisbonne prévoyait la codécision dans les négociations commerciales, qui n'impliquait pas de consultation des États membres. La mixité, dans cet accord, est un progrès. De plus, le Parlement européen aura un droit de veto.

M. Fekl nous a indiqué que 60 % à 80 % des éléments de l'accord relèveraient des compétences communautaires. Nous recevrons bientôt la liste, étant entendu que cette demande doit être satisfaite avant le passage du texte devant les parlements. Il n'est pas question d'accorder un blanc-seing.

M. André Gattolin. – La déclaration interprétative du 5 octobre n'est qu'un *draft* ; la déclaration définitive sera rendue publique au Conseil du 18 octobre.

M. Daniel Raoul. – C'est une rédaction acceptée par la France et l'Allemagne.

Il conviendra également d'apporter des explications sur le calcul des quotas : comment arrive-t-on au total de 45 000 ou de 60 000 tonnes ? La question de l'impact du Brexit sur ces quotas demeure, le Royaume-Uni étant l'un des principaux importateurs de produits canadiens.

Le secrétaire d'État a fait preuve de pédagogie ; il convient de prévoir des auditions régulières pour assurer la transparence de ces négociations.

M. Simon Sutour. – Je remercie les auteurs de la proposition de résolution européenne qui a permis ce débat et la venue de Matthias Fekl ; je remercie également le rapporteur.

À l'issue d'une négociation, on ne voit pas une partie obtenir tout et l'autre rien. Les deux parties ont fait un pas, contrairement à ce qui s'est passé pour le TTIP : la résolution européenne à propos de ce dernier accord que j'avais fait adopter à l'unanimité en juin 2013 mettait déjà en garde contre cet écueil. La suite nous a donné raison : les États-Unis n'ont pas fait un pas, et les négociations sont dans l'impasse. C'est dommage, car ce type d'accord crée des richesses et des emplois.

Jean-Claude Requier, Michel Billout et moi-même nous sommes intéressés, dans un autre cadre, au traité entre l'Union européenne et le Mercosur en cours de négociation. Nos partenaires souhaitent une ouverture du marché européen à leurs exportations de viande ; de notre côté, nous pourrions y trouver un débouché pour nos produits manufacturés. Chacun défend son intérêt ; il convient ensuite de parvenir à une position commune *via* la négociation. Je suggère que notre commission suive ce dossier.

Le CETA n'est ni une merveille, ni une horreur. Le TTIP est bloqué parce que les États-Unis refusent le moindre compromis. Le CETA, au contraire, a vu plusieurs avancées. Ainsi, certaines de nos appellations sont reconnues, ce qui a donné lieu à des discussions nourries dans notre groupe politique : l'un de mes collègues s'est désolé que l'Ossau-Iraty ne fasse pas partie de la liste... Au total, nous avons jugé que les avantages étaient supérieurs aux inconvénients. Nous ne partageons pas toujours la position du gouvernement, mais c'est le cas ici.

Il est nécessaire d'avancer, malgré les difficultés. La sortie du Royaume-Uni, avec ses 60 millions d'habitants, en est une ; elle ampute notre marché intérieur. Si nous tardons trop à ratifier l'accord, plus personne ne voudra négocier avec nous - d'autant que nos partenaires négocient entre eux... Dans un monde de sept milliards d'habitants, notre histoire, notre culture, nos principes nous rapprochent d'abord de l'Amérique du Nord et du Sud. Il convient de faire ce pas, au-delà de la dimension économique. Nous voterons en faveur de l'accord.

M. Éric Bocquet. - Je m'associe entièrement à l'argumentation éloquente de Michel Billout. Sans tomber dans le machiavélisme, nos craintes sont justifiées. Au-delà des questions techniques, les rapports de force, dans le monde, entre les groupes économiques et les États connaissent une révolution. Les premiers imposent leurs propres règles fiscales aux seconds - témoin Apple, qui a versé 13 milliards d'euros de taxe à l'Irlande, soit un taux d'imposition de 0,005 %... Même au nom de l'investissement et de l'emploi, ces pratiques posent problème.

Permettez-moi de m'écarter un instant de la légendaire modération du Sénat. Les grands groupes sont déjà influents au niveau européen, ils pèsent sur les orientations, la rédaction des textes, les personnes. Si, demain, Goldman Sachs attaque un État qui aura pris une décision contraire à ses intérêts, quelle sera la position de José Manuel Barroso ? Si Uber fait de même, quelle sera celle de l'ancienne commissaire européenne au numérique, Neelie Kroes, tout récemment recrutée par ce groupe ? Les États doivent résister. Nous ne sommes pas en guerre, mais dans un rapport de force.

Plusieurs sujets restent en suspens, à commencer par l'étude d'impact qui n'a toujours pas été réalisée. Enfin, je suis sceptique quant à la mise en œuvre provisoire de textes non ratifiés : bien souvent, le provisoire dure...

M. Michel Billout. - Le point 13 de notre proposition de résolution européenne demande la poursuite auprès de la Commission européenne de la défense de la mixité. Il est totalement faux que le problème soit réglé. Voici la position de la Commission, publiée sur son site : « *L'AECG poursuit les mêmes objectifs et a, pour l'essentiel, le même contenu que l'accord de libre-échange avec Singapour. Par conséquent, la compétence de l'Union est la même dans les deux cas. Compte tenu des doutes émis quant à l'étendue et à la nature de la*

compétence de l'Union pour conclure l'ALE UE-Singapour, en juillet 2015, la Commission a demandé à la Cour de justice de rendre un avis au titre de l'article 218, paragraphe 11, du TFUE. Dans l'affaire A-2/15, la Commission a fait valoir que l'Union dispose de la compétence exclusive pour conclure seule l'ALE UE-Singapour et, à titre subsidiaire, qu'elle dispose au moins d'une compétence partagée dans les domaines où la compétence de l'Union n'est pas exclusive. Toutefois, de nombreux États membres ont exprimé une opinion différente. Compte tenu de ce qui précède, la Commission a décidé de proposer la signature de l'accord en tant qu'accord mixte. Cependant, cette décision ne remet pas en cause la position exprimée par la Commission dans l'affaire A-2/15. Une fois que la Cour aura rendu son avis dans l'affaire A2/15, il sera nécessaire de tirer les conclusions qui s'imposent. » Vous considérez que le problème est réglé ; je crois que nous serons amenés à en reparler...

