



N° 4398

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 janvier 2017.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
SUR LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE (n° 4335)
DE M. MARC DOLEZ, FRANÇOIS ASENSI, ALAIN BOCQUET, HUGUETTE BELLO,
MARIE-GEORGE BUFFET, JEAN-JACQUES CANDELIER, PATRICE CARVALHO,
GABY CHARROUX, ANDRÉ CHASSAIGNE, JACQUELINE FRAYSSE, ALFRED
MARIE-JEANNE, NICOLAS SANSU, GABRIEL SERVILLE, ET PLUSIEURS DE
LEURS COLLÈGUES

*pour un débat démocratique sur l'accord économique et commercial global
(CETA),*

PAR M. MARC DOLEZ,

Député

Voir le numéro :

Assemblée nationale : 4335, 4392.

AVERTISSEMENT

La proposition de résolution européenne (n° 4335) de MM. Marc Dolez, François Asensi, Alain Bocquet, Huguette Bello, Marie-Georges Buffet, Jean-Jacques Candelier, Patrice Carvalho, Gaby Charroux, André Chassaigne, Jacqueline Fraysse, Alfred Marie-Jeanne, Nicolas Sansu, Gabriel Serville, et plusieurs de leurs collègues, a été examinée par la commission des affaires étrangères et par la commission des affaires européennes.

Les rapports publiés par la commission des affaires européennes et par la commission des affaires étrangères sont donc identiques, sous réserve de l'insertion dans ces rapports des comptes-rendus de leurs travaux respectifs.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. L'ACCORD ÉCONOMIQUE ET COMMERCIAL GLOBAL (AECG) ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LE CANADA A ÉTÉ SIGNÉ MAIS N'EST PAS ENCORE EN VIGUEUR	7
A. L'AECG : UN ACCORD COMMERCIAL DE « NOUVELLE GÉNÉRATION » DONT LA NÉGOCIATION ET LA SIGNATURE ONT ÉTÉ LABORIEUSES	7
1. Les principales dispositions de l'AECG	7
2. Le « psychodrame » de la signature.....	8
B. LA SIGNATURE DE L'AECG N'EST QU'UNE PREMIÈRE ÉTAPE VERS L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE L'ACCORD	9
1. La procédure européenne de droit commun.....	9
2. La « mixité » d'un accord et ses conséquences procédurales.....	9
II. L'AECG : UN ACCORD POTENTIELLEMENT DANGEREUX POUR L'EMPLOI, L'ENVIRONNEMENT ET LA DÉMOCRATIE	11
A. UN ACCORD ANTI-DÉMOCRATIQUE	11
1. Des négociations opaques et une « mixité » aux effets incertains.....	11
2. Les risques du mécanisme de règlement des différends entre les investisseurs et les États	11
3. L'opposition de la société civile	13
B. UN ACCORD DONT L'ENTRÉE EN VIGUEUR AURAIT UN COÛT SOCIAL ÉLEVÉ : PLUS DE 200 000 EMPLOIS DÉTRUITS DANS L'UE.....	13
1. Des effets économiques mal évalués	13
2. Des effets potentiellement désastreux pour l'emploi en général et le secteur agricole en particulier.....	14
a. De nombreuses analyses montrent que l'AECG entraînerait des pertes d'emploi dans l'Union européenne.....	14
b. L'AECG représente une menace majeure pour l'élevage en France.....	14
3. Des services publics mal protégés	15
C. UN ACCORD CONTRAIRE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE	15
III. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE	17
TRAVAUX DE LA COMMISSION	19

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

La politique commerciale commune est, depuis le Traité de Rome, l'une des **principales compétences de l'Union européenne**. Longtemps, celle-ci s'est exercée dans un cadre multilatéral, dans le secret des négociations du GATT et sur la matière limitée des droits de douane applicables aux biens. De même, des décennies se sont écoulées sans que les différends *rounds* de négociations du GATT, au moins jusqu'à l'Uruguay *round* (1986-1992), ne suscitent l'intérêt de l'opinion publique.

C'est l'ensemble de ces caractéristiques qui sont aujourd'hui remises en cause. Confrontée à l'enlisement des négociations multilatérales, **l'Union a fait le choix, dès 2006, de multiplier les accords bilatéraux de libre-échange et de les étendre à de nouvelles matières**, parmi lesquelles l'investissement, des normes, ou encore des marchés publics. Toutefois, malgré cette portée nouvelle et en dépit des précédents de l'Accord Multilatéral sur l'Investissement (AMI) et de l'Accord commercial anti-contrefaçon (ACTA), la Commission européenne a cru qu'ils pourraient continuer à être négociés dans l'opacité. Elle a eu tort car **les négociations du Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI ou, en anglais, TTIP), commencées comme à l'habitude dans le secret, ont entraîné cette fois-ci une mobilisation de la société civile en Europe comme aux Etats-Unis**. Cette mobilisation et le choix de la Commission européenne d'améliorer – en partie – la transparence desdites négociations ont mis en lumière toute l'opacité dans laquelle s'étaient déroulées celles d'un autre accord de libre-échange non moins important : l'Accord économique et commercial global avec le Canada.

Or, cet accord, dont les négociations se sont achevées le 26 septembre 2014 et dont le texte a été rendu public le 29 février 2016, apparaît lourd de menaces. Les multiples analyses qui depuis deux ans ont été faites de celui-ci, notamment par le Parlement européen, la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDDH) ou les syndicats et autres ONG, montrent qu'il aurait des **conséquences potentiellement catastrophiques sur l'emploi, l'environnement et la démocratie dans l'Union européenne**.

