

N° 2124

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 juillet 2019.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI *autorisant la ratification de l'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Canada, d'autre part, et de l'accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Canada, d'autre part,*

PAR M. JACQUES MAIRE  
Député

---

ET  
**ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES  
ÉTRANGÈRES**



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. L'AECG, UN ACCORD ESSENTIEL DE LA STRATÉGIE COMMERCIALE DE L'UNION EUROPÉENNE FACE À LA CRISE DU COMMERCE INTERNATIONAL</b> .....	11
<b>A. LA CRISE COMMERCIALE RENFORCE L'INTÉRÊT D'UN ACCORD POUR L'UNION EUROPÉENNE COMME POUR LE CANADA</b> .....	11
1. Le Canada doit faire face à la politique commerciale agressive des États-Unis ...	11
2. Les Européens : vers un espace commercial protégé des crises de l'OMC et faisant la promotion des valeurs européennes.....	12
3. Des valeurs partagées qui ont permis de développer une coopération politique ...	14
4. Des échanges économiques déjà intenses .....	14
a. Les biens.....	15
b. Les services .....	15
c. Les investissements croisés .....	15
<b>B. L'AMITIÉ FRANCO-CANADIENNE EST INSCRITE DANS L'HISTOIRE</b> .....	16
1. L'histoire et la francophonie en partage .....	16
2. Des relations politiques et coopérations sectorielles très développées.....	16
3. Des échanges économiques significatifs.....	17
a. Les échanges de biens et de services .....	17
b. Les investissements croisés.....	18
<b>II. LES DISPOSITIONS DE L'ACCORD DE PARTENARIAT STRATÉGIQUE</b> .....	19
<b>A. DE MULTIPLES DOMAINES DE COOPÉRATIONS FONDÉES SUR DES VALEURS PARTAGÉES</b> .....	19
<b>B. LA MISE EN PLACE D'UN CADRE INSTITUTIONNEL DE DIALOGUE</b> .....	20
<b>C. L'IDENTIFICATION DE DISPOSITIONS ESSENTIELLES DE L'ACCORD</b> ..	21
<b>III. L'ACCORD ÉCONOMIQUE ET COMMERCIAL GLOBAL, UN ACCORD DE NOUVELLE GÉNÉRATION</b> .....	23
<b>A. UN ACCORD LONGUEMENT NÉGOCIÉ</b> .....	23

B. LA LIBÉRALISATION RÉCIPROQUE DE L'ACCÈS AU MARCHÉ .....	24
1. La suppression de la quasi-totalité des droits de douane appliqués réciproquement.....	24
2. Le traitement spécifique de certains produits agricoles.....	25
3. Les enjeux industriels .....	28
4. Des ouvertures en matière de services qui respectent la conception européenne des services publics et l'exception culturelle.....	28
5. Un accès élargi aux marchés publics canadiens .....	29
C. LA PROMOTION DES CONCEPTIONS EUROPÉENNES EN MATIÈRE DE DROITS DE PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE.....	30
1. Une meilleure protection des indications géographiques européennes .....	31
2. Une protection plus durable des brevets pharmaceutiques.....	32
D. LES DISPOSITIONS CONCERNANT LE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET LES PRÉFÉRENCES COLLECTIVES.....	33
1. Des dispositions générales peu contraignantes .....	33
2. La prise en compte des préférences collectives des Européens.....	33
a. Des références indirectes au principe de précaution.....	34
b. Les règles sanitaires et phytosanitaires : le Canada est tenu par les règles européennes.....	34
c. Le débat sur les choix énergétiques du Canada.....	37
E. LES MÉCANISMES INSTITUTIONNELS : ENJEUX ET RISQUES DE LA COOPÉRATION RÉGLEMENTAIRE.....	38
1. La gouvernance générale de l'accord .....	38
2. La mise en place d'une coopération réglementaire institutionnalisée .....	39
3. L'identification de champs futurs de coopération et de « dialogue ».....	40
4. Une coopération qui reste facultative .....	40
F. LES DIFFÉRENDS ENTRE INVESTISSEURS ET ÉTATS : UN TRIBUNAL DES INVESTISSEMENTS REMPLACE L'ARBITRAGE .....	41
1. Un dispositif éclairé par les expériences européenne et canadienne .....	41
2. Des dispositions pour prémunir les politiques publiques des recours des entreprises .....	43
a. La réaffirmation de principe du droit à réglementer.....	43
b. La protection du droit à réglementer contre l'argument des profits attendus .....	44
c. La protection spécifique des mesures fiscales contre les contestations des entreprises .....	45
d. L'impossibilité d'imposer le changement d'une réglementation étatique.....	45
e. La possibilité pour les parties signataires d'imposer une interprétation.....	45
f. L'encadrement des motifs de recours ouverts aux entreprises .....	46
3. Des garanties procédurales contre les recours abusifs.....	47

a. La prohibition du treaty shopping.....	47
b. L'obligation de renoncer aux autres procédures de recours.....	48
c. Des procédures accélérées pour les plaintes manifestement infondées .....	48
4. La prise en compte des spécificités des PME.....	48
5. De l'arbitrage au tribunal des investissements.....	48
a. Un tribunal permanent dont les juges sont nommés par les autorités publiques .....	49
b. Des obligations de déontologie et de transparence.....	49
c. L'établissement d'un mécanisme d'appel .....	50
d. La perspective d'un tribunal multilatéral.....	50
<b>IV. UNE MISE EN ŒUVRE SOUS HAUTE SURVEILLANCE .....</b>	<b>51</b>
<b>A. DES ACCORDS MIXTES PARTIELLEMENT ENTRÉS EN VIGUEUR À TITRE PROVISOIRE.....</b>	<b>51</b>
<b>B. UN TRAVAIL EN AMONT SANS PRÉCÉDENT POUR ENRICHIR LE DÉBAT PUBLIC ET PARLEMENTAIRE.....</b>	<b>52</b>
1. Un plan d'accompagnement pour contrôler la mise en œuvre de l'accord et ouvrir de nouvelles perspectives .....	52
a. Le rapport de la « commission Schubert » .....	52
b. Le plan d'action du Gouvernement .....	54
i. Mieux associer le Parlement .....	54
ii. Mettre en œuvre l'AECG de manière irréprochable.....	54
iii. Mener des actions complémentaires pour développer la coopération sur les enjeux climatiques .....	56
iv. Mieux prendre en compte les enjeux sanitaires et de développement durable dans la politique commerciale européenne.....	56
2. Une étude d'impact enrichie et fondée sur une méthodologie totalement nouvelle.....	58
a. Retour sur le passé : des études d'impact souvent décevantes .....	58
b. La co-construction d'une nouvelle méthodologie entre l'Assemblée nationale et le Gouvernement.....	58
c. Le résultat : une étude d'impact largement enrichie et ouvrant des perspectives nouvelles .....	60
i. Le rapport du CEPIL.....	60
ii. Le rapport sur le suivi des filières agricoles sensibles .....	61
<b>C. CE TRAVAIL A PERMIS DE RELEVER LA PORTÉE DES ENGAGEMENTS PRIS DANS L'AECG TOUT EN MAÎTRISANT LES RISQUES IDENTIFIÉS .....</b>	<b>63</b>
1. Les filières les plus sensibles sont rigoureusement suivies .....	63
2. L'application provisoire de l'accord favorise les producteurs européens et en particulier français.....	63
a. L'évolution du commerce euro-canadien.....	64

