

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des affaires étrangères

Mardi

17 mars 2015

Séance de 17 heures

Compte rendu n° 59

– Audition, ouverte à la presse, de M. Matthias Fekl, secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger, auprès du ministre des affaires étrangères et du développement international, sur les négociations commerciales. .... 2

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

**Présidence  
de Mme Elisabeth  
Guigou, *présidente***



**Audition, ouverte à la presse, de M. Matthias Fekl, secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger, auprès du ministre des affaires étrangères et du développement international, sur les négociations commerciales.**

*La séance est ouverte à dix-sept heures.*

**Mme la présidente Élisabeth Guigou.** Nous recevons à nouveau, car il est déjà venu devant nous, le secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger.

Depuis le début de la négociation sur le partenariat transatlantique, notre commission s'est investie dans le suivi de ce processus dont les enjeux sont considérables. Sur le rapport de Seybah Dagoma, nous avons adopté en mai 2013 une résolution au moment de la définition du mandat de négociation. Nous y insistions sur les lignes rouges à ne pas dépasser et sur la nécessité de la transparence. Sur ce dernier point, nous avons été entendus, puisque certains documents ont été rendus publics ou sont plus accessibles aux parlementaires. Vous avez pris des mesures et des procès-verbaux des négociations ont été transmis aux commissions compétentes. Le gouvernement s'est également engagé à nous rendre compte régulièrement ; vous êtes vous-même ici pour la deuxième fois, après votre audition du 28 octobre dernier, tandis qu'un comité stratégique de suivi des négociations se réunira demain, qui compte parmi ses membres des parlementaires de tous bords politiques.

Début février, s'est tenue à Bruxelles la huitième session des négociations transatlantiques. Les résultats concrets de ces discussions semblent rester assez incertains, mais il y a apparemment une volonté d'avancer chez les deux parties, puisqu'il devrait y avoir, si j'en crois la presse, deux nouvelles sessions avant l'été. Ma première question portera donc sur l'état de ces discussions et sur les chances d'un aboutissement rapide. Je rappelle en effet que beaucoup d'observateurs sceptiques font valoir que plus on s'approche aux États-Unis des échéances électorales de 2016, moins une négociation de ce genre a de chances d'aboutir.

Mais il y a d'autres négociations en cours, qui sont à un stade beaucoup plus avancé, comme l'accord avec le Canada, dit CETA, qui a fait l'objet en septembre dernier d'un accord politique au sommet UE-Canada, mais qui doit encore être finalisé, notamment sur le plan de la traduction, pour être formellement signé.

Monsieur le ministre, vous avez pris en janvier une initiative politique avec le gouvernement allemand sur la question la plus sensible de ce projet d'accord avec le Canada – question soulevée aussi bien dans l'accord avec le Canada que dans la négociation avec les États-Unis – à savoir la clause d'arbitrage international des litiges entre États et investisseurs, dite clause ISDS. Cette initiative faisait suite à la publication, par la Commission européenne, d'un rapport sur les résultats de la consultation publique menée l'an dernier sur la question, résultats qui montrent, c'est le moins qu'on puisse dire, une forte réticence de l'opinion publique européenne à cette clause. J'ai également lu vos propos d'il y a quelques jours dans un grand organe de presse français. Nous sommes extrêmement attentifs à cette question.

Dans ce contexte, où en sont les discussions sur la clause ISDS du projet d'accord CETA avec nos partenaires européens ? Avons-nous engagé la discussion sur un aménagement de cette clause avec les Canadiens ? Quels sont à votre avis les chances de débouché concret d'idées telles que l'introduction de mécanismes d'appel dans les clauses

ISDS, voire de création d'un organe permanent pour ce type d'arbitrages ? Je n'insiste pas davantage.

Nous avons choisi d'axer cette réunion sur la question du partenariat transatlantique, mais vous pourrez être amené à vouloir vous exprimer, ou à vouloir répondre, sur d'autres aspects de votre activité ministérielle.

**M. Matthias Fekl, secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger.** Je suis très heureux d'être de nouveau devant le parlement. Trop longtemps, les négociations commerciales se sont déroulées à l'abri des regards. En ce domaine comme dans d'autres, l'exigence de transparence est fondamentale. Une nouvelle étape doit s'ouvrir.

La transparence commence par l'information du parlement, tant du Sénat que de l'Assemblée nationale, où je me suis déjà exprimé à plusieurs reprises. Le Gouvernement a également pris des mesures fermes. Avec d'autres, Nicole Bricq avait demandé la transparence du mandat de négociation du partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI). Sa publication fut obtenue en octobre dernier, sous présidence italienne. À vrai dire, le document avait déjà « fuité » sur Internet, mais, en acceptant pour la première fois cette publication, le Conseil des ministres de l'Union européenne a créé un précédent juridique et politique significatif.