Dénoncé de toute part, l'AECG est également loin de faire l'unanimité au Parlement européen. Alors que la procédure d'approbation de celui-ci est en cours, **la commission de l'Emploi et des Affaires sociales a, le 8 décembre dernier, adopté un avis proposant le rejet de cet accord**, mettant en avant son coût social élevé, estimé à plus 200 000 emplois détruits en Europe, dont environ 45 000 en France.

Les risques de l'AECG sont donc majeurs et c'est sur ces derniers que la présente proposition de résolution européenne (PPRE) veut attirer l'attention. Le groupe de la Gauche Démocrate et Républicaine, comme il l'avait fait avec le PTCI en déposant une PPRE adoptée le 22 mai 2014 par l'Assemblée nationale, entend en effet créer les conditions d'un **véritable débat démocratique**, tant au Parlement que dans le pays tout entier *via* un référendum sur le futur projet de loi de ratification de l'AECG.

I. L'ACCORD ÉCONOMIQUE ET COMMERCIAL GLOBAL (AECG) ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LE CANADA A ÉTÉ SIGNÉ MAIS N'EST PAS ENCORE EN VIGUEUR

A. L'AECG : UN ACCORD COMMERCIAL DE « NOUVELLE GÉNÉRATION » DONT LA NÉGOCIATION ET LA SIGNATURE ONT ÉTÉ LABORIEUSES

1. Les principales dispositions de l'AECG

L'AECG est un accord de libre-échange de « nouvelle génération » dont la portée va au-delà de la seule réduction des barrières tarifaires. Comme tout accord de libre-échange, il vise à **supprimer les barrières tarifaires aux échanges que sont les droits de douane**. Cette suppression sera pour l'essentiel actée dès l'entrée en vigueur de l'accord et, sept ans plus tard, il ne subsistera plus de droits de douane entre l'Union et le Canada pour les produits industriels. De même, 92 % des produits agricoles et alimentaires pourront être exportés librement mais **certains produits sensibles (viande de bœuf et de porc et maïs doux pour l'Union européenne, produits laitiers pour le Canada, notamment) seront soumis à des quotas au-delà desquels les droits de douanes seront maintenus**.

Toujours s'agissant des produits agricoles et alimentaires, l'AECG assure la **protection, sur le marché canadien, de 173 indications géographiques européennes, parmi lesquelles 42 françaises**.

L'Union européenne a également obtenu du Canada l'**ouverture de ses marchés publics**, y compris au niveau subfédéral, ouverture qui était l'un de ses principaux intérêts offensifs. C'est la première fois que le Canada accepte, dans le cadre d'un ALE, un accès aussi large d'entreprises étrangères à ses marchés publics. Au-delà des marchés publics, sera également ouvert l'accès des entreprises européennes aux marchés canadiens des services financiers, des télécommunications, de l'énergie ou encore du transport maritime.

S'agissant des droits de propriété intellectuelle, les règles applicables à ces derniers seront harmonisées entre le Canada et l'Union européenne. L'harmonisation des règles constitue, d'une manière générale et au-delà de cet exemple, l'un des points majeurs de l'AECG puisque les deux parties ont convenu de créer un **Forum pour la coopération réglementaire**. Celui-ci permettra aux autorités de réglementation européennes et canadiennes d'échanger expériences et informations utiles. Par ailleurs, la coopération entre l'Union européenne et le Canada sera également renforcée dans le domaine de la réglementation technique.

Enfin, un **mécanisme de règlement des différends entre les États et les investisseurs (RDIE) sera institué**, permettant à ces derniers, s'ils estiment leurs droits violés, de porter plainte contre les premiers et de voir celle-ci examinée par un système de « Cour internationale d'investissement » ayant le pouvoir de condamner les États à verser de lourdes indemnités financières.

2. Le « psychodrame » de la signature

Finalisé le 29 février 2016 après cinq ans de négociation et dix-huit mois de « toilettage juridique », l'AECG devait être normalement signé en marge du sommet UE-Canada prévu à Bruxelles le 27 octobre 2016.

Cependant, alors qu'approchait le 18 octobre, date du Conseil des ministres du commerce devant autoriser la signature de l'AECG, **une difficulté inattendue a surgi en Belgique**. En effet, le gouvernement de la région de Wallonie, s'appuyant sur une résolution adoptée par son Parlement le 27 avril 2016, a refusé de donner les pleins pouvoirs au ministre fédéral du commerce afin qu'il puisse valablement autoriser la signature de l'AECG. Dès lors que l'unanimité des États-membres était requise au Conseil, celle-ci s'est donc retrouvée bloquée.