b. L'évolution du commerce franco-canadien .....	64
c. Les filières agricoles .....	65
3. Le Canada tient ses engagements quant au respect des préférences collectives européennes.....	68
4. Les études économétriques conduisent à relativiser les enjeux macroéconomiques et environnementaux de l'AECG.....	69
a. Les prévisions d'impact macroéconomique.....	70
b. Les prévisions d'impact sectoriel .....	71
c. Les prévisions concernant les émissions de gaz à effet de serre .....	72
<b>D. ENFIN, LES INCERTITUDES JURIDIQUES ONT ÉTÉ LEVÉES .....</b>	<b>73</b>
1. La décision du Conseil constitutionnel.....	73
2. L'avis de la Cour de justice de l'Union européenne.....	75
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION.....</b>	<b>79</b>
<b>I. DISCUSSION GÉNÉRALE .....</b>	<b>79</b>
<b>II. EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	<b>116</b>
<i>Article 1<sup>er</sup></i> : Autorisation de ratifier l'accord économique et commercial global avec le Canada.....	116
<i>Article 2</i> : Autorisation de ratifier l'accord de partenariat stratégique avec le Canada .....	122
<b>ANNEXES .....</b>	<b>125</b>
<b>ANNEXE N° 1 : TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION.....</b>	<b>125</b>
<b>ANNEXE N° 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR .....</b>	<b>127</b>

## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le 30 octobre 2016, l'Union européenne et le Canada ont signé deux accords très importants, l'un de « partenariat stratégique », l'autre dit « accord économique et commercial global » (AECG) ou CETA (pour *Comprehensive Economic and Trade Agreement*). L'autorisation de ratifier ces deux accords est aujourd'hui soumise à la Représentation nationale.

L'AECG en particulier suscite de nombreuses interrogations, voire oppositions, dans l'opinion publique, parmi les ONG ou encore dans certains secteurs économiques.

Le fait que la plus grande partie des clauses de ces accords européens soit déjà entrées en application, à titre provisoire, en 2017, est aussi sujette à débat : quelle est alors la portée de notre procédure nationale de ratification ? Sur ce dernier point, il existe une réponse : même si, d'un point de vue juridique, les conséquences d'une non-ratification de l'AECG par un État-membre de l'Union européenne restent incertaines, il existe un engagement politique clair, acté dans une déclaration conjointe des gouvernements européens, de dénoncer son application provisoire en cas de rejet définitif par un État. Par ailleurs, certaines dispositions dites « non-mixtes » ne sont pas entrées en vigueur de manière anticipée et leur activation est subordonnée à la fin du processus des ratifications nationales. Il en est ainsi du système de « tribunal des investissements », qui rénove profondément le dispositif de règlement des litiges (concernant l'application de l'accord) entre les entreprises et les États, en mettant fin au recours à des arbitres dont l'indépendance par rapport aux intérêts économiques était parfois mise en cause.

Les près de deux années passées depuis l'entrée en vigueur partielle et provisoire des accords ont aussi permis d'en constater **les premiers effets : ceux-ci sont favorables aux producteurs européens et en particulier français**. Les exportations vers le Canada ont nettement augmenté. Les craintes quant à une invasion de produits canadiens dans certains secteurs sensibles, en particulier celui de la viande bovine, et à un non-respect des normes sanitaires et phytosanitaires européennes ne se sont aucunement vérifiées.

Ce temps de maturation a également été mis à profit pour engager avec nos partenaires canadiens des échanges complémentaires afin de **renforcer**

**l'exigence environnementale présente dans l'AECG.** Un partenariat franco-canadien sur l'environnement et le climat a été signé par les ministres compétents, M. Nicolas Hulot et Mme Catherine McKenna. Les travaux sur la concrétisation d'un « veto climatique » opposable dans le cadre des procédures devant le tribunal des investissements sont en cours de finalisation.

Autre avantage, ce délai a permis de **lever les questionnements juridiques** posés sur la compatibilité de l'AECG avec nos normes fondamentales, notre Constitution et les traités européens : le Conseil constitutionnel et la Cour de Justice de l'Union européenne, sollicités à cette fin, ont l'un et l'autre, en leurs compétences respectives, confirmé cette conformité. Plusieurs questions très importantes avaient été soulevées par les requérants. Ils contestaient en particulier le mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États par un tribunal des investissements, au regard de principes effectivement essentiels : la souveraineté nationale (puisque l'on met en place une juridiction alternative aux juridictions nationales), l'autonomie juridique de l'Union européenne, l'égalité devant la justice (on crée une juridiction réservée à des investisseurs étrangers) ou encore l'impartialité de la justice. Tous ces arguments ont été rejetés par les deux hautes juridictions, qui ont souligné le soin apporté par les rédacteurs de l'AECG à apporter toutes les garanties nécessaires quant au respect des principes fondamentaux invoqués. Le Conseil constitutionnel a également jugé que l'AECG n'allait pas à l'encontre du principe de précaution, qui a valeur constitutionnelle dans notre pays.

Dernier point essentiel, ce temps a été utilisé à **construire un suivi régulier de sa mise en œuvre et une nouvelle méthodologie pour les études d'impact accompagnant les projets de loi de ratification des accords internationaux, en particulier des accords commerciaux.** Ce progrès est largement le fruit de l'action résolue de notre commission des affaires étrangères, de votre rapporteur et de la présidente Marielle de Sarnez ; on peut parler de co-construction entre le Parlement et le Gouvernement. Pour la première fois, un accord commercial européen est l'objet, après sa signature mais avant sa ratification nationale, d'une étude économétrique nationale d'impact macroéconomique (confiée au Centre d'études prospectives et d'informations internationales-CEPII), étude qui est en outre extrêmement fine dans l'analyse des secteurs économiques et qui traite aussi de l'évolution prévisible des émissions de gaz à effet de serre. Pour la première fois aussi, il a été demandé à toutes les administrations concernées (par le biais d'une équipe de hauts fonctionnaires issus des principaux corps d'inspection) de travailler ensemble au suivi de l'impact d'un accord commercial sur les filières agricoles les plus sensibles. Ce travail a débouché sur des propositions très concrètes qui devront être appliquées aux autres accords commerciaux. Votre rapporteur insiste sur ce point : alors que, suite à l'avis émis en 2017 par la Cour de Justice de l'Union européenne concernant l'accord en cours de finalisation avec Singapour, un grand nombre des futurs accords commerciaux européens sera « non-mixtes » et donc non soumis à ratification par chacun des États membres, il est essentiel de **trouver de nouveaux modes d'association des parlements nationaux aux accords commerciaux** : ce

qui a été conçu s'agissant de l'AECG nous permet d'aborder l'agenda commercial de façon très outillée.

Pour en revenir à l'AECG, pourquoi devons-nous en autoriser la ratification ?