M. Philippe Bonnecarrère. – Merci de vos observations. Vous me reprochez, monsieur Billout, de m'être attaché au fond de l'accord, mais il aurait été dommage de donner une approbation purement formelle.

Le caractère mixte de l'accord ne fait plus débat depuis la déclaration de Bratislava du 23 septembre, signée par tous les ministres du commerce extérieur de l'Union européenne. Je ne vois pas comment une décision de la Cour de justice pourrait avoir un effet rétroactif.

L'ICS n'entrant pas dans le périmètre des dispositions qui feront l'objet d'une application provisoire, pas de difficultés de ce côté. En revanche, il convient de réfléchir aux mécanismes de régulation internationale, et notamment à l'extraterritorialité : l'attitude de BNP Paribas face à la justice des États-Unis aurait peut-être été différente si la banque n'avait pas ressorti exclusivement à la juridiction américaine.

Monsieur Gattolin, la crédibilité de l'Union européenne est un enjeu de poids, sauf à vivre dans le monde des Bisounours ! La défense commerciale est un enjeu parfaitement légitime, qui relève désormais en premier lieu du cadre de l'Union européenne. Nous pèserons davantage à travers l'Union, qui n'a pas à rougir de son action dans ce domaine.

L'Union européenne s'est aussi exprimée sur les anomalies fiscales que vous avez évoquées. Elle fait son travail dans la lutte contre la fraude ou contre le dumping, notamment à l'égard de l'acier chinois – ce que la France ne serait pas en mesure de faire seule.

M. Fekl nous a assurés du caractère juridiquement contraignant de la déclaration interprétative, répondant aux préoccupations exprimées par les États membres.

Le Canada a consenti des efforts réels, revoyant sa position sur l'ICS et acceptant la libéralisation des visas pour les ressortissants de Roumanie et de Bulgarie. Le parlement de Wallonie a été convaincu de voter à nouveau sur le CETA, une fois apportée, dans la déclaration interprétative, la garantie que les États pourraient continuer à réguler.

Le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne entraînera certainement une renégociation des contingents de viande, même si M. Fekl a jugé aventureux de s'exprimer sur le sujet. Lors de notre rencontre, le vice-ministre canadien du commerce extérieur, David Lametti a indiqué à Daniel Raoul et moi-même que la création d'une filière de bœuf sans hormones était envisagée pour répondre aux conditions de l'accord, mais aussi aux évolutions des habitudes de consommation des Canadiens. Cela ouvre des opportunités significatives à nos entreprises.

Je suis tout à fait d'accord avec Simon Sutour : il faut faire des pas de part et d'autre. Quant à notre proximité culturelle avec le continent américain, elle est particulièrement vraie pour le Canada, peuplé d'immigrants français, néerlandais, italiens et allemands.

Je comprends vos craintes, monsieur Bocquet, et votre indignation contre des anciens commissaires européens que vous avez cités. Elle est même plus forte chez les plus européens d'entre nous, à la hauteur du sentiment de trahison que nous éprouvons.

Vis-à-vis des grands groupes internationaux, ma position est plus modérée. L'accord CETA, et en particulier la convergence réglementaire, bénéficiera davantage aux PME. En effet, contrairement à ces dernières, l'industrie automobile ou pharmaceutique a les moyens de doubler les contrôles de conformité. Avec, en plus, les facilités liées à la langue et à la culture, nous pouvons espérer des retombées analogues à celles de l'accord avec la Corée du Sud.

M. Jean Bizet, président. – Je me félicite de la qualité du débat et de l'état d'esprit qui y a présidé. Nos concitoyens sont d'autant plus inquiets qu'ils ne reçoivent pas toujours la bonne information.

Même si je me réjouis de la reconnaissance du caractère mixte de l'accord CETA, rappelons que les accords commerciaux relèvent exclusivement de la Commission européenne. Il aurait été plus opportun de faire intervenir le Parlement très en amont, comme cela se fait en Europe du Nord, pour définir un cahier des charges et des lignes rouges et laisser ensuite la Commission européenne conduire les négociations. Le processus serait ainsi plus clair.

Monsieur Raoul, vous avez été le premier à relever que dans la négociation sur l'ouverture des services, les provinces canadiennes ne devraient pas être oubliées. Merci également d'avoir signalé qu'il faudrait requalifier le contingent de 50 000 tonnes en raison du Brexit. La négociation a été trop difficile pour que nous fassions des cadeaux ! Cette avanie pourrait être l'occasion pour la filière viande de se réformer, à l'exemple de la filière irlandaise qui souffre beaucoup moins de la crise actuelle.

Je suis favorable aux listes négatives, beaucoup plus claires et didactiques que les listes positives. La sanctuarisation de 42 IG françaises sur

les 173 IG européennes va également dans le bon sens. Trop d'IG tue l'IG ! Seules celles qui ont vocation à exporter figurent dans la liste.

Il semble que la fin du *quantitative easing* de la BCE approche : Mario Draghi appelle désormais les États à prendre le relais. Or il y a des points de croissance à aller chercher dans le commerce international. Ne faisons pas fi de ces opportunités, dont les PME françaises ont particulièrement besoin. Les barrières non tarifaires - essentiellement les exigences administratives - représentent 15 % du coût d'une transaction. Avec cet accord, elles sont abaissées à 3 ou 4 %. C'est une réelle avancée.

Le Sénat a soulevé le problème de l'extraterritorialité de la loi américaine, objet d'un rapport de nos collègues députés Pierre Lellouche et Karine Berger. Il conviendrait que le Sénat, au moment de l'examen du TTIP, exhume le projet de texte de la Commission qui a résulté de ses travaux, actuellement en latence au Parlement européen, ainsi que ce qui pourrait ressembler à un *Buy European Act*.

M. André Gattolin. - Cela remettrait en cause toute la politique de la concurrence !

M. Jean Bizet, président. - Pour affirmer la puissance de l'Europe, il convient d'utiliser ces deux instruments, qui ont été pudiquement mis de côté pour des raisons politiques.

*

À l'issue de ce débat, la commission des affaires européennes a conclu au rejet de la proposition de résolution européenne - MM. Michel Billout, Eric Bocquet et André Gattolin se prononçant contre cette conclusion.

M. Jean Bizet, président. - Il nous reste à lever la réserve d'examen parlementaire pour permettre au Gouvernement de prendre formellement position sur l'accord lors de la réunion du Conseil européen du 18 octobre.

La commission lève la réserve d'examen parlementaire.

LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE REJETÉE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu la version consolidée du projet d'accord économique et commercial entre l'Union européenne et le Canada publiée par la Commission Européenne le 29 février 2016 ;
- ④ Considérant que la Constitution, dans son préambule et dans son article 3, consacre les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie ; qu'elle précise, à son article 1er, 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 oeuvre 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 Considérant la décision du Conseil européen du 5 juillet 2016 qualifiant la signature de l'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada comme un accord mixte, cette décision pouvant être revue à la lumière du jugement que la Cour de justice européenne rendra prochainement sur l'accord Union européenne-Singapour ;
- ⑫ Invite le Gouvernement :
- ⑬ à poursuivre auprès de la Commission européenne la défense de la mixité de l'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada ;
- ⑭ à demander, à cet effet, auprès de la Commission européenne des précisions quant aux articles de l'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada considérés comme relevant exclusivement des compétences communautaires ;
- ⑮ à refuser toute mise en oeuvre provisoire de l'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada sans consultation préalable des Parlements nationaux ;
- ⑯ 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.

ANNEXE

Compte rendu de l'audition de M. Matthias Fekl, secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger, en date du 11 octobre 2016

Réunion en commun avec la commission des affaires économiques et la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

M. Jean-Paul Emorine, vice-président de la commission des affaires européennes. – Merci d'avoir répondu à notre invitation. Je vous prie d'excuser l'absence de M. Bizet, en déplacement. Cette audition a été décidée en Conférence des présidents, Mme Assassi ayant demandé que le Sénat débâte du projet d'accord économique et commercial avec le Canada. C'est pourquoi cette réunion, qui associe nos trois commissions des affaires européennes, des affaires économiques et des affaires étrangères, est également ouverte à tous les sénateurs, et la séance publique a été suspendue pour permettre à tous ceux qui le souhaitent d'assister à votre audition. Celle-ci est particulièrement bienvenue puisque le Conseil se prononcera, le 18 octobre, sur la signature de l'accord, sa conclusion et son application provisoire. Notre commission des affaires européennes examinera jeudi le rapport de M. Bonnacarrère sur la proposition de résolution européenne (PPRE) présentée par MM. Billout et Éric Bocquet et les membres du groupe CRC, qui porte sur les conditions de ratification de cet accord.

C'est d'abord sur le contenu même de ce projet d'accord que nous souhaitons vous entendre. Estimez-vous que les intérêts européens – et notamment ceux de la France – ont été bien défendus dans la négociation ? Celle-ci a-t-elle abouti à un compromis équilibré ? L'accord aura un caractère mixte, ce qui signifie qu'il sera soumis à la ratification des États-membres, dont les Parlements seront donc appelés à se prononcer. C'est un point fondamental pour le Sénat, qui a plaidé à plusieurs reprises dans ce sens et réclamé une plus grande transparence des négociations commerciales. Comment la procédure se déroulera-t-elle ? Une application provisoire de l'accord est prévue. Cette disposition est contestée par nos collègues du groupe CRC dans leur PPRE. Pouvez-vous nous en préciser la signification ?

Au-delà de l'accord avec le Canada, chacun garde à l'esprit les soubresauts de la négociation du traité transatlantique. Cette audition est l'occasion de faire un point sur l'état de cette négociation et d'explicitier la position française demandant son arrêt pur et simple.

M. Jean Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques. – Je suis heureux de vous retrouver, monsieur le ministre, dans ce format élargi, pour évoquer l'accord économique entre l'Union européenne et le Canada (dit CETA). Nos liens avec le Canada, et tout

particulièrement avec le Québec, sont anciens, et notre commission des affaires économiques suit leur évolution de près : avec mon prédécesseur M. Raoul, nous nous étions rendus au Canada en 2014, où nous avons rencontré les négociateurs, ainsi que l'honorable David Johnston, que nous avons ensuite revu à Paris.

Quid du mécanisme de règlement des différends ? Vous avez personnellement poussé à la création d'une Cour permanente d'arbitrage. Le statut de ses juges reste à expliciter, comme les moyens de la lutte contre les conflits d'intérêts. Les provinces du Canada devront-elles ratifier le CETA ? Que pensez-vous de l'application provisoire ?

M. Christian Cambon, vice-président de la commission des affaires étrangères et de la défense. - Le CETA semble assurer un meilleur équilibre des intérêts des parties. Quelle opportunité représente-t-il pour les entreprises, notamment françaises ? Les États-Unis ne risquent-ils pas d'en faire un cheval de Troie ? Ils sont eux-mêmes liés au Canada par l'Accord de libre-échange nord-américain (Aléna). La Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) a été saisie du statut d'accord mixte. Peut-elle le remettre en cause ? Vous avez courageusement attiré l'attention sur les dangers du Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) il y a quelques mois et la nécessité de mettre un terme aux négociations. Où en sommes-nous ? Le développement des échanges commerciaux est important : la France exporte l'équivalent de 450 milliards d'euros chaque année, et un Européen sur sept travaille pour l'export. La libéralisation des échanges est donc bienvenue, à condition de ne pas devenir l'idiot du village en ouvrant notre marché sans contreparties négociées.

M. Matthias Fekl, secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger. - Merci de votre accueil. Voilà des années que vous menez un travail très approfondi sur ce dossier, sur lequel nous avons eu de nombreux échanges, en commission ou en séance publique. Je salue l'implication de votre Haute Assemblée dans ces négociations, comme dans celles menées avec les États-Unis, ou d'autres pays. Elle témoigne de votre attachement aux sujets qu'elles abordent, dont l'impact sur nos territoires peut être considérable.

Lors du sommet informel de Bratislava, en septembre, j'ai, comme je l'avais annoncé, demandé au nom de la France l'arrêt des négociations avec les États-Unis. Un an auparavant, j'avais été le premier membre d'un Gouvernement européen à sonner l'alerte sur ce sujet, notamment parce que je bénéficiais des informations que vous me faisiez parvenir. Le compte n'y était pas, et j'annonçais que, si les négociations devaient continuer dans cette mauvaise voie, nous devrions en tirer les conséquences. C'est ce que nous faisons à présent.

Entre partenaires, entre amis, on doit négocier de bonne foi, et avec la volonté d'avancer. Les États-Unis sont le plus ancien allié de la France, et sont pour nous un partenaire incontournable : les quelque 3 000 entreprises

américaines implantées en France y emploient environ 470 000 personnes, et les 3 750 entreprises françaises installées aux États-Unis y ont créé environ 570 000 emplois. Nul ne songe à nier cette réalité. Mais il faut qu'une négociation soit positive et constructive.