Ce blocage a déclenché une intense activité diplomatique, incluant pressions et menaces, entre Bruxelles, la capitale wallonne Namur et Ottawa, qui s'est poursuivie plusieurs semaines, sans toutefois parvenir à sauver le sommet UE-Canada, finalement annulé. Cependant, **un compromis a été trouvé le 27 octobre 2016 entre les différentes entités belges, incluant la Wallonie, et le gouvernement fédéral**. Ce compromis, repris sous la forme d'une déclaration du Royaume de Belgique relative aux conditions de pleins pouvoirs par l'État fédéral et les entités fédérées pour la signature de l'AECG, comporte plusieurs dispositions, parmi lesquelles :

– la saisine par la Belgique de la Cour de Justice de l'Union européenne sur la compatibilité du RDIE avec le droit européen ;

– le droit, pour l'État fédéral comme pour les entités fédérées, d'activer une clause de sauvegarde en matière agricole, en cas de déséquilibre des marchés, y compris lorsque ce déséquilibre est identifié pour un seul produit ;

– la volonté des entités fédérées, pour les matières relevant de leurs compétences (exclusives ou partielles), de soumettre toute coopération en matière de réglementation à l'accord préalable de leur Parlement, et d'être informées de toute décision réglementaire qui en découlerait ;

– la réaffirmation que l'AECG n'affectera pas la législation de l'Union européenne concernant l'autorisation, la mise sur le marché, la croissance et l'étiquetage des OGM et des produits obtenus par les nouvelles technologies de reproduction, et en particulier la possibilité des États membres de restreindre ou d'interdire la culture d'OGM sur leur territoire, ainsi que l'application du principe de précaution tel qu'il est défini par le droit européen ;

– le refus, sauf décision contraire de leurs Parlements respectifs, des entités fédérées de ratifier l'AECG sur la base du mécanisme de RDIE, prévu au chapitre 8 de l'AECG, tel qu'il existe au jour de sa signature, ledit chapitre devant par ailleurs être exclu du champ de l'application provisoire

Ce compromis intra-belge a finalement permis au Conseil d'autoriser à l'unanimité la signature de l'AECG ainsi que son entrée en vigueur provisoire, par deux décisions distinctes en date du 28 octobre 2016. L'AECG a quant à lui été signé le 30 octobre par M. Donald Tusk, Président du Conseil, et M. Justin Trudeau, Premier ministre du Canada. Il convient de souligner que l'AECG a été complété par une déclaration conjointe de l'UE et du Canada réaffirmant notamment le droit à réguler des États, destinée à lever, par les précisions qu'elle apporte quant à l'interprétation des clauses de l'AECG, certaines craintes des États-membres.

B. LA SIGNATURE DE L'AECG N'EST QU'UNE PREMIÈRE ÉTAPE VERS L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE L'ACCORD

1. La procédure européenne de droit commun

La procédure applicable aux accords de libre-échange est fixée par l'article 218 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. **Celle-ci est complexe** et la signature de l'AECG n'est ainsi que la première des étapes aboutissant à l'entrée en vigueur définitive et complète de cet accord. Sont en effet nécessaires, au niveau européen :

– la signature de l'accord, donc, autorisée par le Conseil sur proposition de la Commission européenne. Ainsi qu'il a été dit *supra*, une telle autorisation a été donnée par le Conseil le 28 octobre 2016 et la signature de l'AECG est intervenue le 30 octobre 2016 ;

– l'approbation de l'accord par le Parlement européen, à la majorité simple. L'AECG devrait, sous toutes réserves, être examiné lors de la séance plénière du 2 février 2017 ;

– la conclusion de l'accord, autorisée par le Conseil sur proposition de la Commission, si l'accord a été préalablement approuvé par le Parlement européen.

Par ailleurs, **le Conseil a la possibilité d'autoriser l'entrée en vigueur provisoire d'un accord de libre-échange** sans attendre les ratifications nationales éventuellement exigées pour sa conclusion dans le cas des accords dits « mixtes » (voir *infra*). Une telle décision a été adoptée le 28 octobre dernier par le Conseil s'agissant de l'AECG.

2. La « mixité » d'un accord et ses conséquences procédurales.

Les accords de libre-échange de « nouvelle génération », ainsi qu'il a été dit *supra*, ne se limitent pas à des dispositions de nature commerciale, qui relèvent exclusivement de la compétence de l'Union européenne, mais intègrent de nombreuses clauses portant sur des sujets aussi variés que l'investissement, la coopération réglementaire ou le développement durable. Certaines de ces clauses relèvent de la compétence des États-membres.

Dans ce cas, l'accord concerné est considéré comme « mixte ». Cette qualification a pour conséquence que l'unanimité est nécessaire au Conseil pour autoriser sa signature et sa conclusion et, surtout, que cette dernière ne peut intervenir qu'après la ratification de l'accord par chacun des États-membres selon ses procédures constitutionnelles internes. Dans le cas de la Belgique, par exemple, l'accord des Parlements des six entités fédérées sera requis.

Le 5 juillet, la Commission a considéré que l'AECG était un accord « mixte », faisant droit à une demande constante de la société civile, relayée par de nombreux États-membres.

La « mixité » d'un accord de libre-échange a également une autre conséquence procédurale. Ainsi qu'il a été dit *supra*, le Conseil peut décider, sur proposition de la Commission et sous réserve de l'approbation du Parlement européen, une application provisoire de l'accord mais, dans le cas d'un accord « mixte », celle-ci est limitée aux seules dispositions relevant exclusivement de la compétence de l'Union européenne. C'est ainsi que, dans le cas de l'AECG, **la décision du 28 octobre 2016 exclut du champ de l'application provisoire un certain nombre de dispositions**, parmi lesquelles :

– les dispositions relatives à l'investissement en général (à quelques exceptions près), en particulier celles relatives aux investissements de portefeuille ainsi que celles relatives au mécanisme de règlement des différends entre les États et les investisseurs ;

– l'article 20.12 relatif aux peines applicables aux personnes enregistrant, généralement à des fins de diffusion sur Internet, un film dans un cinéma ;

– les articles 27.3 et 27.4 relatifs aux procédures administratives et judiciaires internes.