Sans doute pas, essentiellement, pour des raisons d'intérêt économique : si les études économétriques prédisent des gains de croissance suite à cet accord, elles indiquent qu'ils devraient être modestes en Europe et notamment en France (pour des raisons de rapport des poids économiques des partenaires, d'éloignement géographique et de niveau d'ores et déjà faible des barrières commerciales bilatérales). L'étude du CEPPI précitée parle ainsi d'une augmentation probable de 0,02 % de notre PIB à moyen terme.

Sur ces enjeux économiques, un point mérite toutefois d'être relevé : nous sommes dans un contexte de « guerre commerciale » entre grandes puissances, lequel menace dans son existence même le cadre multilatéral qui régit les rapports commerciaux au niveau mondial, l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les États-Unis bloquent son fonctionnement en empêchant le renouvellement des juges de l'instance d'appel de l'organe de règlement des différends. Dans un tel contexte, **la signature d'accords commerciaux bilatéraux avec des partenaires de bonne volonté constitue une sorte d'assurance pour l'avenir**, car leur existence limiterait les conséquences dommageables d'un effondrement éventuel du cadre multilatéral.

Cependant, la ratification de l'AECG et de l'accord de partenariat stratégique est davantage un geste politique. L'affirmation de **notre préférence pour les solutions négociées, collaboratives**, plutôt que pour les prises de position brutales et unilatérales qu'affectionnent de plus en plus certaines grandes puissances. Mais aussi **la promotion d'une régulation conforme à nos valeurs collectives, dans les domaines de l'environnement, de la santé et des droits sociaux en particulier** : compte tenu de ce que sont les compétences de l'Union européenne, l'accès – régulé – à son marché unifié de plus de 500 millions de consommateurs est le principal levier dont l'Union dispose vis-à-vis de ses partenaires, *via* des accords commerciaux. Ceux-ci sont donc le moyen le plus puissant dont nous disposons pour promouvoir, dans des instruments internationaux juridiquement contraignants, nos valeurs démocratiques, sociales et environnementales. Il est vrai que les engagements actés dans ces domaines, jusqu'à présent, sont souvent apparus relever plus du principe que de l'obligation concrète. Mais le gouvernement français mène une action déterminée pour « verdier » les accords commerciaux de manière beaucoup plus contraignante, ne s'arrêtant pas à la réserve de certains États membres. Cette politique produit ses effets. Outre les dispositifs ayant complété l'AECG *via* son instrument interprétatif et le veto climatique, d'autres accords marqueront de nouveaux progrès. La Nouvelle-Zélande se dit aujourd'hui disposée à signer un traité dont l'accord de Paris sur le climat serait considéré comme une clause essentielle entraînant sa suspension en cas de non-respect.

Enfin, **le Canada n'est pas n'importe quel partenaire**. Il n'est pas besoin de rappeler quatre siècles de liens historiques avec la France, dont l'une des conséquences concrètes est aujourd'hui une population canadienne à 30 % francophone. Nos pays ont payé ensemble le prix du sang durant les deux Guerres mondiales et partagent encore aujourd'hui les mêmes valeurs démocratiques et la même conception d'un ordre international fondé sur le multilatéralisme et le respect du droit international et des droits de l'homme.

Pour toutes ces raisons, **votre rapporteur vous invite à adopter le présent projet de loi**.

## **I. L'AECG, UN ACCORD ESSENTIEL DE LA STRATÉGIE COMMERCIALE DE L'UNION EUROPÉENNE FACE À LA CRISE DU COMMERCE INTERNATIONAL**

Aussi bien pour l'Union européenne que pour la France, le Canada est un partenaire ancien et particulièrement important. La crise actuelle du multilatéralisme, qui concerne au premier chef le champ du commerce international, justifie que l'Union et le Canada établissent aujourd'hui une relation particulièrement intense dans ce domaine.

### **A. LA CRISE COMMERCIALE RENFORCE L'INTÉRÊT D'UN ACCORD POUR L'UNION EUROPÉENNE COMME POUR LE CANADA**

Outre le partage de valeurs communes, qui ne s'est jamais démenti, c'est aujourd'hui la montée des tensions commerciales qui rapproche le Canada et l'Union européenne. Cela d'abord pour une raison générale : lorsque les « guerres commerciales » se multiplient et que le cadre multilatéral existant (l'OMC) est menacé dans son existence, la signature d'accords commerciaux bilatéraux, qui « sanctuarisent » les flux d'échanges concernés, constitue une forme d'assurance. S'y ajoute, dans le cas du Canada, une raison particulière inscrite dans sa géographie.

#### **1. Le Canada doit faire face à la politique commerciale agressive des États-Unis**

Les États-Unis sont le seul pays partageant une frontière terrestre avec le Canada, lequel réalise avec son voisin 63 % de son commerce international et même plus de 75 % de ses exportations (chiffres 2018 concernant le commerce des biens).

Cela rend naturellement le Canada très sensible aux aléas de la politique commerciale états-unienne. Certes, les deux grands voisins ont généralement su trouver des arrangements commerciaux permettant l'intégration de leurs économies, ce qui s'est traduit notamment par la signature en 1987 d'un accord de libre-échange bilatéral, qui a ensuite été étendu au Mexique en 1992 (donnant l'accord de libre-échange nord-américain, ou ALENA), puis remplacé en novembre 2018 par l'accord États-Unis–Canada–Mexique (*United States-Mexico-Canada Agreement* ou USMCA) voulu par le président Donald Trump. Mais les négociations commerciales ont souvent été accompagnées de conflits et de mesures unilatérales, avec des sujets récurrents de litiges, par exemple concernant les exportations de bois d'œuvre canadien aux États-Unis, régulièrement accusées d'être indirectement subventionnées du fait de la mise à disposition de forêts publiques au bénéfice des scieries.

La politique unilatérale et parfois brutale du président Donald Trump a naturellement accentué ces difficultés, avec des conséquences parfois graves pour le Canada compte tenu de l'imbrication des économies. Par exemple, le Canada a été concerné au même titre que l'Union européenne par la mise en place au 1<sup>er</sup> juin 2018 de taxes douanières états-uniennes de 25 % sur l'acier et de 10 % sur l'aluminium. Or le Canada exporte plus des trois quarts de sa production d'aluminium vers les États-Unis. Globalement les exportations canadiennes ainsi frappées représentaient (l'année d'avant, 2017) 18,6 milliards de dollars canadiens, soit plus de 12 milliards d'euros. Un accord (concernant également le Mexique) a finalement été trouvé le 17 mai 2019 pour une levée de ces taxes, suite à des mesures de rétorsion du Canada (saisine de l'organe de règlement des différends de l'OMC et contre-droits de douane) et surtout à la menace de ne pas ratifier le nouvel accord commercial États-Unis–Canada–Mexique.

Le Canada attache donc une importance accrue à l'AECG, devant négocier sous la contrainte avec les États-Unis, dont le président n'hésite pas à menacer ses plus vieux alliés et partenaires.

## **2. Les Européens : vers un espace commercial protégé des crises de l'OMC et faisant la promotion des valeurs européennes**

Dans le domaine commercial, l'Union européenne se veut traditionnellement un « bon élève » du multilatéralisme, privilégiant les négociations conduites dans le cadre de l'OMC.

C'est pourquoi, pendant longtemps, les principaux accords commerciaux bilatéraux conclus par l'Union l'étaient surtout avec des pays en développement (ou des groupes de ces pays), auxquels elle accordait des concessions non-réciproques.