Or, ce n'a pas été le cas. L'asymétrie et l'opacité de ces négociations ont été dénoncées par votre assemblée, et ce n'est que début 2016 que nous avons obtenu l'accès aux documents de travail pour les parlementaires. Puis, la réciprocité n'était pas au rendez-vous sur plusieurs sujets importants comme l'agriculture, l'ouverture des marchés publics ou encore le respect des règles. L'application unilatérale du droit américain à l'encontre d'entreprises exerçant dans des pays tiers n'est pas conforme au droit international. Face à ce type de pratiques, à quoi bon négocier un grand partenariat ?

La Commission européenne ayant reçu un mandat, elle peut négocier à perte de vue. Mais une part importante – pas majoritaire, certes – des membres du Conseil européen considère désormais que les négociations sont mal engagées. C'est aussi le rôle de notre diplomatie que de savoir mettre un terme à de telles situations. Pour autant, nous souhaitons bien évidemment avoir avec les États-Unis des discussions constructives. Pour qu'elles le soient, il faut qu'elles soient menées dans la plus grande transparence, vis-à-vis des parlementaires comme de nos concitoyens. Et le préalable indispensable est la fin de l'extraterritorialité du droit américain. Nous espérons ouvrir de nouvelles négociations avec la prochaine Administration américaine, sur la base d'un nouveau mandat. Pour l'heure, nous en sommes loin.

Avec le Canada, la situation est différente. Certes, la transparence des négociations a laissé à désirer, mais celles-ci sont désormais derrière nous, et l'accord est intégralement consultable sur Internet. À l'avenir, les négociations ne pourront plus être menées ainsi. Mais sur les marchés publics, qui constituent un intérêt offensif de notre diplomatie économique, les Canadiens sont allés très loin, puisqu'ils ont ouvert à nos entreprises, quelle que soit leur taille, l'accès aux appels d'offre nationaux et locaux. De fait, les provinces se sont toutes engagées dans la négociation, alors qu'avec les États-Unis les États fédérés n'y ont pas participé, et se seraient empressés d'en contester les résultats devant la Cour Suprême...

L'agriculture constitue pour notre diplomatie, quel que soit le Gouvernement aux affaires, une véritable ligne rouge. Les Canadiens ont accepté la reconnaissance d'indications géographiques (IG). Il s'agit pour nous de défendre nos terroirs ! Sur les 173 IG européennes, 42 IG françaises seront reconnues par le Canada. C'est un pas important, comme à chaque fois qu'un État supplémentaire accepte de prendre en compte ces appellations, qui sont, avec les marques, les meilleures protections pour notre agriculture. Elles symbolisent le lien entre un terroir, les hommes et les femmes qui y travaillent, et les produits qui en résultent, lien auquel vous

êtes tous attachés. L'agriculture est une dimension de l'excellence française, et le secteur agroalimentaire génère, selon les années, notre deuxième ou troisième plus gros excédent commercial. Elle porte aussi des valeurs, un certain rapport à la vie, à l'alimentation, une manière de cultiver l'espace et la ruralité.

Certains regrettent que toutes nos IG n'aient pas été reconnues. Je leur réponds que nous partions de zéro ! Nous enregistrons donc une évolution positive. De plus, les IG figurant dans l'accord, qui concernent essentiellement les produits laitiers et la charcuterie, s'ajoutent à celles qui avaient été reconnues en matière de vins et spiritueux au début des années 2000.

M. Daniel Raoul. - En 2003.

M. Matthias Fekl, secrétaire d'État. - De plus, les IG retenues l'ont été au vu des réalités commerciales, et notamment de l'existence, ou non, d'un risque de fraude ou d'usurpation. Une liste établie par l'Union européenne a été complétée avec 16 appellations géographiques sur lesquelles des problèmes avaient été constatés au Canada. Le fait qu'une appellation ne soit pas reconnue signifie qu'aucun cas de fraude n'a été détecté. De plus, il existe un mécanisme d'ajout ou de retrait d'appellation géographique, prévu à l'article 20.22. Bref, le réalisme économique a prévalu. Enfin, L'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) demeure compétent dans la lutte contre la fraude et l'usurpation, y compris en droit canadien. Mon département comptant plus de 70 produits agricoles, je connais les craintes que ce traité a inspirées...

Les quotas octroyés pour les viandes sont assez élevés, certes. Mais nous veillons à ce qu'ils n'excèdent pas ce que chaque marché peut absorber.

La Cour de Justice sur les investissements est une avancée considérable. J'ai été le premier membre d'un Gouvernement à en formuler l'idée, et c'était au Sénat, lors d'une séance de nuit. L'arbitrage est un scandale démocratique, car il permet à des grands groupes d'attaquer des choix effectués par les parlementaires. D'où l'idée, avancée par la France, d'une Cour de Justice commerciale internationale, que nous avons soutenue avec l'Allemagne, avant d'être rejoints par la totalité des États-membres et par la Commission. Les arbitres privés, rémunérés par les entreprises, seront remplacés par des juges choisis sur une liste, soumis à des règles strictes de prévention contre les conflits d'intérêt et rémunérés par les États. Il sera interdit à ces juges d'attaquer des choix de politiques publiques. Après l'arrivée au pouvoir de M. Trudeau, le Canada a accepté de rouvrir les négociations sur ce point. Il a été suivi par le Vietnam. C'est un tournant. Pour la première fois, la puissance publique peut édicter des règles impartiales et les faire respecter.

Je souhaite que cet accord devienne progressivement une référence ; il faut aller plus loin - c'est la position de la France pour aboutir à la mise en

place d'une véritable cour de justice commerciale multilatérale. Il existe dans le monde environ 3 500 accords prévoyant des mécanismes d'ISDS et d'arbitrage, dont plus d'une centaine ont été signés par la France. L'idée d'une cour de justice commerciale avait recueilli, je le crois, un très large consensus dans la haute assemblée. C'est une proposition conforme à la tradition diplomatique française, attachée au multilatéralisme et au rôle de la puissance publique.