Désormais, il n'y aura plus de raison de s'opposer systématiquement, au sujet du PTCI comme dans le cadre d'autres négociations, à la publication des mandats de négociation. C'est le début d'un agenda de la transparence. Sur le site du ministère des affaires étrangères, une rubrique est désormais ouverte, spécifiquement dédiée aux négociations commerciales. La Commission européenne évolue elle aussi sur le sujet de la transparence. Enfin, j'ai réformé le comité de suivi stratégique des négociations commerciales pour qu'il comprenne non seulement des parlementaires, mais aussi des représentants de la société civile, tels les syndicats, les organisations non gouvernementales ou encore les fédérations professionnelles.

J'ai considéré que chaque membre du comité est fondé à demander l'installation de groupes de travail sur les sujets qu'il juge importants. Le Gouvernement n'a rien à cacher. Cela n'aurait au demeurant aucun sens de conduire des négociations secrètes et techniques dont le résultat ne serait porté devant les peuples qu'à la fin du processus. Une telle manière de procéder ferait seulement naître des craintes et un sentiment de rejet. Soit nos concitoyens sont convaincus dès le départ et nous pouvons avancer dans la négociation, soit ils ne le sont pas et les accords n'auront aucune chance de prospérer.

Le 26 septembre dernier, un accord économique et commercial global (CETA) a été signé au sommet UE-Canada. Nous dissocions le fond du texte, qui contient des avancées, et le chapitre 33, qui concerne l'arbitrage. D'une manière générale, il s'agit d'un bon accord, équilibré, car le Canada a consenti un degré d'ouverture important de ses marchés publics, que ce soit ceux de l'État, des provinces et d'autres administrations locales. Les engagements pris ne sont pas qu'une simple proclamation d'intention sur l'accès aux marchés tandis que la réalité ne suivrait pas. Ces clauses importaient particulièrement pour nos petites et moyennes entreprises (PME), qui ont un accès difficile au marché canadien comme à d'autres marchés. En outre, 42 indications géographiques, sont reconnues, en sus de celles qui l'avaient déjà été dans l'accord de 2004 sur les vins et spiritueux ; cela correspond à un haut niveau de protection. Un combat est en effet engagé, à l'échelle mondiale, entre le concept d'indication

géographique et celui de marques commerciales, seul le premier établissant un lien entre un terroir, la manière d'y produire et la qualité des produits.

À l'issue du Salon de l'agriculture, j'ai signé une tribune de presse avec le ministre de l'agriculture, M. Stéphane Le Foll, où nous faisons état des intérêts offensifs et défensifs de la France en matière commerciale. Ainsi, nous refusons de négocier sur les préférences alimentaires, telle qu'elles pourraient être remises en cause par la mise en circulation de poulet chloré ou de bœuf aux hormones. La France a un certain modèle d'agriculture à préserver. Elle doit animer une « diplomatie des terroirs » dans les instances internationales où se fixent des normes qui affectent finalement la vie quotidienne.

L'arbitrage constitue un sujet important et sensible, qui suscite des interrogations, voire davantage, tant en France qu'en Allemagne, et même outre-Atlantique. Il était d'abord conçu pour protéger les entreprises, y compris les nôtres, contre des décisions publiques arbitraires telles que des expropriations ou la copie sauvage de brevets. La France est déjà partie à 107 accords prévoyant un mécanisme d'arbitrage, dont 96 sont en vigueur. Tandis que l'accord avec le Canada est déjà conclu, les négociations sont à l'arrêt pour ce chapitre avec les États-Unis

Entre-temps, l'arbitrage a donné lieu à des dérives majeures. Censé permettre de lutter contre des empiètements arbitraires, il arrive que l'instrument se retourne contre des choix démocratiques des États. Ainsi, la société Philip Morris a attaqué l'Australie lorsque ce pays a décidé de rendre obligatoire le paquet de cigarettes neutre. En Allemagne, le géant de l'électricité Vattenfall a de même contesté la décision souveraine de sortir du nucléaire. Il n'est pas acceptable de faire payer au contribuable des décisions qu'il aurait prise comme citoyen. Madame la présidente, comme vous l'aviez dit, il s'agit assurément d'une question philosophique. Nous devons y apporter une réponse politique. La France joue son rôle en défendant cette position. Elle n'a jamais demandé ce type de mécanisme dans la négociation commerciale ni avec le Canada ni avec les États-Unis ; elle a émis des réserves quand un mandat de négociation a été attribué en ce sens à la Commission européenne.

La chronologie des négociations est cependant différente dans les deux cas : dans l'un, un accord est conclu ; dans l'autre, il est en cours de négociation. Tant le Canada que les États-Unis sont cependant deux grands pays partenaires et amis. S'agissant d'un enjeu de principe, la France veut que toutes les options restent ouvertes. La Commission a ouvert sur ce sujet une consultation publique, qui lui a permis de récolter, malgré la technicité du débat, pas moins de 150 000 réponses, dont 10 000 provenaient de France.