Cependant, l'Union se devait aussi de tirer les conclusions de l'enlisement des négociations multilatérales. Elle a donc envisagé à partir des années 2000 de rechercher des accords bilatéraux avec ses grands partenaires économiques, pays développés ou émergents. Elle a alors promu un modèle d'accords commerciaux « de nouvelle génération » qui, au-delà de la diminution des droits de douane, porteraient sur l'ensemble des champs commerciaux et traiteraient les obstacles au commerce « derrière les frontières » : services, investissement, marchés publics, concurrence, protection des droits de propriété intellectuelle (y compris les indications géographiques), développement durable, normes sanitaires et phytosanitaires, questions réglementaires, *etc.* L'accord signé en 2010 avec la Corée du Sud a inauguré cette nouvelle politique.

Nous sommes aujourd'hui passés d'une situation d'enlisement des négociations multilatérales à une situation de crise. En multipliant les actions de guerre commerciale illégales et en bloquant le renouvellement des juges de l'instance d'appel de l'organe de règlement des différends, les États-Unis menacent de paralyser l'OMC à court terme, puisque l'organisation risque de ne

bientôt plus disposer de l'institution qui est chargée d'appliquer ses règles aux cas concrets. L'Union européenne comme le Canada font d'ailleurs partie des membres de bonne volonté qui s'efforcent de promouvoir une réforme de l'OMC qui donnerait satisfaction à certaines revendications des États-Unis que nous pouvons partager, tant sur le fonctionnement de l'organe d'appel que sur les disciplines à imposer dans des domaines tels que les transferts forcés de technologie ou les subventions aux entreprises d'État. Ce serait un moyen de traiter par le multilatéralisme certains des litiges qui opposent les États-Unis, mais aussi l'Europe, à la Chine.

Mais, quel que soit le résultat de ces démarches, il n'est plus possible de compter principalement sur le cadre multilatéral. L'Union européenne peut et doit s'engager dans des démarches bilatérales.

Ce d'abord, pour **protéger ses échanges extérieurs en cas d'aggravation des tensions commerciales**, voire de disparition (ou de perte totale d'effectivité) du cadre multilatéral.

Mais aussi pour **affirmer ses valeurs et ses priorités internationales**.

L'Union a en effet les moyens de la puissance commerciale. Ses échanges avec les pays extracommunautaires ont en 2018 dépassé 3 900 milliards d'euros pour les seuls biens, sans compter les services ; les échanges extérieurs (extracommunautaires) de l'Union excèdent ceux de la Chine, ainsi que ceux des États-Unis. L'accès à notre marché unique de plus de 500 millions de consommateurs constitue pour nos partenaires commerciaux une offre pour laquelle ils sont prêts à faire des concessions considérables. La politique commerciale est de plus une compétence exclusive, quasi fédérale, qui permet à l'Union une stratégie offensive et totalement intégrée.

Une politique commerciale active constitue donc pour l'Europe **l'un des moyens les plus efficaces d'obtenir de ses partenaires des engagements contraignants sur ce qui lui tient à cœur : les valeurs démocratiques, le modèle social, la défense de l'environnement, l'action commune et déterminée pour maîtriser le changement climatique et préserver la biodiversité**.

Encore faut-il assumer cette position. Le Président de la République l'a fait plus qu'aucun autre grand dirigeant en déclarant, lors de son allocution devant la 73<sup>ème</sup> Assemblée générale des Nations unies le 25 septembre 2018 : « *Ne signons plus d'accords commerciaux avec les puissances qui ne respectent pas l'Accord de Paris. Faisons en sorte que nos engagements commerciaux intègrent nos contraintes environnementales et sociales* ». Le Gouvernement s'est engagé avec détermination dans le « verdissement » de la politique commerciale européenne, qui est l'un des objectifs du plan d'action concernant l'AECG (voir *infra*).

On peut toujours trouver que le texte de l'AECG n'est pas assez contraignant dans l'affirmation de nos priorités en matière de développement

durable. Nous y reviendrons. Mais il s'inscrit dans un mouvement que nous devons soutenir vers une nouvelle conception de la politique commerciale européenne.

### **3. Des valeurs partagées qui ont permis de développer une coopération politique**

Alors même que sa politique extérieure était encore balbutiante, la Communauté économique européenne a précocement établi des liens institutionnels avec le Canada. Dès 1976, un accord-cadre de coopération commerciale et économique était ainsi signé, accord qui fut le premier de ce type conclu par la Communauté avec un pays industrialisé. Y ont succédé une déclaration conjointe sur les relations bilatérales en 1990, un plan d'action conjoint en 1996, puis un programme de partenariat en 2004.

L'attachement du Canada et de l'Union européenne à des **valeurs et des principes similaires d'engagement international** – refus de l'unilatéralisme et promotion du multilatéralisme, engagement humanitaire, volonté de protéger les biens publics mondiaux, développement... – les a amenés à institutionnaliser leur coopération internationale : en 2005, un accord a établi un cadre pour la participation du Canada aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne. Le Canada participe ou a participé à diverses opérations européennes, par exemple auprès de la mission civile de l'Union européenne au Mali (EUCAP), au sein du bureau de coordination de l'Union européenne pour le soutien de la police palestinienne (EUCOPPS) ou encore de la mission de conseil de l'Union européenne sur la réforme du secteur de la sécurité civile en Ukraine (EUAM).

### **4. Des échanges économiques déjà intenses**

Dans ce contexte, il est naturel pour l'Union et le Canada de souhaiter renforcer des liens économiques bilatéraux qui sont déjà intenses :

– **pour le Canada, l'Union européenne est déjà le 2<sup>ème</sup> partenaire mondial pour le commerce.** Si le Canada réalise presque 63 % de son commerce extérieur avec les États-Unis (données canadiennes pour les biens, 2018), il en réalise également 10 % avec l'Union européenne, qui arrive devant la Chine (9 %) ;

– compte tenu de la taille beaucoup plus grande de l'économie européenne, **le Canada n'est pas pour l'Union un partenaire aussi essentiel, mais fait partie des partenaires majeurs : pour les biens, il arrive en 2018 au 10<sup>ème</sup> rang des partenaires commerciaux extérieurs de l'Union**, assurant 1,8 % de ses échanges extérieurs (l'Union étant prise comme un bloc : le commerce intracommunautaire n'est pas compté) <sup>(1)</sup>.

---

(1) Source : Commission européenne, direction générale du commerce, unités A4/G2, European Union, Trade in goods with Canada, 2018. Les neuf premiers partenaires commerciaux de l'Union, venant avant le

### *a. Les biens*

Selon les mêmes statistiques de l'Union européenne, le commerce bilatéral des biens a représenté en 2018 plus de 72,3 milliards d'euros et a dégagé un excédent de 10,4 milliards d'euros au bénéfice de l'Union : 41,3 milliards d'euros d'exportations européennes vers le Canada pour 31 milliards d'importations depuis ce pays.

D'après ces données pour 2018, les importations européennes depuis le Canada se caractérisent par un poids relativement important des produits agricoles, agroalimentaires et de la pêche (10 % du total), ainsi que des produits miniers (24,5 % du total), minerais et pétrole brut (8 % du total). Les produits manufacturés sont cependant prédominants (près de 42 % du total).