Par conséquent, même si le « chiffon rouge » que constitue le RDIE a été écarté de l'application provisoire de l'AECG, il apparaît très clairement que **la quasi-totalité de cet accord pourrait entrer très prochainement en vigueur.**

II. L'AECG : UN ACCORD POTENTIELLEMENT DANGEREUX POUR L'EMPLOI, L'ENVIRONNEMENT ET LA DÉMOCRATIE

A. UN ACCORD ANTI-DÉMOCRATIQUE

1. Des négociations opaques et une « mixité » aux effets incertains

Alors que les négociations du Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI ou, en anglais, TTIP) se font dans une – très relative – transparence, il n'en a pas été de même pour celles de l'AECG. En effet, **cet accord a été négocié dans une totale opacité, sous l'influence évidente des lobbies**, ce qui explique probablement l'orientation très libérale qui est la sienne.

En outre, s'il faut se féliciter que l'AECG ait finalement été reconnu comme un accord « mixte », il ne faut pas s'en exagérer la portée de cette décision. Certes, cette entrée en vigueur provisoire ne portera que les dispositions relevant exclusivement de la compétence de l'Union européenne mais force est de reconnaître que ces dernières représentent l'essentiel de l'accord (voir *supra*). En outre, **une fois que l'AECG sera entré en vigueur provisoire, il n'est pas certain que son rejet par un Parlement national (ou sub-national) entraîne sa nullité complète**. Il est au contraire plus que probable que les dispositions relevant de la compétence exclusive de l'UE et déjà en vigueur le restent, privant ainsi de quasiment toute portée le vote des représentants du peuple concerné.

Par conséquent, bien que reconnu « mixte », **une entrée en vigueur provisoire de l'AECG, telle que le souhaitent aujourd'hui la Commission européenne et le Conseil, réduirait à sa plus simple expression le débat démocratique sur cet accord dans les États-membres**.

2. Les risques du mécanisme de règlement des différends entre les investisseurs et les États

L'un des principaux risques identifiés de l'AECG, qui a fait l'objet de très nombreux débats et analyses depuis deux ans, est le mécanisme de règlement des différends entre les États et les investisseurs (RDIE) qu'il contient. En effet, l'AECG créera des droits aux investisseurs que ceux-ci seront susceptibles d'invoquer s'ils les estiment lésés par une décision législative ou réglementaire d'un État-membre. Toutefois, **l'originalité de l'AECG est de permettre auxdits investisseurs de porter leur différend non pas devant les juridictions nationales de l'État concerné mais devant une juridiction internationale *ad hoc***. C'est ainsi que l'interdiction d'un OGM ou la décision d'abandonner l'énergie nucléaire serait réglée, au choix de l'entreprise, soit par les juridictions européennes (ou, le cas échéant, celles de l'État-membre concerné) ou canadiennes, soit une Cour internationale d'investissement.

À l'origine, dans le texte initial de l'AECG tel que rendu public le 26 septembre 2014, ces différends entre les États et les investisseurs devaient être réglés par des tribunaux arbitraux privés composés de juges choisis et payés par les parties et sans possibilité d'appel. Toutefois, parce que ces tribunaux apparaissaient à l'évidence illégitimes et anti-démocratiques, **ils ont fait l'objet d'une intense contestation de la société civile qui**, relayée au niveau national et européen par de nombreuses personnalités politiques, a contraint la Commission à revoir sa copie. Elle a ainsi proposé une réforme du RDIE, inspirée des propositions françaises, qui a finalement été acceptée par le gouvernement canadien et intégrée dans le texte final de l'AECG.

Le RDIE prend désormais la forme d'une Cour Internationale d'Investissement (ou, en anglais, « *International Court System, ICS*) à double niveau de juridiction (première instance et appel) composée de juges nommés et payés par l'Union européenne et le Canada.

Cependant, comme l'a montré le rapport de Mme Seybah Dagoma¹, si l'ICS va dans le bon sens, en se substituant à des tribunaux arbitraux largement illégitimes, il est encore loin d'être parfait et présente lui aussi des **risques pour le droit à réguler des États**, sans parler des difficultés pratiques de mise en œuvre.

En outre, même si les tribunaux arbitraux privés ont disparu de l'AECG, les problèmes posés par l'ICS au regard du droit européen restent les mêmes : même composé de juges nommés par les États, **il est susceptible de remettre en cause l'exclusivité des juridictions de l'Union européenne dans l'interprétation du droit européen, telle qu'elle résulte des Traités européens.** Un tel risque, qui rendrait l'AECG incompatible avec le droit européen, a été relevé notamment par les juristes de l'ONG *ClientEarth*². De même, la principale association de magistrats allemands (DRB) a exprimé, en février dernier, des doutes sérieux en ce qui concerne la compétence de l'Union Européenne pour établir une telle Cour internationale d'investissement. Selon elle, celle-ci interférerait en effet gravement avec les systèmes juridiques et législatifs des États membres et de l'Union.