Le Gouvernement a attendu la publication de ses résultats, en janvier, avant d'entamer immédiatement sur ces entrefaites une phase de proposition et d'action. Je me suis ainsi rendu dès le lendemain en Allemagne, pour y rencontrer M. Sigmar Gabriel, ministre de l'Économie et mon homologue Matthias Machnig, en charge du commerce extérieur. Les mécanismes d'arbitrage qui sont envisagés ne sont acceptables ni pour l'opinion publique, ni pour les parlementaires, que ce soit à l'Assemblée nationale ou au Sénat. De deux choses l'une : soit l'accord ne comprend pas de tel mécanisme et la France saura très bien s'en accommoder ; soit il faudra inventer quelque chose d'entièrement neuf pour régler ces questions. Tel est le sens de la démarche franco-allemande qui vise à convaincre et faire naître un consensus en Europe, en ralliant d'autres États à nos idées. Nous avons parlé d'une seule voix avec l'Allemagne sur la souveraineté des États, leur droit à réguler, mais aussi la nécessaire participation des juridictions nationales : vous avez cité, madame la présidente, la question de l'appel. Il faut rétablir l'équilibre entre les entreprises et la puissance publique.

Monsieur Destot, vous vous étiez fait l'écho de ces préoccupations dans un récent rapport. Cette page reste à écrire, ce mécanisme à inventer. Des démarches et un travail sont en cours. Mais rien ne servirait de donner pour acquis ce qui ne l'est pas encore. En tout état de cause, la situation actuelle n'est pas satisfaisante.

Quant au huitième cycle des négociations, tenu en février entre négociateurs américains et européens, je suis au regret de vous annoncer de nouveau que, cette fois encore, aucune avancée importante ne fut enregistrée. Les États-Unis n'ont même pas encore adopté l'acte d'habilitation (*Trade Promotion Authority, TPA*) qui investit de manière officielle et solennelle leurs négociateurs pour agir en leur nom. À ce stade, les discussions se déroulent à un niveau très technique ; des débats de fond restent à trancher. Ainsi, la question de l'ouverture des marchés publics se pose, comme avec le Canada. Pour l'heure, seulement 47 % sont ouverts aux entreprises européennes aux États-Unis, tandis que 96 % des marchés publics sont ouverts aux entreprises américaines en Europe. La réciprocité n'est pas respectée.

La diplomatie des terroirs constitue également un des axes de la négociation. Les lignes rouges de la négociation sont fixées dans le mandat confié à la Commission : respect des services publics, des préférences alimentaires et de l'exception et de la diversité culturelles. Le contexte politique américain pèse cependant sur le déroulement des négociations. Je ne saurais donc prédire leur date d'achèvement alors qu'elles ont à peine commencé sur le fond. À ce stade, les échanges se sont révélés encore peu concluants.

Voici nos axes de travail, nos priorités et les premiers éléments de réponse que je pouvais vous apporter.

**Mme la présidente Élisabeth Guigou.** Je vous remercie de cet exposé très clair des principes auxquels nous sommes attachés. Mais quelles sont plus exactement nos lignes rouges ? Il convient d'entrer dans le détail de cette exclusion des domaines de la défense, de la santé ou de l'audiovisuel, mais aussi sur la manière de garantir notre système de préférences collectives. Quant à instaurer un mécanisme d'arbitrage entre pays économiquement développés, pourquoi des entreprises et des États européens y tiennent-ils, alors qu'ils jouissent de systèmes judiciaires performants, malgré les quelques dérives observées ? Pareil mécanisme ne peut avoir de raison d'être que là où les standards de la justice ne seraient pas assez élevés.

Nos trois premières lignes rouges sont respectées dans le mandat confié à la Commission européenne. La justice privée, coûteuse, peu transparente, non susceptible d'appel, ne présente pas les garanties de la justice publique. Les exemples précis que vous avez cités posent en outre le problème de la souveraineté des États. La Commission européenne a déjà obtenu des progrès en matière de déontologie, de transparence et de droit à réglementer. Pensez-vous qu'il soit possible de s'acheminer vers une cour d'arbitrage permanente et susceptible d'appel ?

**Mme Françoise Imbert.** Monsieur le ministre, vous avez réuni le 11 mars 420 entreprises dans le cadre d'un forum des PME à l'international, où vous avez déclaré que « l'ouverture au monde n'est pas une option que l'on peut prendre ou écarter ; c'est une donnée dont toutes les entreprises doivent tenir compte dans la définition de leur stratégie ». Quelles mesures ont été prises pour rendre plus lisibles les mesures d'accompagnement public de nos entreprises pour les soutenir dans leur démarche d'export ?

**M. Thierry Mariani.** Il était primordial de publier le mandat de négociation. Mais il est non moins capital de savoir quelle forme prendra *in fine* l'approbation de ce texte. Les parlements nationaux seront-ils appelés ou non se prononcer ? L'argument selon lequel il s'agirait d'un vague accord commercial ne saurait servir d'esquive à la question de savoir si le parlement français sera saisi de cet accord. S'agirait-il au demeurant d'un texte laissant chaque État souverain de sa décision ou la ratification par les deux tiers d'entre eux pourrait-elle suffire à lier également les autres ?