Une analyse plus détaillée par produits montre que le premier produit d'exportation canadien vers l'Union européenne est l'or (plus de 6 milliards d'euros par an), devançant de loin les machines, le pétrole brut et le minerai de fer.

Les exportations européennes vers le Canada sont dominées par les produits manufacturés (79 % du total), parmi lesquels on retrouve les points forts habituels de l'industrie européenne, tels que les produits pharmaceutiques (14 % du total) et l'automobile (12 %).

Cependant les ventes de produits agricoles et agroalimentaires sont également significatives, représentant plus de 9 % des exportations européennes vers le Canada. Globalement, les échanges de ces produits permettent de dégager un excédent au bénéfice de l'Union européenne (3,8 milliards d'euros d'exportations européennes vers le Canada contre 3,1 milliards d'importations depuis ce pays).

### *b. Les services*

En 2017, les exportations européennes de services vers le Canada ont atteint 21,7 milliards d'euros, contre 13,2 milliards de flux dans l'autre sens.

On constate donc là-aussi **un excédent au bénéfice de l'Union européenne et l'excédent cumulé sur les biens et les services atteint près de 19 milliards d'euros.**

### *c. Les investissements croisés*

La valorisation fin 2017 du stock d'investissements directs européens au Canada est évaluée à 305 milliards d'euros, contre 293 milliards pour les investissements canadiens dans l'Union.

## B. L'AMITIÉ FRANCO-CANADIENNE EST INSCRITE DANS L'HISTOIRE

### 1. L'histoire et la francophonie en partage

L'ancienneté de l'histoire commune de la France et du Canada, vieille de quatre siècles (Samuel de Champlain fonde Québec en 1608), est attestée par la vigueur de la francophonie canadienne. D'après les estimations de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF), **près de 11 millions de Canadiens, soit environ 30 % d'une population totale de 37 millions, maîtrisent le français** : ils représentent la 6<sup>ème</sup> population francophone la plus nombreuse au monde. Le Canada est membre fondateur de l'OIF (1970) et plusieurs des provinces canadiennes y ont également adhéré : le Québec, le Nouveau-Brunswick et l'Ontario (ce dernier en tant qu'observateur depuis 2016).

La francophonie est sans doute l'une des raisons de l'attraction très forte que le Canada continue d'exercer sur les Français. **La communauté française au Canada est estimée à 150 000 personnes** ; plus de 100 000 de nos compatriotes sont inscrits sur les registres consulaires (dont les deux tiers au Québec).

Nous ne devons pas oublier non plus que plus de 120 000 jeunes Canadiens ont donné leur vie, au cours des deux Guerres mondiales, à nos côtés et pour notre liberté.

Enfin, le Canada et la France ont également hérité de l'histoire une proximité géographique très spécifique, puisque la France est toujours présente tout près des côtes canadiennes à Saint-Pierre-et-Miquelon.

### 2. Des relations politiques et coopérations sectorielles très développées

Compte tenu de ces liens et des valeurs partagées entre la France et le Canada, les relations politiques bilatérales sont excellentes au plus haut niveau. Les dirigeants se concertent très régulièrement, comme en attestent les visites du Premier ministre Justin Trudeau en avril 2018, en mai 2019 et en juin 2019 en France et celle du Président de la République Emmanuel Macron en juin 2018 au Canada, sans compter les multiples rencontres moins formelles à l'occasion d'événements internationaux.

Ce dialogue régulier au plus haut niveau devrait être institutionnalisé par la mise en place d'un Conseil des ministres franco-canadien envisagée à compter de 2020.

De nombreuses coopérations sectorielles se sont développées :

– en matière de lutte contre le changement climatique, les deux pays ont conclu un partenariat pour le climat et l'environnement à l'occasion de la venue du Premier ministre Justin Trudeau à Paris en avril 2018, sur lequel nous reviendrons compte tenu de ses enjeux pour le présent accord ;

– les deux pays ont également conclu un plan d'action en matière de développement, afin de coordonner leurs actions ;

– en matière de sécurité et de défense, quatre comités techniques mixtes (armement, recherche et développement, affaires stratégiques, coopération militaire) se réunissent au moins une fois par an ; il existe au niveau ministériel un conseil franco-canadien de coopération en matière de défense ;

– la coopération scientifique et universitaire est soutenue par des dispositifs tels que le Fonds France-Canada pour la Recherche, qui a déjà financé 250 projets de recherche conjoints, ou encore l'accord entre Campus France et Mitacs<sup>(1)</sup> pour favoriser les échanges d'étudiants ;

– la mobilité des jeunes a fait l'objet de plusieurs accords, le dernier en date de 2013, pour faciliter la délivrance de titres de séjour (pouvant être renouvelés jusqu'à trois ans) pour des étudiants, des stagiaires ou des jeunes à la recherche d'une expérience professionnelle. Ce dispositif permet à 14 000 jeunes Français de se rendre au Canada chaque année, contre environ 2 500 jeunes Canadiens en France.

### **3. Des échanges économiques significatifs**

#### *a. Les échanges de biens et de services*

D'après les données des douanes françaises, les échanges bilatéraux de biens entre la France et le Canada ont représenté un total de 6,27 milliards d'euros en 2018, qui recouvraient 3,36 milliards d'euros d'exportations françaises à destination du Canada et 2,91 milliards d'euros d'importations depuis le Canada. Le solde commercial bilatéral ressort donc positif de 455 millions d'euros au bénéfice de la France.

Le premier secteur d'exportation français au Canada est constitué par les produits des industries agroalimentaires (21,5 % du total de nos exportations vers le Canada en 2018), parmi lesquels les vins et boissons alcoolisées dominent (14 % du total de nos exportations). Viennent ensuite les équipements mécaniques, électriques, électroniques et informatiques (20 % des exportations), les matériels de transport (14,5 % des exportations) et les produits chimiques, parfums et cosmétiques (11 % des exportations).

Les principaux produits que nous importons du Canada sont les produits de l'industrie aéronautique, suivis par le minerai de fer. Il est à noter que les produits de l'agriculture et de la pêche pèsent moins de 6 % dans ces importations.

---

(1) Mitacs est un réseau collaboratif à but non lucratif, réunissant au Canada des universités, des chercheurs et des entreprises, qui conduit notamment des activités de formation à la R&D et d'échanges dans ce domaine.

D'après les données du gouvernement canadien, les échanges bilatéraux de services auraient représenté 6,9 milliards de dollars canadiens (4,6 milliards d'euros) en 2018, dégageant là-aussi un excédent au bénéfice de la France (342 millions de dollars canadiens). Ces échanges recouvrent notamment les flux de touristes : plus de 600 000 Français ont visité le Canada en 2018 ; un million de Canadiens ont visité la France en 2017 ; la France est le 4<sup>ème</sup> pays d'origine des voyageurs étrangers au Canada et le 4<sup>ème</sup> pays étranger visité par les Canadiens.

Toutefois, il faut être conscient que, notamment pour des raisons d'éloignement géographique, le Canada ne figure pas parmi les principaux partenaires commerciaux de notre pays : il ne fait pas partie des vingt premiers. Le commerce de biens français avec le Canada représente seulement 0,6 % de la totalité de nos échanges extérieurs.