Enfin, comme l'a relevé la Commission nationale consultative des droits de l'homme dans le rapport qu'elle a récemment consacré à l'AECG³, **le RDIE, même sous la forme d'un ICS, pose en tant que tel un problème démocratique.** En effet, si un investisseur pourra saisir l'ICS s'il estime les droits qu'il tire de l'AECG violés par l'État, l'inverse ne sera pas possible. Pour la CNCDH, « *cette situation instaure un véritable déséquilibre que la réforme de la Commission européenne n'a pas su corriger. Ce constat est d'autant plus préoccupant qu'il est difficilement compréhensible que dans un accord signé entre États, un investisseur puisse attaquer unilatéralement l'une des Parties alors*

¹ Rapport d'information n° 3467 du 2 février 2016 sur le règlement des différends investisseur-Etat dans les accords internationaux.

² « *Legality of Investors-States Dispute Settlement (ISDS) under EU law* » (octobre 2015)

³ « *Ne sacrifier pas les droits de l'homme aux intérêts commerciaux : l'exemple du CETA* » (décembre 2016).

qu'elle représente l'intérêt général, tant dans le respect de ses contrats signés avec des prestataires privés que dans sa fonction législative. De même, les tierces parties ne disposent quant à elles d'aucun recours au titre de l'accord en cas d'éventuels manquements des investisseurs dans leurs obligations sociales et environnementales, par exemple ».

3. L'opposition de la société civile

Dès que les négociations de l'AECG ont été conclues et le texte de l'accord rendu public, les ONG ont analysé ses dispositions et attiré l'attention de l'opinion publique sur leurs conséquences potentiellement dommageables. Ce travail s'est poursuivi, nourri par l'opposition croissante au « grand frère » de l'AECG, le PTCI-TTIP, et a abouti à une **prise de conscience des citoyens européens qui se sont mobilisés en masse contre ces deux accords**. 3,5 millions d'entre eux ont ainsi signé la pétition contre ces derniers.

Par ailleurs, 2 100 communes européennes se sont déclarées « hors TAFTA et CETA », refusant symboliquement d'être soumises à ces deux accords.

Enfin, **une plainte a été déposée contre l'AECG devant la Cour constitutionnelle allemande, à laquelle se sont jointes plus de 100 000 personnes**. Les plaignants considèrent que l'AECG est de nature à menacer les droits des travailleurs et des consommateurs ainsi que la protection de l'environnement, lesquels sont garantis par la constitution allemande.

B. UN ACCORD DONT L'ENTRÉE EN VIGUEUR AURAIT UN COÛT SOCIAL ÉLEVÉ : PLUS DE 200 000 EMPLOIS DÉTRUITS DANS L'UE

1. Des effets économiques mal évalués

Avant l'ouverture des négociations, en 2008, la Commission européenne et le gouvernement canadien avaient rendu publique une évaluation des effets de l'AECG sur leurs économies respectives. Sans rentrer dans le détail de cette étude d'impact, réactualisée en 2011 dans le cadre de l'étude d'impact sur le développement durable, il en ressort que le niveau de l'activité économique, mesurée par le PIB, dans les deux économies devrait croître à la fois pour le Canada et l'Union européenne mais dans des proportions différentes. Les simulations montrent que le surcroît d'activité économique devrait être de 11,6 milliards d'euros pour l'Union européenne (soit 0,08% du PIB) et 8,2 milliards d'euros pour le Canada (0,77% du PIB).

Toutefois, outre que ces études remontent à plusieurs années et n'ont pas été réactualisées depuis, alors même que le contexte économique a radicalement changé, elles reposent toutes sur l'utilisation de modèles économiques dont MM. Hervé Gaymard et Joaquim Pueyo ont montré les limites dans un récent

rapport d'information ¹. Dans ces conditions, **les bénéficiaires de l'AECG sont rien moins qu'assurés, alors que ses risques, eux, sont bien réels.**

2. Des effets potentiellement désastreux pour l'emploi en général et le secteur agricole en particulier

a. De nombreuses analyses montrent que l'AECG entraînerait des pertes d'emploi dans l'Union européenne

Si la Commission européenne est optimiste quant aux effets économiques de l'AECG, dont elle espère un surcroît d'activité économique et donc d'emplois, d'autres analyses se sont révélées au contraire très pessimistes. C'est ainsi qu'une étude publiée par l'Université américaine de Tufts ², s'appuyant sur le modèle des politiques mondiales des Nations-Unies, conclut à :

– la disparition de près de 230 000 emplois cumulés au Canada et dans l'UE, dont un peu plus de 200 000 dans l'Union seule, d'ici à 2023 ;

– **la disparition de près de 45 000 emplois en France** par rapport au scénario « sans AECG » d'ici 2023.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que **de nombreux syndicats et organisations de la société civile, des deux côtés de l'Atlantique, notamment la Confédération européenne des syndicats et le Congrès du Travail du Canada, aient attiré l'attention sur les risques de l'AECG pour l'emploi et appelé à la réouverture des négociations.** Ces mêmes risques ont justifié que, le 8 décembre dernier, la Commission de l'Emploi et des Affaires sociales du Parlement européen recommande le rejet de cet accord en séance plénière.

b. L'AECG représente une menace majeure pour l'élevage en France

L'AECG vise avant tout à réduire, voire supprimer les barrières douanières qui, actuellement, protègent certains secteurs économiques européens (et canadiens), au premier rang desquels l'agriculture. Toutefois, **parce que les produits agricoles sont particulièrement sensibles, ce démantèlement s'est accompagné, pour nombre d'entre eux, de l'application de quotas.** C'est ainsi que le Canada ne pourra exporter, libres de droits, que 50 000 tonnes de viande bovine et 75 000 tonnes de viande porcine par an.