Nous nous sommes également battus pour obtenir la reconnaissance du caractère mixte de cet accord, principe défendu à l'unanimité des États membres. Après avoir gardé le silence, la Commission européenne a tenté, fin juin, d'exclure entièrement les Parlements nationaux du processus de ratification. J'ai écrit, avec le vice-chancelier Sigmar Gabriel, une lettre à la commissaire européenne Cecilia Malmström pour lui signifier qu'il était inacceptable de changer les règles en cours de route contre l'avis des États membres et des propres services juridiques de la Commission européenne. On ne peut mettre de côté les représentations nationales sous le prétexte d'un problème de majorité. Désormais, la Commission reconnaît que, d'un point de vue politique à tout le moins, il est nécessaire de considérer le CETA comme un accord mixte. Il convient maintenant d'inventer des mécanismes pour impliquer davantage les parlements nationaux dans le processus de ratification, y compris en amont.

Le passage en revue de ce qui relève, dans l'accord, des compétences nationales et européennes, au-delà des aspects techniques, a naturellement un impact politique. Le Comité des représentants permanents (COREPER) de l'Union européenne se réunit demain pour y travailler, la validation définitive étant prévue le 18 octobre lors d'un conseil extraordinaire des ministres du commerce extérieur. La politique commerciale étant confiée à l'Union européenne, une minorité des volets de l'accord relèvera des compétences nationales. Parmi ceux-ci figureront néanmoins la protection des investissements et notamment la Cour de justice commerciale internationale. Votre assemblée sera saisie d'un projet de loi de ratification auquel sera annexé l'ensemble de l'accord. Qu'en sera-t-il si un Parlement national le rejette ? En la matière, il n'y a pas de précédent, mais le problème politique serait évident, d'autant plus si ce rejet était le fait d'un pays important.

En vertu du principe de l'application provisoire, l'accord entrera en vigueur avant que les Parlements se prononcent. Le Gouvernement y est favorable pour les volets qui relèvent de la compétence communautaire ; avec cette condition que le Parlement européen ait donné un avis favorable à l'accord. C'est un verrou démocratique. Si le Parlement français votait contre l'accord, il ne fait pas de doute qu'il serait remis à plat ; mais au point de vue juridique, la question n'est pas tranchée.

Nous sommes très attentifs, dans toutes les négociations commerciales, à l'insertion de clauses de sauvegarde pour les services

publics. La clause figurant dans l'accord concerne l'ensemble de ces services. C'est un débat qui, dans les années 90, a suscité une forte mobilisation de la France ; cette position est désormais plutôt respectée dans les négociations. En matière d'environnement, nous avons fait en sorte que le droit des États à réguler soit reconnu explicitement. Le CETA n'est aucunement une menace pour l'Accord de Paris sur le climat ou les mesures relatives aux OGM. Quant au gaz de schiste exploité au Canada...

M. André Gattolin. - Les sables bitumineux.

M. Matthias Fekl, secrétaire d'État. - Sur ce sujet, le gouvernement Trudeau a pris des engagements fermes ; de plus, le Canada est signataire de l'Accord de Paris.

J'ai aussi défini une stratégie confirmée par le Président lors de la conférence environnementale, consistant à insérer des chapitres encore plus robustes sur l'environnement - et notamment sur l'Accord de Paris - dans les accords à venir, et à faire en sorte que les règles environnementales soient aussi contraignantes que les règles économiques.

Je ne partage pas l'analyse, récurrente dans le débat public, d'après laquelle cet accord serait un cheval de Troie pour les États-Unis. Pour bénéficier des clauses du CETA, une entreprise doit avoir une véritable activité économique dans l'un des pays parties prenantes. Il ne suffira pas à une entreprise américaine d'avoir une « boîte aux lettres » au Canada.

De plus, prétendre que ces entreprises ont besoin du Canada pour pénétrer le marché français témoigne d'une méconnaissance du tissu économique. Près de trois mille entreprises états-uniennes sont présentes en France, pour 500 000 emplois créés. Elles n'ont pas besoin du CETA pour saisir les tribunaux et demander des indemnités. Les inquiétudes ne sont pas fondées.

Le 18 octobre, j'exprimerai la position que je vous ai détaillée et donnerai un avis favorable du gouvernement que je représente au CETA, dont la signature est prévue au sommet entre l'Union européenne et le Canada fin octobre.

M. Jean-Paul Emorine, vice-président. - Il faut distinguer la question des indications géographiques protégées (IGP) de celle des appellations d'origine protégée (AOP).

M. Michel Billout. - Merci d'apporter ces précisions sur un sujet qui fait débat ici comme dans tous les Parlements des États membres, jusqu'à ceux des provinces canadiennes. Sans revenir sur le contenu de l'accord, soulignons que les négociations ont été conduites dans la plus totale opacité. Nous en avons pris connaissance - dans des documents en anglais - à l'automne 2014. Il y a un précédent : l'accord entre l'Union européenne et Singapour, dont nous n'avons toujours pas connaissance... Comme nous

n'avons pu intervenir dans la phase de négociation de l'accord, il convient d'être particulièrement vigilant sur les conditions de sa ratification.

À une semaine du conseil des ministres du commerce et moins d'un mois de la ratification, nous ne connaissons toujours pas la répartition entre le périmètre communautaire et celui des compétences nationales ; or d'après les Canadiens, le premier concerne 95 % des dispositions de l'accord... C'est une véritable faiblesse, et un défaut de maîtrise démocratique. Nous aurions souhaité davantage de transparence. Malgré des progrès incontestables, la question de l'arbitrage demeure : fait-il partie du volet commercial ou du volet de l'investissement – et relève-t-il de la compétence communautaire ou de la compétence nationale ?

Certes, l'accord CETA a été négocié avant la COP21. Vous avez tenté de nous rassurer sur ce point, mais le principe de précaution ne figure pas dans la législation canadienne... Pourquoi ne pas avoir inséré de clauses de sauvegarde sur les questions qui ont surgi après la fin des négociations ?

M. Daniel Raoul. – Merci d'avoir mis en place le comité de suivi stratégique, qui remédie au manque d'information des parlementaires comme de la société civile. Toutes les filières et organisations syndicales, patronales, industrielles et agricoles y sont représentées, ce qui est une avancée pour la transparence.

Je me félicite également que vous ayez pris en considération ma proposition, formulée en janvier 2013, d'une cour permanente pour mettre fin au système d'arbitrage : il est inacceptable que des États comme l'Australie ou l'Allemagne soient attaqués en justice par des groupes internationaux, notamment ceux du tabac. On ne pouvait continuer ainsi.

Je relève qu'outre la mixité, il y a aussi une approbation par le Parlement européen : deux avancées démocratiques.