Vue du Canada, la France est un partenaire plus significatif (l'économie française pesant plus que l'économie canadienne), mais ne fait pas non plus partie des tous premiers partenaires. D'après les données du gouvernement canadien, **la France a été pour le Canada en 2018 le 7<sup>ème</sup> partenaire mondial pour les échanges de biens et de services cumulés**, le 9<sup>ème</sup> pour les biens et le 4<sup>ème</sup> pour les services. Cependant, la France ne pèse que 1,1 % dans le total des importations de biens du Canada et 0,6 % dans celui de ses exportations (chiffres de 2017). Les échanges canadiens restent deux à trois fois plus élevés avec deux de nos partenaires européens, le Royaume-Uni et l'Allemagne.

#### *b. Les investissements croisés*

D'après les estimations publiées par le gouvernement canadien, **il y aurait en France environ 250 filiales françaises d'entreprises canadiennes, qui emploieraient 21 000 personnes. Dans l'autre sens, on décompterait sur le sol canadien 1 130 filiales d'entreprises françaises employant 105 500 personnes.**

Pour être significatifs, ces investissements croisés ne font pas du Canada un des tout premiers investisseurs étrangers en France, ni réciproquement de la France un des tout premiers investisseurs au Canada.

D'après les données de la Banque de France pour 2018, les investissements directs français au Canada atteindraient en stock une valeur de 8 milliards d'euros, soit 0,6 % du total des investissements directs à l'étranger des entreprises françaises. Dans l'autre sens, les investissements directs canadiens en France, valorisés à 7,3 milliards d'euros, représenteraient 1 % du total des investissements directs étrangers sur notre sol.

## II. LES DISPOSITIONS DE L'ACCORD DE PARTENARIAT STRATÉGIQUE

Même si l'accord commercial, l'AECG ou CETA, cristallise le débat sur le présent projet de loi, il convient de souligner l'importance de l'autre accord avec le Canada dont la ratification est proposée, l'accord de partenariat stratégique.

Négocié suite au sommet Union européenne-Canada de 2009, l'accord de partenariat stratégique (APS) a été paraphé le 8 septembre 2014, puis signé le 30 octobre 2016, en même temps que l'AECG. **Les deux documents peuvent être considérés comme complémentaires, l'APS représentant le volet politique de cet ensemble.** En fait, les différents *items* traités dans l'APS correspondent *mutatis mutandis* aux stipulations que l'on trouve en général au début des accords de coopération ou d'association de l'Union européenne avec des pays tiers, avant les clauses de coopération technique et les clauses commerciales. **L'ensemble APS-AECG crée donc un lien très fort entre l'Union et le Canada.**

L'APS traite d'un ensemble de sujet politiques, qui ressortent bien dans l'intitulé des titres qui le composent : après un titre I<sup>er</sup> consacré au « *fondement de la coopération* » entre les signataires, il aborde successivement les droits de l'homme et la démocratie (titre II), les questions de paix et sécurité internationales et de multilatéralisme (titre III), celles de développement économique et durable (titre IV), celles de justice, liberté et sécurité (titre V), enfin le dialogue politique (titre VI).

### A. DE MULTIPLES DOMAINES DE COOPÉRATIONS FONDÉES SUR DES VALEURS PARTAGÉES

Dans tous ces domaines, l'Union et le Canada mettent en avant les valeurs partagées, en particulier à l'**article 1<sup>er</sup>**, dont l'alinéa 3 dispose que « *les parties mettent en œuvre le présent accord en se fondant sur les valeurs communes et les principes de dialogue, de respect mutuel, de partenariat équitable, de multilatéralisme, de consensus et de respect du droit international* », et à l'**article 2**, qui manifeste leur attachement commun aux valeurs démocratiques. Ils prennent aussi des engagements de coopération, tout en étant conscients que cette coopération ne signifie pas alignement : selon l'alinéa 2 de l'**article 1<sup>er</sup>**, « *conscientes de leur relation stratégique, les parties s'efforcent d'accroître la cohérence dans le développement de leur coopération sur les plans bilatéral, régional et multilatéral* ».

Les articles consacrés à la coopération dans le domaine de la diplomatie internationale passent en revue les grandes thématiques sur lesquelles l'Union et le Canada s'engagent à coopérer : la lutte contre les armes de destruction massive (**article 3**) et contre le trafic illicite des armes légères et de petit calibre (**article 4**), la promotion de la Cour pénale internationale (CPI) et de la ratification universelle

du statut de Rome relatif à la cour (**article 5**), la lutte contre le terrorisme (**article 6**), la promotion de la paix et de la stabilité internationale, avec une double mention du rôle de l'Alliance atlantique (le texte salue le « *rôle central de l'architecture de sécurité transatlantique existante entre l'Europe et l'Amérique du Nord* ») et de la gestion commune des crises, y compris dans le cadre de missions de l'Union, étant rappelé que le Canada contribue souvent à celles-ci (**article 7**), *etc.* Ces engagements sont significatifs : à travers l'adhésion à des instruments tels que la CPI ou les opérations coordonnées de gestion des crises, ils rendent compte de l'attachement de l'Union comme du Canada au multilatéralisme et au droit international, attachement que d'autres puissances tentées par l'unilatéralisme ne partagent pas.

Les **articles 9 à 16** dédiés au « *développement économique et durable* » sont l'occasion pour l'Union européenne et le Canada d'afficher leur adhésion à « *une économie mondiale ouverte, fondée sur les principes du marché, des réglementations efficaces et des institutions mondiales solides* ». Le rôle des grandes institutions économiques et financières y est reconnu. En particulier, « *les parties s'efforcent de collaborer afin de renforcer l'OMC* » (**article 10**) et déclarent adhérer aux « *principes de bonne gouvernance fiscale* » tels qu'ils sont notamment mis en œuvre dans le cadre du Forum mondial de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (**article 11**).

Enfin, l'**article 12** dédié au développement durable prévoit un dialogue régulier sur les politiques de développement et reconnaît « *la menace mondiale posée par les changements climatiques et la nécessité de prendre des mesures immédiates et ultérieures pour réduire les émissions afin de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêcherait des perturbations anthropiques dangereuses du système climatique* ». En conséquence, **les signataires s'engagent notamment à collaborer « à faire avancer l'Accord de Paris », qui est donc nommément cité dans l'APS**. Il s'agit de prises de position très importantes dans un monde dont le climato-scepticisme n'a pas disparu et où l'Accord de Paris ne fait pas l'unanimité.

Les **articles 18 à 25** comportent principalement des engagements assez classiques de coopération contre les grandes formes de criminalité internationale : drogue, crime organisé, corruption, blanchiment, financement du terrorisme, cybercriminalité, *etc.*

## **B. LA MISE EN PLACE D'UN CADRE INSTITUTIONNEL DE DIALOGUE**

Dans le cadre des dispositions institutionnelles inscrites notamment à l'**article 27**, il est prévu plusieurs mécanismes de dialogue politique :

- des sommets entre dirigeants, qui ne constituent d'ailleurs pas une innovation (16 ont été tenus avant la mise en œuvre de l'APS et de l'AECG) ;
- des réunions au niveau des ministres des affaires étrangères ;

- des consultations au niveau ministériel sur des questions sectorielles ;
- des réunions de hauts fonctionnaires ;
- des échanges de délégations du Parlement européen et du Parlement du Canada.