Or, il est évident que ces quotas d'importation – qui ne prennent d'ailleurs pas en compte la sortie prévue du Royaume-Uni de l'Union européenne – risquent de **déstabiliser des filières d'élevage qui sont particulièrement fragiles dans notre pays.** Nous avons tous en mémoire les récentes manifestations des éleveurs de porc contre la chute des cours. De même la filière bovine française représente

¹ Rapport d'information n° 4066 du 28 septembre 2016 sur l'évaluation des accords de libre-échange de l'Union européenne.

² «CETA Without Blinders: How Cutting 'Trade Costs and More' Will Cause Unemployment, Inequality and Welfare Losses » (septembre 2016).

une activité importante dans les zones de montagne qui, confrontée à cette nouvelle concurrence, risque fort de mourir. **Un tel risque pour les filières d'élevage avait d'ailleurs été identifié dès octobre 2014, dans le rapport présenté par la Présidente Danielle Auroi sur le projet d'AECG**¹.

Ces craintes quant à l'effet de l'AECG sur le secteur agricole ne sont pas seulement européennes. Elles existent également au Canada qui, on l'oublie souvent, est un important producteur agricole et agroalimentaire². Comme l'a estimé Mme Sujata Dey, de l'ONG Conseil des Canadiens, lors d'une table ronde organisée à l'Assemblée nationale le 6 décembre dernier, l'AECG représente *« le pire modèle de production agricole. Dans chaque accord commercial qui est négocié, on choisit toujours les modèles industriels intégrés contre les exploitations familiales. Et on fait évoluer aussi les habitudes alimentaires des consommateurs vers moins d'exigences qualitatives »*.

3. Des services publics mal protégés

L'AECG suscite également une crainte largement partagée quant à son impact sur les services publics en Europe. En effet, pour la première fois dans un accord de libre-échange signé par l'Union européenne, celle-ci s'engage à **libéraliser l'ensemble des secteurs économiques à l'exception de ceux explicitement visés dans l'accord**. C'est ce qu'on appelle le principe de la « liste négative ». Une telle liste hypothèque largement l'avenir en interdisant de transformer en service public des activités économiques encore en devenir. En outre, même si la déclaration conjointe annexée à l'AECG assure que l'accord *« n'empêchera pas les gouvernements de fournir des services publics précédemment assurés par des fournisseurs privés ni de ramener sous le contrôle public des services qu'ils avaient choisi de privatiser »*, la portée d'une telle disposition est sujette à controverse. **Il se pourrait bien que l'AECG soit porteur d'un « effet cliquet » qui interdise tout retour en arrière une fois libéralisée une activité.**

C. UN ACCORD CONTRAIRE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Ainsi qu'il a été dit *supra*, la Commission nationale consultative des droits de l'homme a publié, le 15 décembre dernier, un avis très critique sur l'AECG, en particulier s'agissant de son impact sur le développement durable. Non seulement le contenu de cet accord, malgré la bonne volonté affichée par l'Union, est peu ambitieux en la matière mais surtout, **il est susceptible d'avoir des conséquences qui vont à l'encontre des objectifs du développement durable, en particulier s'agissant des enjeux climatiques et environnementaux.**

¹ Rapport d'information n° 2247 sur le projet d'accord économique et commercial entre l'Union européenne et le Canada.

² Les exportations agro-alimentaires canadiennes ont ainsi représenté plus de 55 milliards de dollars canadiens en 2015. Le Canada est également le 5^{ème} exportateur mondial de produits agricoles et agro-alimentaires, lesquelles exportations ont connu ces dernières années une hausse rapide.

Les risques que présente l'AECG en matière climatique et environnementale sont de plusieurs sortes :

– l'AECG vise à promouvoir l'investissement en levant autant que possible les barrières auxquelles il est confronté dans l'Union et au Canada. Or, comme l'étude d'impact sur le développement durable précitée l'a souligné dès 2011, **l'AECG est susceptible d'augmenter les investissements européens dans les sables bitumineux**. Non seulement cette industrie est désastreuse pour l'environnement mais la promotion d'investissement dans ce secteur est en **totale contradiction avec les Accords de Paris sur le climat** qui, pour que soit respecté l'objectif d'une hausse de la température de 1,5°C, exigent que la plupart des énergies fossiles – pétrole, gaz, charbon – restent inexploitées ;

– de plus, **le mécanisme de règlement des différends entre les investisseurs et les États leur permettra – à n'en pas douter – d'attaquer des réglementations environnementales**, y compris celles portant mise en œuvre des Accords de Paris. De même, **la coopération réglementaire pourrait être utilisée par les lobbies afin de « tuer dans l'œuf » toute initiative en matière environnementale ou climatique** se traduisant par des contraintes supplémentaires pour les entreprises et leurs profits ;

– enfin, l'AECG pourrait affaiblir le principe de précaution, bien que celui-ci soit inscrit en tant que tel dans le droit européen, à l'article 191 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. L'ONG Foodwatch avait également pointé, dans une étude récente¹, **le risque que l'AECG, comme le TTIP, remette en cause le principe de précaution**. Dans la résolution européenne du 23 novembre 2014, l'Assemblée nationale avait d'ailleurs exigé que *« la portée et l'invocation du principe de précaution ne puissent pas être remises en cause par les dispositions de l'accord »*.