Vous avez cité des chiffres édifiants sur l'ouverture comparée des marchés publics européens et américains : 96 % d'un côté et 47 % de l'autre... Quels sont nos objectifs en ce domaine ? À mon sens, il faut viser un taux équivalent d'ouverture de part et d'autre. Au-delà du problème initial des droits de douane, il convient de donner un signal fort sur les barrières dressées par les normes et sur l'ouverture des marchés publics. Il me semble nécessaire d'obtenir des engagements sur un taux précis d'ouverture des marchés publics.

Enfin, la question de l'arbitrage constitue pour moi un chiffon rouge. Vous posez l'alternative d'une absence d'arbitrage ou de l'invention d'un mécanisme nouveau. Je ne vois pas ce que cette dernière formule peut recouvrir, à part les institutions du suffrage populaire souverain. J'ai eu l'occasion de débattre en Australie avec des industriels français qui m'ont exposé comment les multinationales traînent les États devant des arbitres privés. Il s'agit à mes yeux d'une pierre angulaire de la souveraineté nationale : soit les tribunaux décident, soit les citoyens devront payer des condamnations pour l'adoption de normes qui les dépassent.

**M. Michel Destot.** Avons-nous une vraie stratégie commerciale de l'Union européenne, qui aille au-delà du PTCI ? Nos concitoyens ne comprendraient pas qu'elle s'arrête au Canada et aux États-Unis. Il faut un calendrier et une stratégie fondés sur une vision qui englobe la totalité du spectre des enjeux commerciaux, avec l'Asie, avec l'Afrique, avec l'Amérique latine. Cela doit s'accompagner d'une réflexion sur la meilleure manière de le présenter à l'opinion publique européenne.

Du côté français, les représentants spéciaux du ministre pour la diplomatie économique se multiplient pour de nombreux pays. Peut-être le temps est-il venu de conduire une première évaluation de leurs activités pour savoir si une priorité ne devrait pas être accordée à d'autres négociations, dans des régions où des mécanismes d'arbitrage se révéleraient nécessaires ou bien des conquêtes économiques seraient à mener, y compris grâce à ce réseau de représentants spéciaux.

Enfin, il est essentiel d'établir un lien entre la négociation commerciale internationale et l'export. L'une n'est que peu de chose si notre économie n'est pas compétitive et que nos PME ne peuvent, à faveur de l'export, devenir des entreprises de taille intermédiaire (ETI). Je ne vois pas encore, dans les circuits de l'administration, cette articulation qui leur permettrait d'être plus performantes et plus compétitives. Aussi notre balance commerciale ne s'améliore-t-elle que grâce à la baisse du pétrole, et non à de quelconques gains de compétitivité. Quelle pourrait être la coopération gagnante entre les services de Bercy et ceux du Quai d'Orsay ?

**Mme Valérie Fourneyron.** Je salue, monsieur le ministre, les efforts que vous avez engagés, depuis votre entrée en fonctions, en faveur d'une transparence accrue, attendue tant des parlementaires que de l'opinion publique. La publication du mandat de négociation était un enjeu démocratique essentiel. Le traité y a perdu le surnom de Dracula, car il risquait sinon de partir en fumée une fois exposé au grand jour.

Vous avez inclus dans le comité de suivi stratégique des négociations non seulement les parlementaires, mais aussi les organisations non gouvernementales, les syndicats et les fédérations professionnelles. Sommes-nous les seuls dans l'Union européenne à associer ainsi la société civile au suivi des négociations ou cette volonté est-elle partagée par l'Union européenne ? Quelle est la portée de ce travail coopératif dans les présentes négociations ?

Selon une étude de la fondation Bertelsmann, certes vieille de quelques mois désormais, la réalisation du grand marché transatlantique, dit TAFTA, entraînerait une augmentation de 5 % du PIB à long terme et la création de 2 millions d'emplois dans les pays de l'OCDE... Que penser de ces projections ? D'autres études indépendantes ont-elles été menées sur ce que pourraient être les retombées de ce traité sur l'emploi en France ?

Malgré notre volontarisme, les PME françaises restent à la traîne de leurs consœurs espagnoles ou italiennes. Après la fusion d'Ubifrance et l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII), comment l'organisation gouvernementale répond-elle à ce défi ? Nous restons très en deçà de notre potentiel.

**M. Pouria Amirshahi.** Nous sommes, monsieur le ministre, en face d'un grand projet. Quand il entrera dans le débat public, il fera certainement l'objet d'une vraie controverse et d'une vraie dispute démocratique, où la France et l'Union européenne devront répondre de cette ambition d'un libre-échange assumé. Alors que l'idée européenne, ses défenseurs sincères s'engagent de préférence en faveur du respect de la réciprocité, du juste – non du libre– échange.

Où ces discussions nous mènent-elles ? Avec le Canada, les négociations étaient certes entamées depuis cinq ans. Mais, d'une manière générale, ces négociations ancrent l'idée que la France s'installe dans un bloc occidental, tournant le dos à son identité de pays européen et méditerranéen. Sur un plan géostratégique, tout en admettant que les États-Unis sont un pays ami avec lequel un accord serait bon, l'ouverture commerciale met en jeu notre identité même.