Il est institué un comité ministériel conjoint coprésidé par le ministre des affaires étrangères du Canada et le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, lequel se réunira annuellement ou sur une base mutuellement convenue en fonction des circonstances. Un comité de coopération conjoint au niveau des hauts fonctionnaires est également prévu.

La première réunion du comité ministériel conjoint s'est tenue à Bruxelles le 4 décembre 2017 et la seconde à Montréal le 6 novembre 2018. Ces réunions avaient été précédées de réunions du comité de coopération conjoint.

La réunion de décembre 2017 a donné lieu à l'adoption d'une déclaration commune qui recensait en particulier trois domaines prioritaires de coopération pour l'année à venir : les questions de sécurité et de défense ; la promotion de l'égalité des genres et de l'émancipation des femmes et des filles, qui s'est notamment concrétisée par l'organisation au Canada, les 21 et 22 septembre 2018, de la première réunion des femmes ministres des affaires étrangères (coprésidée par Mme Chrystia Freeland, ministre canadienne, et Mme Federica Mogherini, Haute représentante) ; la coordination des actions en matière de développement, à travers l'organisation d'un dialogue stratégique régulier, dont la première session a eu lieu le 24 mai 2018 à Bruxelles.

### C. L'IDENTIFICATION DE DISPOSITIONS ESSENTIELLES DE L'ACCORD

Enfin, il est à relever que l'**article 28** met en avant deux clauses de l'accord, celle relative au respect des règles démocratiques (**article 2**) et celle prescrivant le respect des règles internationales sur la non-prolifération des armes de destruction massive (**article 3**), dont la « *violation particulièrement grave et substantielle* » constituerait « *un cas d'urgence particulière* », lequel :

- justifierait des consultations urgentes euro-canadiennes s'il survenait dans un pays tiers ;
- pourrait déboucher sur une éventuelle suspension de l'APS, voire servir de fondement à une dénonciation de l'AECG, s'il survenait dans l'Union ou au Canada.



### III. L'ACCORD ÉCONOMIQUE ET COMMERCIAL GLOBAL, UN ACCORD DE NOUVELLE GÉNÉRATION

Comme nous l'avons vu, l'AECG s'inscrit dans la catégorie des accords commerciaux dits « complets et approfondis » ou « de nouvelle génération » que l'Union européenne prône depuis les années 2000 dans le contexte de blocage du système multilatéral incarné par l'OMC.

#### A. UN ACCORD LONGUEMENT NÉGOCIÉ

La négociation de l'AECG a été longue et complexe :

– c'est à l'occasion du sommet euro-canadien de juin 2007 que les deux partenaires ont engagé une analyse conjointe des bénéfices pouvant résulter d'un accord économique ;

– les négociations en vue de cet accord ont été lancées lors du sommet Union-Canada du 6 mai 2009, sur la base de directives de négociations adoptées par le Conseil de l'Union européenne le 27 avril 2009 ;

– une première série de négociations s'est conclue en octobre 2013, permettant d'acter une première version de l'accord lors du sommet Union-Canada du 26 septembre 2014 ;

– cependant, la réouverture des discussions concernant le règlement des différends entre les investisseurs et les États (voir *infra*), à la demande notamment du gouvernement français, a conduit à de nouvelles discussions ;

– enfin l'opposition exprimée en fin de procédure par les parlements régionaux ou communautaires de plusieurs entités francophones de la Belgique n'a pu être dépassée qu'en complétant l'accord par l'« **instrument interprétatif commun** », qui est juridiquement contraignant et donne des garanties, notamment quant à la préservation du droit des États à réglementer à des fins de politique publique et à conserver et développer leurs services publics ;

– la version définitive de l'accord a été signée seulement le 30 octobre 2016.

L'AECG forme un document de plus de 2 000 pages, le texte de l'accord lui-même étant complété pas de très nombreuses annexes et protocoles complémentaires.

Il comprend des mesures favorisant l'accès réciproque de ses signataires à leurs marchés respectifs qui vont bien au-delà du seul démantèlement des droits de douane. Il s'agit aussi de réduire les obstacles dits non tarifaires liés notamment à diverses réglementations, de lever (en partie) les restrictions concernant les entreprises étrangères dans l'accès aux marchés publics ou à la prestation de certains services, de réaliser une certaine harmonisation des règles en matière de propriété intellectuelle, de concurrence, *etc.* L'accord pose également des

exigences en matière de développement durable, de protection du travail et de l'environnement. Il comporte enfin des dispositions concernant la protection réciproque des investissements, dont, en particulier, le dispositif spécifique de règlement des différends entre investisseurs et États par un tribunal des investissements.

## B. LA LIBÉRALISATION RÉCIPROQUE DE L'ACCÈS AU MARCHÉ

### 1. La suppression de la quasi-totalité des droits de douane appliqués réciproquement

Le démantèlement bilatéral de l'essentiel (99 %) des droits de douane appliqués constitue l'un des éléments les plus forts de l'AECG, même si les aspects non tarifaires sont également très importants. Il est d'ailleurs traité dès le **chapitre 2** de l'accord (le **chapitre 1<sup>er</sup>** étant consacré à des dispositions liminaires générales et des définitions de termes employés dans l'accord).

D'après les analyses du CEPII dans son rapport précité, présentées dans le tableau ci-après, l'AECG entraînerait globalement une disparition des droits de douane appliqués par l'Union européenne aux produits canadiens (ces droits passeraient de 3,3 % en moyenne à 0 %, le CEPII faisant l'hypothèse que toutes les exportations de produits agricoles canadiens vers l'Union se feront dans la limite des contingents tarifaires ou « quotas », qui sont des plafonds quantitatifs à droit nul : l'annulation des droits de douane ne signifie donc pas qu'il n'y a plus de contrôle des flux, mais seulement que ce contrôle est assuré par un autre mécanisme que l'imposition de droits de douane élevés). Dans l'autre sens, les droits moyens appliqués aux produits européens importés par le Canada passeraient de 4,6 % à 2,2 %.

*Taux de protection du commerce bilatéral par type de biens, avant et après AECG  
(droits de douane et mesures non tarifaires en équivalent %)*

	Type de bien	Droits de douane (%)		Mesures non tarifaires (%)	
		Référence	AECG	Référence	AECG
<b>Exportations du Canada vers l'UE 28</b>					
Biens agricoles	Final	7,7	< 0,1	19,3	16,0
	Interm.	16,3	0,2	53,3	44,1
Biens industriels	Final	2,5	< 0,1	0,9	0,8
	Interm.	2,5	0,1	3,0	2,5
Total		3,3	0,0	4,2	3,5
<b>Exportations de l'UE 28 vers le Canada</b>					
Biens agricoles	Final	11,4	8,3	12,3	10,2
	Interm.	34,5	26,6	18,7	15,5
Biens industriels	Final	1,3	< 0,1	6,5	5,4
	Interm.	3,3	< 0,1	2,2	1,8
Total		4,6	2,2	6,4	5,3

Source : Cecilia Bellora, Jean Fouré et Lionel Fontagné, Rapport d'étude – Évaluation macro-économique des impacts de l'accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne, CEPII, juin 2019.