¹ « CETA, TAFTA et le principe de précaution de l'Union européenne » (juin 2016)

III. LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

Le 22 mai 2014, l'Assemblée nationale a adopté une PPRE déposée par le groupe de la Gauche Démocrate et Républicain sur le projet d'accord de libre-échange entre l'Union européenne et les États-Unis. Cette résolution avait pour objet d'attirer l'attention sur des négociations alors secrètes, aux enjeux considérables pour les peuples européens, et de demander « *une meilleure information des représentants de la Nation par le Gouvernement sur l'état des négociations, qui devront faire l'objet d'un vote de ratification* ».

Venant à la suite d'une précédente proposition de résolution européenne déposée par M. Jean-Noël Carpentier et rejetée par la Commission des Affaires européennes le 5 octobre dernier dans des conditions pour le moins contestables, **la présente proposition de résolution européenne poursuit le même objectif de susciter le débat, en toute transparence, sur cet autre accord de libre-échange, non moins important, qu'est l'AECG.** Après avoir rappelé que la France est, aux termes de l'article 1^{er} de sa constitution, une République démocratique et sociale, adresse une triple demande au gouvernement afin :

– qu'il **consulte le Parlement avant toute mise en œuvre provisoire de l'AECG**, laquelle est prévue pour le 1^{er} mars, si toutefois le Parlement européen approuve l'accord ;

– qu'il **poursuive auprès de la Commission la défense du caractère mixte de l'AECG** ; toutefois, votre rapporteur considère que cette mixité est désormais acquise et, par conséquent, que cet alinéa est aujourd'hui superflu ;

– qu'il propose, sur la base de l'article 11 de notre constitution, d'organiser un **référendum sur le projet de loi de ratification de l'AECG.**

Par ailleurs, votre rapporteur estime pertinent de compléter ces demandes par une nouvelle portant sur la **saisine, par la France, de la Cour de justice de l'Union européenne** afin de s'assurer de la conformité de l'AECG avec le droit européen.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission se réunit le 24 janvier 2017, sous la présidence de Mme Élisabeth Guigou, présidente, pour examiner, sur le rapport de M. Marc Dolez, la présente proposition de résolution européenne.

L'exposé du rapporteur est suivi d'un débat.

M. François Loncle. J'ai toujours eu beaucoup de respect pour Marc Dolez et pour son travail. Mais, s'agissant de cette proposition de résolution, j'ai d'abord une opposition de principe, qui date de l'époque où je fréquentais Pierre Mendès France, à la procédure du referendum.

Je conteste certes, comme Marc Dolez, la présentation selon laquelle le Canada ne serait pas un partenaire de premier plan. Le Canada est un grand pays, qui exporte, qui importe et dont la place dans le monde fait, je crois, l'admiration de toutes les démocraties. Il ne s'agit pas de mésestimer ce partenaire. Reste que cette proposition de résolution laisse à penser que le Canada serait le seul à exporter ses produits chez nous et que nous n'en exporterions pas chez eux.

Les appréhensions exprimées par le rapporteur sont légitimes, tout comme son aspiration au débat. Mais, notre commission et sa présidente l'ayant exigé du Gouvernement, celui-ci a bel et bien eu lieu, notamment grâce à Matthias Fekl qui est venu à maintes reprises évoquer l'évolution du traité négocié avec les États-Unis, rejeté pour l'heure à juste titre, et de celui conclu avec le Canada.

Donc, oui au débat, mais non au referendum sur un texte infiniment complexe. Je suis favorable aux referendums du type de celui sur l'indépendance de l'Algérie. Mais celui sur la Constitution européenne, avec ses 140 pages pratiquement illisibles tant le langage était abscons, était une forme de dévoiement de la démocratie. Pour ma part, je suis pour la démocratie représentative, qui est, pour paraphraser Churchill, « le pire des régimes, à l'exception de tous les autres », qui m'apparaissent largement plus démagogiques.

M. le rapporteur. Bien que nous ne soyons pas d'accord sur la question du referendum, j'ai, moi aussi, beaucoup d'estime et d'amitié pour François Loncle.

Bien entendu, les représentants du peuple ont leur mot à dire, mais sur des questions importantes, il n'est pas anormal, et c'est d'ailleurs prévu par la Constitution, de demander directement au peuple de trancher. Telle a été la position de François Mitterrand sur le traité de Maastricht, et celle de Jacques Chirac sur le projet de Constitution européenne. J'estime que les arguments consistant à dire que le sujet serait trop compliqué pour le soumettre au peuple, ou

que le peuple ne répond jamais à la question qu'on lui pose, ne sont pas recevables.

Enfin, il peut y avoir divergence d'appréciation entre le peuple et les représentants du peuple. Je me souviens du débat de 2005 : 90 % des parlementaires, députés et sénateurs confondus, étaient favorables, si l'on se réfère au vote intervenu à Versailles sur la révision préalable de la Constitution, au projet de Constitution européenne, que le peuple a repoussé à 55 %.