Pouvez-vous revenir sur les avancées obtenues dans la reconnaissance des 42 IGP ? On part de zéro : jusqu'à présent, toutes les contrefaçons étaient possibles. Il faut le faire valoir, en rappelant que la liste des IGP est ouverte à l'expansion comme à la réduction.

Quel est l'impact du Brexit sur le calcul des quotas d'importation ? Enfin, savez-vous ce que contiendra l'annexe interprétative ?

M. Philippe Bonnecarrère. – Merci pour ces explications de qualité. Quel rôle aura cette déclaration interprétative qu'on nous annonce ? Vaudra-t-elle pour tous les accords à venir ? Est-ce un adjuvant politique pour convaincre tel État ou telle province – je songe à la Wallonie ? En d'autres termes, est-ce une manœuvre de communication ou un véritable engagement ?

Le ressort de l'application anticipée est-il simplement une exigence d'efficacité économique ? L'application anticipée de l'accord avec la Corée du Sud a, semble-t-il, été particulièrement avantageuse. Y a-t-il une

justification ressortissant au respect de la compétence européenne dans ses domaines ? Est-ce une question, politique, de crédibilité de l'Europe ? On peut en effet imaginer, sans application anticipée, que les États et les Parlements nationaux passent les quatre, cinq ou six prochaines années à discuter l'accord passé par l'Union européenne - avec des dommages certains en matière de crédibilité dans le concert international.

M. Gérard Bailly. - Sur le terrain, les gens sont inquiets, et le monde agricole n'est pas seul concerné. Qui a fixé le chiffre de 120 000 tonnes de viande de porc et de bovins mentionné dans l'accord ? Enfin, je ne perçois pas, dans votre intervention, l'intérêt que notre pays va retirer de l'accord. Va-t-on vendre plus d'automobiles, d'objets de luxe, de services, d'aéronautique, de produits agricoles ?

En comparant les salaires allemands aux nôtres, je crains que nous ne puissions rivaliser avec nos voisins sur le marché canadien. Autre motif d'inquiétude, les États-Unis ne verront-ils pas dans le CETA un argument pour nous convaincre de passer un accord analogue avec eux ?

M. André Gattolin. - Certes, les 42 IGP sont une avancée ; mais elles légalisent certaines appellations usurpées en permettant aux entreprises qui produisent du camembert ou du brie depuis plus de vingt ans de poursuivre leurs activités sous ce label. Quant au vin, il constitue une ressource fiscale importante au Canada, et notamment au Québec, grâce au système des monopoles provinciaux. Or, les taxes imposées par ces provinces aux vins français ne sont pas affectées par l'accord.

Je déplore également l'absence d'études d'impact par pays, pourtant promises par Mme Cecilia Malmström voici deux ans. Lors de la négociation du traité entre l'Union européenne et le Vietnam, il avait été acté qu'une étude d'impact devrait être présentée aux États avant la ratification. L'impact du Brexit n'est pas connu non plus, faute d'un travail sur le sujet.

Enfin, en matière d'exception culturelle, le Canada et l'Union européenne sont en position asymétrique. Tous deux sont signataires de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles de l'Unesco, mais pour l'Union européenne, l'exception ne couvre que les entreprises audiovisuelles, alors qu'elle s'applique à l'ensemble des industries culturelles canadiennes.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. - Je ne partage pas votre optimisme sur l'intérêt de ce traité. Qu'est-ce qui justifie une application anticipée ? Je n'y vois pas d'urgence, mais une menace pour la démocratie.

Quant à cette fameuse cour de commerce internationale, les arbitres resteront maîtres du test de nécessité : les États devront prouver la nécessité de la réglementation qu'ils mettent en œuvre. En d'autres termes, le jugement d'opportunité est laissé à des personnes qui ne sont pas des magistrats. D'après l'Association européenne des magistrats, ce système

compromet l'ordre juridique de l'Union européenne. L'indépendance éthique des arbitres n'est en rien garantie.

Les États membres ont la possibilité de solliciter l'avis de la Cour de justice de l'Union européenne à propos de la compatibilité du règlement des différends en matière d'investissement avec les traités de l'Union. Je souhaite que la France en fasse usage, la Commission européenne n'en ayant pas manifesté l'intention.

Enfin, même l'Accord général sur le commerce et les services (AGCS) établissait une liste positive des services publics. Ici, elle est négative, ce qui signifie que la règle par défaut est la concurrence. Tout nouveau service public, n'ayant pas été mentionné explicitement dans le traité, ne pourra être considéré comme tel.

M. Henri Cabanel. – Les AOP et IGP, en garantissant l'origine des produits, protègent les consommateurs et les producteurs de la contrefaçon. Comment les 42 indications retenues – qui ne représentent que 24 % de nos AOP et 6 % de nos IGP – l'ont-elles été ? Dès lors que l'on en accepte le principe, pourquoi ne pas toutes les reconnaître ? Et sur quels critères pourra-t-on en ajouter ou en retrancher à la liste qui a été établie ?

M. Daniel Gremillet. – Des progrès ont certes été faits depuis votre dernière audition à propos du traité transatlantique, monsieur le ministre, mais il y a des similitudes entre les deux traités. Les parlements nationaux pourront émettre un avis sur les négociations, c'est une première avancée, mais encore faut-il que les informations leur soient transmises, et dans leur langue ! Or, à ce jour, on ne peut pas dire qu'ils aient été informés de manière très diligente...

Sur le fromage, je suis moins optimiste que vous, car nous sommes en train de donner une caution à des appellations indûment protégées. Elles n'ont en effet pas la même signification dans tous les pays : le *muenster* du Canada désigne un fromage à pâte molle...

M. Yannick Vaugrenard. – Merci, monsieur le ministre, pour la qualité de votre intervention et la fermeté dont vous avez fait montre sur le traité transatlantique.

On ne saurait aborder ces questions sans tenir compte de l'état de l'opinion

– française ou européenne. Or, en Europe, les populations craignent la mondialisation et nous assistons à un repli généralisé – avec les résultats électoraux que l'on connaît. Il faut dans ce contexte redoubler de transparence et de précision, sur ce que le traité peut apporter en termes d'emploi par exemple, et non se focaliser exclusivement sur les risques qu'il ferait encourir. La pédagogie est fondamentale, car toute espèce de doute de l'opinion entraînera l'échec d'une négociation.

Il serait en outre de bonne initiative d'engager une réflexion, voire un débat parlementaire, sur la compétence européenne en matière commerciale. Le dernier mot ne revient d'ailleurs pas à la Commission de Bruxelles : elle propose, met en œuvre, mais c'est au Conseil et au Parlement européens de prendre leurs responsabilités.