Dans le cadre de la préparation de la prochaine conférence de Paris pour le climat, dite COP21, il apparaît que des accords commerciaux ne vont parfois que dans l'intérêt des producteurs, au détriment de l'environnement. Ainsi en va-t-il de l'import-export de viande bovine. Ces échanges n'apportent pas grand-chose entre régions du monde qui sont autosuffisantes en ce domaine, tandis que rien n'est fait là où la famine menace. Au-delà d'une question stratégique, il s'agit d'une question écologique et éthique. Nous reviendrons à ces questions, car ce débat ne saurait être confisqué –vos efforts de transparence sont propres à dissiper les craintes qu'il le soit.

**Mme Seybah Dagoma.** Nous sommes engagés dans une course contre la montre, car nous devons bientôt nous positionner, comme députés, sur l'accord commercial avec le Canada, puisqu'il s'agit d'un accord mixte. Il comporte d'ailleurs de nombreuses avancées sur les indications géographiques, les spiritueux, les fromages ou les marchés publics.

De nombreux accords prévoyant des mécanismes d'arbitrage ont déjà été signés. Cet accord-ci est sans conteste meilleur que d'autres. La question de l'arbitrage se pose néanmoins avec une acuité particulière lorsque les deux parties disposent déjà d'un système juridique fiable. Aussi notre commission a-t-elle adopté, dès mai 2013, toutes sensibilités politiques confondues, une résolution qui engageait à exclure l'arbitrage du mandat de

négociation. L'opinion publique s'est depuis cette date saisie de la question. L'exemple du litige opposant Philip Morris à l'Australie montre en effet les risques de tels mécanismes.

Alors que le multilatéralisme est en panne, nous devons nous interroger sur la place à accorder aux mécanismes de règlement des différends dans les accords de libre-échange, en ayant aussi en tête l'accord avec la Chine sur les investissements. Je me réjouis, monsieur le ministre, de l'action visant à exclure l'arbitrage de tout accord commercial avec les États-Unis, ou à inventer une autre formule. Mais si la majorité des négociateurs ne se range pas à cette alternative, quelle sera la position du Gouvernement ? S'il s'agit d'un accord mixte, nous devons nous prononcer sur les clauses de compétence nationale. Est-ce que cette partie de l'accord tomberait faute d'approbation par notre assemblée ? Pour le Canada, il est vrai que nous avons pris l'initiative de la négociation. Mais ce n'était pas le cas avec les États-Unis.

Enfin, quelles évaluations comptez-vous mener des retombées économiques de ces accords ? Je suis très réservée sur leur apport, et particulièrement sceptique sur certaines études d'impact.

**M. François Rochebloine.** Quelle place réserver à nos PME, mais aussi aux collectivités territoriales, dans ces accords de libre-échange ? Par ailleurs, je déplore des suppressions de postes dans les ambassades, en particulier un retrait fort regrettable du Caucase du Sud. Il me semble qu'il faut pouvoir s'assurer au contraire que les accords signés pourront se concrétiser dans les actes.

**M. Bernard Lesterlin.** Qui a demandé à l'origine un mécanisme d'arbitrage entre l'Union européenne et les États-Unis ? Alors que ceux-ci sont si fiers de leur système judiciaire, quel intérêt leurs entreprises ont-elles à s'y soustraire ? Les jurisprudences arbitrales ne remettent-elles pas en cause la législation et la réglementation nationales ? Je peine à imaginer qu'elles doivent combler un déficit de réglementation européenne.

Quels sont les outils dont dispose votre ministère pour connaître toutes les PME qui veulent conquérir des marchés à l'export ? Vous sollicitent-elles toutes ? Enfin, je m'interroge sur les perspectives de l'engagement volontaire à l'étranger : outre le volontariat international en entreprise (VIE), régi par le code du service national et défini par lui comme l'une des formes du service civique, le volontariat international en administration (VIA) mériterait peut-être d'être développé dans les ambassades. La fusion d'Ubifrance change-t-elle la donne de ce point de vue ?

**M. le secrétaire d'État.** Je répondrai à toutes les questions avant d'aborder celle de l'arbitrage.

Sur les lignes rouges, vous avez tout dit, madame la présidente. Elles sont clairement posées et rien ne permet de dire qu'elles risquent de n'être pas respectées, qu'il s'agisse de la culture, de la santé, des services publics ou des choix souverains. En tout état de cause, nous les rappelons dans tous les échanges. Tout le gouvernement est mobilisé, chacun de ses membres pour son domaine.

Quant à la stratégie, il en faut une en effet, tant au niveau national qu'à l'échelle européenne. Le commerce doit faire partie de la réorientation de l'Union européenne vers davantage de croissance et d'investissement telle que la souhaite le président de la République depuis 2012. Devant mes homologues, j'ai déclaré au Conseil de l'Union européenne que le



commerce n'est pas une fin en soi, mais un moyen au service d'une stratégie politique et de l'idée que l'on se fait de l'Europe, qui porte un certain nombre de valeurs, tels un haut niveau d'innovation ou de protection des salariés.