Je ne nie pas, madame la présidente, le travail important accompli depuis plusieurs années sur le sujet par votre commission et par la commission des affaires européennes. Mais, tout en nous appuyant sur ce travail, nous pensons qu'il peut y avoir des points de vue différents sur les conséquences du CETA. Un vrai débat doit donc avoir lieu au Parlement, et il faut ensuite aller devant le peuple.

Mme la présidente Élisabeth Guigou. Un débat me paraît tout à fait légitime et nécessaire, monsieur le rapporteur, d'autant que vous vous faites le relais de nombreuses questions posées par nos concitoyens. J'ai le plus grand respect pour votre travail, je sais votre sens de la précision et la force de vos convictions ; nul ne songe à vous dénier ces qualités.

Cela dit, puisque vous avez bien voulu faire référence aux nombreuses auditions que nous avons organisées et à ce que nous avons obtenu – saluons d'ailleurs la bonne volonté de Matthias Fekl et du Gouvernement –, notre commission me paraît convenablement informée. Par le fait même d'examiner votre résolution, nous allons d'ailleurs donner notre avis, comme l'a déjà fait aussi la commission des affaires européennes. En outre, un débat se tiendra en séance publique le 2 février prochain. On peut considérer que notre assemblée aura bel et bien été saisie de ces importantes questions.

Notre Constitution dispose qu'un traité ou un accord international peut être ratifié soit par la voie parlementaire, soit par referendum. Je ne me lancerai pas dans un examen des mérites respectifs de ces deux procédures. Il reviendra au prochain gouvernement de décider laquelle lui paraît la plus appropriée, mais, pour ma part, je suis d'accord avec François Loncle : la valeur d'une ratification référendaire n'est pas supérieure à celle d'une ratification parlementaire. N'oublions pas, d'ailleurs, que le président Mitterrand n'aurait probablement pas pu abolir la peine de mort s'il avait fallu en passer par le référendum. De même, la loi sur le « mariage pour tous » n'aurait sans doute pas été adoptée si elle avait été soumise à cette procédure.

Quant aux indications géographiques protégées mentionnées par l'accord, ce n'est pas parce que seules 42 d'entre elles, sur 173, sont françaises que quelque chose d'essentiel a été oublié. Dans une négociation, il faut choisir ses priorités, et les indications les plus importantes ont été retenues. Lors de son audition, Matthias Fekl a en outre indiqué que cette liste pourrait être complétée. La

reconnaissance des indications géographiques – fromages et vins surtout – par un grand pays comme le Canada, qui privilégie traditionnellement les marques commerciales, est une première. Bien sûr, certaines professions agricoles peuvent éprouver quelque inquiétude, notamment les éleveurs bovins, à cause de ce quota annuel d'importation de viande bovine canadienne sans hormones – j'y insiste : sans hormones – de 45 800 tonnes, mais il faut comparer ce chiffre avec celui de la production européenne de viande bovine, qui est de 7,5 millions de tonnes. Le marché européen peut très probablement absorber ce contingent de viande canadienne, d'autant que l'entrée en vigueur du quota d'importation sera étalée dans le temps.

En ce qui concerne l'environnement, un chapitre du CETA est dédié au développement durable, et il est fait référence aux accords multilatéraux environnementaux. Par ailleurs, je le répète à la suite des propos tenus tout à l'heure par le secrétaire d'État au cours de son audition, le CETA n'impose de modifier aucune norme européenne. Et pour avoir accès au marché européen, il faudra les respecter toutes, normes sanitaires comprises.

De même, en ce qui concerne les services publics, la position européenne est absolument dépourvue d'ambiguïté. La préservation de la capacité des États et des collectivités à créer et à maintenir des services publics nationaux et locaux a toujours été une ligne rouge dans les négociations commerciales. Dans le cadre du CETA, cette capacité est explicitement prévue, dans une réserve à l'annexe 2, et elle autorise à conférer des droits exclusifs ou à définir des monopoles publics. Je considère que, compte tenu de ces dispositions, le CETA protège nos services publics et ne les menace pas.

J'en viens au règlement des différends, prévu dans le chapitre consacré aux investissements et à la cour publique. Nous avons déjà eu un rapport extrêmement détaillé de Seybah Dagoma, notre rapporteure sur ces sujets commerciaux internationaux. Elle a interrogé tous les acteurs et nous a dit, à plusieurs reprises, que si, dans le principe et dans l'idéal, il faudrait que le règlement des différends se fasse exclusivement devant des tribunaux nationaux de droit commun, nos opérateurs, nos exportateurs, nos producteurs demandent des tribunaux spécifiques. Je considère que cette cour de justice des investissements, introduite dans le CETA à la suite d'une initiative franco-allemande, marque un grand progrès : c'est une cour publique permanente qui tranchera.

Le CETA n'a rien de commun avec le projet d'accord transatlantique avec les États-Unis. Et, comme l'a justement souligné François Loncle tout à l'heure, il faut comparer ce que nous accordons et ce que nous obtenons : oui, le CETA prévoit des importations de viande bovine canadienne, mais, en retour, nous pouvons exporter nos vins, nos fromages et nos spiritueux, et nous ne concédons rien sur ce qui représente pour nous des lignes rouges. Telle est mon opinion, et c'est pourquoi je ne suis pas d'accord, monsieur Dolez, avec votre proposition de

résolution, même si je vous remercie d'avoir suscité un débat que je crois absolument nécessaire – et que nous aurons d'ailleurs en séance.

La commission *rejette* la proposition de résolution.