Enfin, je reste convaincu qu'il faut avancer sur ce traité, alors que les États-Unis se tournent vers le Pacifique : c'est un enjeu de rééquilibrage géopolitique.

M. Martial Bourquin. - Les enjeux géostratégiques sont évidemment majeurs. Mais nous avons d'abord des synergies à exploiter avec les entreprises québécoises - dont beaucoup sont jumelées avec des entreprises franc-comtoises. Se replier sur nous-mêmes serait une catastrophe.

Dans le cadre des négociations pour le traité transatlantique, les États-Unis semblaient dire « *ce qui est à nous est à nous, ce qui est à vous nous intéresse...* ». Je note avec satisfaction la différence de logique du CETA, et je veux vous féliciter, monsieur le ministre, pour la fermeté dont vous avez fait preuve dans la défense des intérêts de la France.

Nous avons besoin de transparence sur les enjeux majeurs que sont en effet les services publics, les marchés publics, les IGP et les AOP. D'aucuns soutiennent que traité transatlantique et CETA, c'est la même chose. Des risques existent certes autour des deux traités, mais ils ne sont pas identiques ! La question des périmètres est essentielle : si 85 % des stipulations du traité sont de la compétence exclusive de l'Union européenne, nous n'avons en effet pas grand-chose à dire... alors que nous savons qu'ils auront un impact direct sur l'agriculture et l'économie françaises. Bref, nous avons besoin d'une communication plus claire !

M. Bernard Cazeau. - A-t-on avancé sur les produits qui posent problème en Amérique du Nord, comme le foie gras ? Le problème récent de grippe aviaire, remarquablement traité d'ailleurs, aura-t-il quelque incidence ?

M. Franck Montaugé. - Merci pour la clarté de votre propos, monsieur le ministre, votre pédagogie, et ce que vous avez apporté personnellement à ce processus important.

À ma connaissance, les études d'impact économique sont assez anciennes puisqu'elles remontent à 2008, 2011 pour le volet développement durable. C'est, je crois, préjudiciable à la qualité de l'accord. En la matière, l'accord de libre-échange signé avec le Vietnam montre que nous pouvons faire mieux... De plus, ces études prenaient-elles en compte un éventuel Brexit ? Sa concrétisation ne saurait être sans conséquence alors que 25 % de nos échanges sont canado-britanniques. Ne convient-il pas en conséquence de retarder la mise en application provisoire du traité ? Les conséquences

juridiques d'un vote négatif des parlements nationaux ne me semblent pas évidentes...

M. Matthias Fekl, secrétaire d'État. – La vigilance des parlements est essentielle, je vous rejoins sur ce point. C'est le sens de votre proposition de résolution européenne.

J'ai fait des propositions précises pour remédier à l'opacité des négociations. Le texte du CETA est désormais disponible en ligne, reste à le traduire dans toutes les langues de l'Union européenne, ce qui, deux ans après la conclusion de l'accord, est la moindre des choses... Je ne cesse de le dire à la Commission européenne. Je suis, plus largement, favorable à l'*open data* sur les négociations commerciales. Désormais, tout finit par se savoir. La puissance publique de demain doit donc faire la transparence d'elle-même en matière commerciale – il en va bien sûr différemment en matière de défense ou de paix. Tout ce qui ne peut être assumé devant l'opinion doit pouvoir être négocié, et tout ce qui est négocié doit pouvoir être assumé devant l'opinion.

S'agissant du périmètre, nous serons fixés demain au niveau des ambassadeurs, la semaine prochaine au niveau des ministres. Il est probable que la part du communautaire soit assez grande, et la part nationale très réduite puisque les questions strictement commerciales sont de la compétence exclusive l'Union européenne. S'il reste des sujets de la compétence des États dans le cas présent, c'est que le traité touche aux investissements, aux transports maritimes, au développement durable, ou encore à l'arbitrage – question de compétence nationale, indiscutablement.

Merci pour vos propos sur le comité de suivi, qui réunit les parlementaires qui le souhaitent, les ONG, les syndicats et les filières professionnelles. C'est un outil effectivement très efficace, et dont je souhaite la pérennisation pour d'autres types de négociations.

Monsieur Raoul, vous avez été parmi les premiers à défendre l'idée d'une cour permanente dans le débat parlementaire. Si nous avons réussi à convaincre nos partenaires européen de son utilité, c'est que l'idée était bonne...

Les effets du Brexit ne sont pas encore pris en compte. Le premier ministre britannique a annoncé que l'article 50 du traité sur l'Union européenne ne sera enclenché qu'à la fin du mois de mars. Cela transformera la réalité des négociations commerciales. Les contingents devront être réévalués ; cela fait bien sûr partie des choses dont nous aurons à discuter.

L'annexe interprétative est juridiquement contraignante. C'est un mécanisme fréquent en matière commerciale. Beaucoup d'États le souhaitaient, dont l'Allemagne, et nous avons contribué à sa rédaction pour y inclure les services publics, la protection des investissements et l'environnement, en faisant référence à l'accord de Paris. C'est un outil d'interprétation certes, mais qui pose des principes forts. Ceux qui ont tué

l'OMC ne sauraient en conséquence nous reprocher de chercher ainsi à régler des problèmes qui devraient être traités en son sein...

Pourquoi prévoir une application provisoire du traité ? Soyons clairs : en raison de la longueur du processus de négociation et de ratification communautaire. Les négociations ont été conclues il y a plus de deux ans - je venais alors d'être nommé. Le temps d'apporter des compléments, d'ouvrir les négociations sur l'arbitrage et la mise en place de la Cour... Sans compter que le Canada discute en ce moment avec la Bulgarie et la Roumanie des questions de visas, ainsi qu'avec la Wallonie. Si, comme je le souhaite, l'Union européenne veut s'affirmer comme un acteur de tout premier plan des négociations commerciales internationales, elle doit être plus réactive dans la ratification des accords conclus. Celle-ci ne peut raisonnablement prendre deux ans à compter de la signature du traité... Faut-il accélérer le processus au niveau national ? Je le pense. Faut-il impliquer les parlements nationaux plus en amont ? Je le crois également, comme je crois qu'il faut leur donner plus de poids dans les négociations. Les parlementaires américains représentant le Congrès sont, eux, autour de la table des négociations : c'est très fort. J'ai fait des propositions pour avancer dans cette direction.