Nous avons des stratégies à bâtir pour ne pas subir l'ouverture de négociations au fil de l'eau. À l'heure où le multilatéralisme s'essouffle, les négociations bilatérales se juxtaposent, de l'Union européenne, mais aussi des États-Unis, avec d'autres parties. Le risque est grand que le monde s'achemine ainsi vers un moins disant plutôt que vers un haut niveau de protection. Nous ne cessons de plaider pour le retour du multilatéralisme dans les négociations.

Beaucoup d'entre vous demandaient que soit bâtie une stratégie commerciale française. Chaque année, les ministres en charge du commerce extérieur présenteront désormais devant le parlement un rapport stratégique dressant le bilan de l'année passée et traçant les orientations des années à venir. Je souhaite au demeurant pouvoir élaborer avec vous ce document sur notre stratégie à l'export.

Un comité stratégique à l'export est adossé à Business France. Y sont déjà définies des priorités géographiques et sectorielles. Mme Nicole Bricq, qui m'a précédé dans ces fonctions, avait avancé des propositions sur une meilleure structuration à l'export de certaines filières. Il convient en effet de construire une offre française à l'international. Beaucoup d'initiatives ont fleuri, mais il est important que le rapport stratégique engage tout le monde, car la France est très attendue et il serait regrettable que sa position soit affaiblie parce que les parties prenantes arriveraient en ordre dispersé.

Les régions auront du reste un rôle fondamental à jouer en cette matière. Le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, dit loi NOTRe, doit leur permettre de l'assumer pleinement, en collaboration avec Business France, dont les compétences lient désormais, dans un contexte d'économie mondialisée, les questions d'attractivité du territoire et d'export. Ainsi, en 2014, non moins de 700 décisions d'implantation nouvelles sur le territoire national, soit 19 par semaine, ont été prises par des entreprises étrangères. Or, du fait de leur activité, ces implantations feront naître à leur tour des flux vers l'exportation.

Quant à la coopération avec Bercy, je ne peux que souligner sa qualité, les difficultés initiales ayant été surmontées. Une convention a été signée en juillet 2014 pour régler les modalités du travail en commun, tant dans l'administration à Paris que dans les postes à l'étranger, où chacun prend la mesure de la nécessité du redressement de notre commerce extérieur. Nous devons tous « tirer dans le même sens », si vous me passez l'expression, car toute querelle ou rivalité administrative serait préjudiciable à l'intérêt national.

S'agissant des PME, Madame Imbert, le premier forum à leur être dédié pour leur développement international s'est tenu la semaine dernière au ministère des affaires étrangères. Il est né d'un constat simple : la France compte 121 000 entreprises exportatrices, soit deux fois moins qu'en Italie et trois fois moins qu'en Allemagne. Celles qui se lancent n'inscrivent pas assez leur action dans la durée. Pour dix entreprises qui exportent la première fois une année, ou primo-exportateurs, seules trois le font encore l'année suivante, et plus qu'une la troisième année.

Exporter est plus difficile pour les PME que pour les entreprises plus grandes, car elles ne disposent que rarement d'une direction entière capable d'analyser le système juridique du pays cible, d'y entrevoir les opportunités ou de se mesurer aux difficultés posées par la maîtrise de la langue du pays. Pourtant, ceux qui se lancent ne le regrettent pas, car les classes moyennes émergentes expriment de nouveaux besoins dans le monde entier, et car l'excellence française est un atout.

C'est la raison pour laquelle le forum des PME à l'international a vu le jour. Il fut préparé avec les acteurs publics et privés, aussi bien les représentants des PME que les chambres de commerce, différentes administrations, les conseillers du commerce extérieur de la France, la Banque publique d'investissement (BPI), Business France ou encore la Confédération générale du patronat des PME (CGPME). Tous partagent une même volonté de simplification. Au sein du comité de pilotage, des acteurs publics et privés, comme la fédération des opérateurs spécialisés du commerce international (OSCI), se sont entendus pour bâtir un parcours de l'export des PME sur le long terme, en fonction des étapes où elles se trouvent et en leur offrant la possibilité de concentrer ainsi leur énergie sur leurs propres projets.

D'ici la fin de l'année, un guichet unique douanier devrait ainsi permettre une simplification des démarches administratives, dans le droit fil de la politique gouvernementale portée par Thierry Mandon. L'allègement des procédures aura pour corollaire le recentrage de chacun sur son cœur de métier. À l'occasion de ce forum, il a été annoncé qu'en 2017, la France visera les 10 000 VIE, contre 8 400 aujourd'hui. Il s'agit d'une expérience internationale est d'une opportunité extraordinaires pour les jeunes, avec un taux d'embauche élevé à la clef, tandis que leur présence constitue un soutien précieux pour les entreprises, y compris pour les PME.

Le Forum international des PME sera bientôt décliné à l'échelle des nouvelles grandes régions. J'ai commencé un tour de France des PME exportatrices. Je poursuivrai cette approche décentralisée en veillant à valoriser ce qui est fait sur le terrain et à rapprocher les différents acteurs de l'exportation en leur insufflant le même état d'esprit. Car il est primordial que les PME se voient proposer du concret.