J'entends les craintes, sur le terrain, des associations et des élus locaux, que je reçois systématiquement dans mon département. Elles sont légitimes, alors que nous avons, depuis des décennies, supprimé toute règle, considéré toute intervention de l'État comme intrinsèquement mauvaise, et pour ainsi dire remplacé Keynes par Friedman. Toute mon action dans les négociations du TTIP allait à rebours de cette logique. Les gens savent ce qui est bon pour eux et ce qui ne l'est pas. La mondialisation, nous le savons tous dans nos territoires, fait des perdants et des gagnants... Il fallait remettre des règles.

Nos intérêts dans l'accord avec le Canada ? D'abord, l'accès aux marchés publics ; ensuite, l'agriculture et l'agroalimentaire - fromage, biscuiterie, chocolaterie - qui est notre deuxième ou troisième excédent commercial. Les droits de douane canadiens seront supprimés à 92 % si le traité entre en vigueur : ce n'est pas rien !

Certes, le différentiel de compétitivité entre l'Allemagne et la France est important, mais pour la première fois depuis des années, grâce aux efforts de ce gouvernement, le coût horaire de la main d'œuvre française est passé sous le coût horaire de la main d'œuvre allemande... Beaucoup de secteurs dynamiques internationalement le sont aussi en France : l'aéronautique, l'agroalimentaire, l'industrie pharmaceutique, la chimie, le luxe - et ses ateliers et ses artisans dans nos territoires... Nous avons une carte à jouer à l'international, sous réserve que le principe de réciprocité soit respecté. Notre commerce extérieur est certes dans une situation difficile, mais le nombre de nos entreprises qui exportent augmente : elles étaient

117 000 en 2011, 121 000 en 2014, puis 125 000 en 2015. Les PME qui se lancent et font de l'export une stratégie en sortent gagnantes.

Un mot sur la comparaison entre CETA et TTIP. Les États-Unis en veulent plutôt au Canada d'avoir fait des concessions sur l'agriculture, les marchés publics et l'arbitrage, car cela fixe un standard élevé qu'ils ne sont aucunement prêts à accepter...

Le Brexit rebat les cartes. Il nous faudra trouver le bon accord d'association du Royaume-Uni à l'Union européenne. À titre personnel, je souhaite qu'il soit le plus clair possible... On ne peut pas être dans l'Union européenne et en-dehors. Il faut respecter le choix du peuple britannique, qui a manifesté son souhait d'en sortir. Il ne s'agit pas de le punir, mais un État ne saurait être soustrait aux contraintes de participation au budget européen et garder les avantages du marché commun ou de nombreux postes de hauts fonctionnaires dans les instances communautaires... Construire une Europe plus forte ne sera possible qu'avec le concours de ceux qui souhaite avancer. La stratégie du Président de la République, qui a été parmi les premiers à exprimer une certaine fermeté en la matière, est non seulement juste, mais encore conforme aux intérêts de notre pays et de la construction européenne elle-même.

Il est vrai que nous n'avons pas assez d'études d'impact. Nous attendons toujours celles que nous avons demandées à la Commission européenne. Cela étant, je me méfie toujours de celles, positives ou négatives, qui sont précises à l'euro près ou à l'emploi près. Nous avons également besoin d'évaluation *ex post* de ce qui a été fait dans les négociations commerciales passées. Il faut, plus globalement, réhabiliter un débat contradictoire beaucoup plus vigoureux dans la science économique elle-même - si tant est que ce soit une science...

J'entends les reproches faits à la Cour sur les investissements. La proposition française allait plus loin que la proposition européenne. J'étais favorable à des amendes pour recours abusif, à une peine de quarantaine plus longue entre l'exercice de fonctions de juge et d'avocat... Mais c'est une étape importante dans les relations commerciales internationales, qui ne peuvent évoluer que selon trois scénarios : soit n'y rien changer - ce qui serait scandaleux d'un point de vue démocratique -, soit inventer autre chose - c'est ce que nous essayons de faire -, soit en renvoyant les contentieux aux juridictions de droit commun des États - et l'État de droit étant perfectible chez certains États membres, ce n'est pas une option...

S'agissant des listes négatives, les négociateurs ont formulé les réserves de manière tellement large qu'il n'y a pas de risque de remise en cause.

Nous aurions peut-être pu obtenir la reconnaissance de toutes les indications géographiques, mais pourquoi le faire pour celles qui ne rencontrent aucun problème ? Si un risque se réalise, la clause d'ajout

permettra de compléter la liste, si les critères de rationalité économique et commerciale sont remplis, et que des difficultés sont constatées sur un marché.

L'accès plus large aux documents relatifs aux accords commerciaux est, je le redis, l'un des combats des dix années à venir, car la défiance des populations fera inmanquablement échouer une négociation.

La mondialisation, telle qu'elle a été conduite depuis trente ans, a créé beaucoup de dégâts et provoqué une vaste désindustrialisation. C'est pourquoi nous promouvons le retour de la puissance publique. Mais vous avez raison de dire que l'aspect géostratégique est une donnée essentielle du problème. J'ai présenté pour la première fois devant vous l'an dernier une stratégie commerciale française, élaborée avec votre concours ; je le referai cette année, car c'est un document très important, qui permet un débat démocratique. Je souhaite en outre que la Commission européenne change sa façon de travailler : contrairement à ce qui se fait aux États-Unis, les responsables des négociations sont aujourd'hui plus nombreux que les responsables de l'application des règles. En conséquence, les chantiers de négociation sont ouverts sans cohérence ni stratégie. Il faudrait inverser les proportions, afin d'alléger les effectifs de négociation et de renforcer ceux dédiés à la rétorsion ou à la lutte antidumping. J'y travaille depuis deux ans, et ne baisserai pas les bras.

Pour la crédibilité de notre politique commerciale, nous ne pourrions pas décaler la mise en application provisoire de l'accord.

Guillaume Garrot, lorsqu'il était ministre délégué à l'agroalimentaire, s'était fortement mobilisé pour défendre le foie gras. Nous restons extrêmement attentifs à cette production - comme aux autres. Nous travaillons aussi avec les producteurs pour améliorer la communication sur ce produit de grande qualité et qui obéit à des standards élevés, y compris en matière de bien-être animal, ainsi qu'avec le ministre de l'agriculture pour faire en sorte qu'il reste un produit d'excellence, valorisant l'image de notre pays dans le monde.

M. Jean-Paul Emorine, vice-président. - Monsieur le ministre, nous vous remercions.