À propos des études d'impact des accords commerciaux européens, j'estime que le travail d'évaluation n'est pas suffisant, ni en amont, même au niveau communautaire, ni en aval, tant sur les accords à venir que sur les accords passés. Aucune étude fiable ne permet aujourd'hui de connaître les avantages obtenus ou attendus de l'ouverture commerciale. Encore faudra-t-il, pour mener à bien l'important travail qui reste à faire, veiller à solliciter des économistes et des universitaires d'écoles de pensée différentes, en évitant de faire tourner un logiciel d'évaluation unique, mais en multipliant au contraire les approches.

Le parlement a du reste un rôle à jouer en ce domaine. Comme député, j'ai toujours considéré qu'il a un rôle important en matière d'évaluation. Les études claironnant à l'euro près le gain par ménage attendu d'un accord commercial sont tout simplement dépourvues de sens. Il importe de conduire des évaluations indépendantes et objectives, permettant de croiser les regards et de mesurer la création de richesse induite par un accord commercial, mais aussi la création ou la destruction d'emploi correspondante, y compris en tirant les conséquences des accords passés.

La réciprocité constitue un principe auquel la France est très attachée. Quand le projet de règlement sur la réciprocité est en discussion, elle ne manque pas de le rappeler au

niveau européen, sans avoir toutefois encore convaincu tout le monde. La réciprocité est pourtant indispensable, car l'ouverture commerciale ne se justifie et ne peut être largement comprise qu'à cette condition, comme le montre *a contrario* l'asymétrie des taux d'ouverture de marché. Ce principe doit faire partie d'une stratégie volontariste européenne.

Dans les ambassades, des redéploiements ont certes eu lieu. Le ministre des affaires étrangères Laurent Fabius a défini une diplomatie économique qui vise à regrouper les acteurs du commerce extérieur avec les promoteurs de l'attractivité du territoire et les agents de l'influence économique française. Notre réseau diplomatique n'en conserve pas moins son universalité, puisqu'il est l'un des tout premiers au monde. Redessiné en tenant compte de la présence de communautés françaises ou des priorités économiques dans les différents territoires, il continue de faire bénéficier nos compatriotes expatriés d'un haut niveau de service public, notamment pour leurs formalités administratives. Dans le même temps, les postes doivent pouvoir agir dans les meilleures conditions. En tout état de cause, les services économiques et les services économiques régionaux, en coopération avec Business France, sont capables de détecter des opportunités dans tous les territoires et de présenter aux PME les perspectives sur le terrain. Si vous constatez des dysfonctionnements, n'hésitez pas cependant à nous en faire part.

Comme je l'ai dit dans l'hémicycle, l'approbation de l'accord mixte que constituent tant l'accord CETA avec le Canada qu'un éventuel accord avec les États-Unis sera soumise au parlement français. Telle est l'analyse à laquelle parviennent tant le Gouvernement que le Conseil de l'Union européenne et les autres États membres : l'accord devra être ratifié aussi bien par les instances communautaires que par les États membres, ce qui implique en France un vote du parlement. Dans ce cas, la ratification de l'accord n'aura donc pas lieu tant que vous ne vous serez pas prononcés.

En matière d'ouverture de marché, certains exemples défient l'entendement. Ainsi, un exportateur de pommes doit refaire tous les contrôles sur ses fruits pour pouvoir les exporter vers certains pays, tandis qu'une seule entreprise française a aujourd'hui le droit d'exporter de la charcuterie aux États-Unis, ou qu'Air France ne peut pas prendre de passagers à New York quand ses avions y font escale sur un trajet Paris-San Francisco, la réciprocité n'étant pas vraie pour les compagnies américaines en Europe.

Revenons enfin à l'arbitrage. Ce n'est pas la France qui l'a demandé et nous pourrions bien nous accommoder de ce qu'il n'y en ait pas. L'Australie et les États-Unis ont signé un accord commercial qui ne prévoit pas de mécanisme d'arbitrage. Il serait donc faux de soutenir qu'un accord doit nécessairement en comporter un. En nous efforçant de rechercher une sortie « par le haut » de cette situation, nous nous sommes engagés à ce sujet dans des démarches réitérées qui ne sont dirigées ni contre le Canada ni contre les États-Unis, pays amis, mais qui se situent sur le plan des principes.

Il ne s'agit en effet de rien de moins que du droit des États à réguler et à mettre en œuvre leurs propres normes. Car le dernier mot doit revenir aux juridictions publiques. En matière de déontologie, les progrès sont encore insuffisants, comme vous l'avez souligné à juste titre, madame Dagoma. Une même personne peut jouer un rôle d'arbitre et agir trois mois plus tard comme avocat d'une des entreprises parties au litige qu'elle a tranché en cette première qualité. Cela n'est pas admissible dans les États dont les standards de droit sont élevés.

Aussi ai-je engagé cette démarche commune avec l'Allemagne pour inventer des choses neuves et adaptées à la réalité mondiale. La nouveauté résiderait en ceci que la solution sortirait de l'arbitrage traditionnel pour s'orienter vers une formule de règlement des différends adaptée au commerce mondial d'aujourd'hui. Elle reste à inventer. J'ai par exemple proposé une cour permanente avec des juges spécialisés, se pliant à des règles de procédure, menant leurs travaux dans la publicité et la transparence, et s'appuyant sur des concepts clairs. Sans concept clair, l'insécurité juridique renaît en effet nécessairement. Je souligne qu'il ne s'agit pas d'améliorer l'arbitrage, mais d'inventer quelque chose de nouveau.

L'organe de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) est un exemple intéressant. Nous devons trouver un lieu où le règlement des litiges respecte les choix souverains des États et garantisse des standards élevés de justice, sans verser dans la justice privée ni remettre en cause les choix démocratiques. Voilà précisément la philosophie qui guide notre démarche.

**Mme Seybah Dagoma.** Vous avez évoqué la question des VIE. Alors que la France est un pays riche et multiple, j'observe un déficit de VIE techniques et professionnels. Faut-il que seuls les élèves des grandes écoles bénéficient de ce dispositif ? Les entreprises ont aussi besoin de VIE techniques.

**M. Thierry Mariani.** Les réductions de postes en Asie centrale suscitent mon scepticisme. Dans trois pays sur cinq, elles sont vraiment drastiques ; c'est le cas au Turkménistan, où un marché émergent recèle un fort potentiel. Dans une ambassade où je me suis rendu récemment, l'ambassadeur serait contraint de fermer la légation s'il quittait le pays, car le seul autre employé de la mission est un cadre C, non un cadre B qui pourrait le représenter. Dans ces circonstances, un cadre B serait plus approprié.

**M. Bernard Lesterlin.** Vous nous avez répondu sur les VIE, monsieur le ministre, mais qu'en est-il des VIA ?

**M. Pouria Amirshahi.** Si le parlement français se prononce négativement sur un accord commercial, cela empêche-t-il son entrée en vigueur ? J'ai bien noté que l'association des parlements est une condition *sine qua non* à la validité des accords. Mais quelles seraient les conséquences d'un rejet ?

**M. le secrétaire d'État.** Madame Dagoma, je partage votre impression que le recrutement des VIE mérite d'être diversifié, loin de tout élitisme. Les entreprises ont besoin de jeunes compétents, qualifiés et motivés, titulaires de tous types de diplômes. Plus large est le recrutement, mieux cela vaut.

Les VIA constituent également une formule intéressante. Les administrations régionales y ont recours pour accompagner leurs PME à l'export. Cette forme de mutualisation offre des opportunités, grâce auxquelles l'expérience internationale ne doit pas rester réservée à certains jeunes.

Pour les ambassades, il faut se pencher au cas par cas sur telle ou telle situation. Les services régionaux permettent souvent de dépasser les difficultés, mais je suis à votre disposition pour répondre à vos préoccupations.

Quant à l'arbitrage, il y a une forme de consensus en sa faveur, au niveau européen, que les États membres le souhaitent ou qu'ils s'en accommodent tout au moins. De même, aux États-Unis, il y a une inclination à y être favorable. Cependant, une sénatrice comme Elizabeth Warren, possible candidate démocrate à la présidence, a récemment signé dans le *Wall Street Journal* une tribune où elle rejette l'arbitrage au motif qu'il attente à la souveraineté. Objet de dizaines de recours, le Canada a quant à lui été condamné à verser non moins de 170 millions de dollars dans le cadre de procédures arbitrales.

**Mme la présidente Élisabeth Guigou.** Mais y a-t-il des entreprises qui veulent l'arbitrage ?

**M. le secrétaire d'État.** À l'évidence, il y a des secteurs géographiques où nous le souhaitons, car nos entreprises seraient ainsi mieux protégées. Mais les États-Unis et le Canada ne font pas partie de ces régions.

**Mme la présidente Élisabeth Guigou.** Je me félicite de cette excellente séance de travail et je vous remercie, monsieur le ministre, des indications précises et intéressantes que vous nous avez données sur un sujet que nous continuerons à suivre.

*La séance est levée à dix-huit heures vingt-cinq.*

---

## Membres présents ou excusés

### Commission des affaires étrangères

Réunion du mardi 17 mars 2015 à 17 heures

*Présents.* - M. Pouria Amirshahi, Mme Seybah Dagoma, M. Michel Destot, Mme Valérie Fourneyron, Mme Élisabeth Guigou, Mme Chantal Guittet, Mme Françoise Imbert, M. Bernard Lesterlin, M. Thierry Mariani, M. Jean-René Marsac, M. François Rochebloine, M. René Rouquet, M. Michel Terrot

*Excusés.* - M. Jean-Marc Ayrault, M. Jean-Paul Bacquet, M. Jean-Luc Bleunven, M. Jean-Louis Christ, M. Jean-Louis Destans, M. Jean-Pierre Dufau, M. Hervé Gaymard, M. Jean-Claude Guibal, M. Serge Janquin, M. Pierre Lellouche, M. François Loncle, M. Boinali Said, Mme Odile Saugues