On constate aussi dans ce tableau, ce qui n'est pas surprenant, que ce sont les biens agricoles intermédiaires (produits non ou partiellement transformés) qui sont (et resteront) assujettis, au Canada comme dans l'Union, aux tarifs douaniers et obstacles non tarifaires les plus élevés.

On relève enfin, ce qui montre l'importance des dispositions de démantèlement tarifaire, que leur impact est quantifié à un niveau plus élevé que celui de la réduction des mesures non tarifaires : pour les exportations canadiennes vers l'Union, la baisse des droits de douane résultant de l'AECG est estimée à 3,3 points et celle des mesures non tarifaires à seulement 0,7 point ; pour les exportations européennes vers le Canada, la baisse des droits de douane à 2,4 points et celle des mesures non tarifaires à seulement 1,1 point.

## **2. Le traitement spécifique de certains produits agricoles**

Les échanges internationaux de produits agricoles bruts ou faiblement transformés restent globalement beaucoup moins libéralisés que ceux d'autres biens et services. Ces échanges sont souvent assujettis à des restrictions quantitatives, notamment s'agissant des importations de l'Union européenne : des « contingents tarifaires » à droits de douane nuls ou modérés sont octroyés et les importations au-delà de ces contingents, sans être interdites, sont totalement découragées par l'imposition de droits de douane très élevés.

La libéralisation du commerce prévue dans l'AECG s'applique aussi au secteur agricole : la plupart des droits de douane pour les produits agricoles ont été supprimés dès l'entrée en vigueur de l'accord (90,9 % des lignes tarifaires pour le Canada et 92,2 % pour l'Union). Cela vaut notamment pour l'essentiel des produits transformés (agroalimentaire). Pour d'autres produits (céréales par exemple), la suppression est progressive, sur trois, cinq ou sept ans selon les cas.

Enfin, certaines productions sont exclues de la libéralisation ou font l'objet de dispositions particulières, ci-dessous détaillées.

- *La viande bovine*

La possibilité d'écouler sur le marché européen une plus grande quantité de viande bovine est la principale concession faite par l'Union européenne au Canada dans le domaine agricole.

Comme on le voit sur le tableau ci-après, au terme d'une montée en charge étalée sur six ans, le contingent de viande bovine susceptible d'être exportée du Canada vers l'Union aura augmenté d'au moins 48 838 téc (tonnes équivalent carcasse). Avant l'AECG, le Canada avait le droit de vendre dans l'Union jusqu'à 4 162 téc de viande bovine fraîche de haute qualité, droit acquis dans le cadre du règlement du différend sur le bœuf aux hormones. Il va pouvoir y ajouter 35 000 téc de viande fraîche, 15 000 téc de viande congelée et 3 000 téc de viande de bison (donc 53 000 téc au total, dont on déduit le contingent préexistant de

4 162 téc pour calculer le différentiel). De plus, sur un contingent préexistant consolidé dans le cadre de l'OMC, dit « Hilton », d'un volume de 14 950 téc et partagé avec les États-Unis, les droits seront réduits de 20 % à 0 % sur la part de produits canadiens. **Potentiellement, les importations de viande bovine canadienne dans l'Union sans droits de douane pourraient donc approcher à terme les 68 000 téc**, quand le plafond avant AECG était de 4 162 téc.

*Contingents d'importation de viande bovine octroyés au Canada par l'Union européenne, avant et après AECG*

(en tonnes équivalent carcasse)

	Actuel	Année 1	Année 2	...	Année 6 et +
Viande fraîche : quota « panel hormones »	4 160	4 160	4 160		4 160
Viande fraîche : nouveau contingent CETA	0	5 140	10 280	...	30 840
Total viande fraîche	4 160	9 300	14 440	...	35 000
Viande congelée	0	2 500	5 000	...	15 000
Viande de bison	0	3 000	3 000	...	3 000
Hilton à droits nuls	0	14 950	14 950	...	14 950
Total accès à droit nul	4 160	29 750	37 390	...	67 950
Hilton à 20% de droits de douane	14 950	0	0	...	0
Total accès à 20% de droits de douane	14 950	0	0	...	0

Source : document GEB-Institut de l'élevage repris dans Rapport au Premier ministre - L'impact de l'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada (AECG/CETA) sur l'environnement, le climat et la santé, 7 septembre 2017, dit rapport de la « commission Schubert ».

En fait, les contingents préexistants d'importations à droit nul depuis le Canada n'étaient pas remplis, pas plus que ne le sont pour le moment les nouveaux contingents issus de l'AECG, comme nous y reviendrons. **Leur utilisation suppose que préalablement le Canada ait mis en place une filière d'élevage et d'abattage conforme aux réglementations applicables dans l'Union.**

- *La viande de porc*

L'Union accorde au Canada un **contingent à droits nuls de 75 000 téc de viande porcine** (avec une montée en charge sur cinq ans), qui s'ajoute au contingent de 5 549 téc dont bénéficie déjà le Canada (lequel passe à droit nul). À terme, le Canada aura donc un accès préférentiel de 80 549 téc à droit nul.

Cela représente **moins de 0,4 % de la consommation européenne** (qui est de 21 millions de téc, dont 2,1 millions pour la France). De plus, le porc canadien importé ne devra pas avoir été traité à la ractopamine (anabolisant utilisé en Amérique du Nord mais interdit en Europe).

Cependant, ce point ne devrait pas empêcher le développement des exportations canadiennes, car le Canada exporte déjà du porc dans certains des nombreux pays, dont la Chine, qui prohibent également la ractopamine. Une filière d'élevage sans ractopamine y apparaît donc rentable, d'autant que les cours du jambon non transformé et de ses produits d'élaboration sont faibles sur les marchés nord-américains.

Les produits dérivés à base de porc sont par ailleurs libéralisés par l'AECG.

- *Les céréales*

De manière générale, l'AECG supprime bilatéralement et progressivement les droits de douane souvent élevés qui existent sur les céréales. Dans l'attente de ce démantèlement, le contingent à droit réduit de 38 853 tonnes dont bénéficie le Canada pour ses exportations vers l'Union de blé tendre de basse et moyenne qualité sera porté à 100 000 tonnes et le droit ramené à zéro.

L'Union accorde également au Canada un contingent tarifaire en franchise de droits de 8 000 tonnes de maïs doux en conserve, applicable dès l'entrée en vigueur de l'accord.

- *La volaille et les œufs*

La plus grande partie des volailles (notamment les viandes de poulet et de dinde), les œufs et « ovoproduits » sont exclus (réciproquement) des mesures de libéralisation du commerce, à la demande du Canada (c'était un intérêt « offensif » de l'Union). La libéralisation ne concerne que les animaux vivants, la viande de canards, oies et pintades, les foies gras et à terme les autres foies de volaille.

- *Les produits laitiers et fromages*

C'est dans le domaine des produits laitiers que se situe la principale concession canadienne dans le domaine agricole.

L'AECG ouvre un **contingent tarifaire nouveau de 17 700 tonnes de fromage** (16 000 tonnes de fromages de qualité supérieure et 1 700 tonnes du fromage industriel) **pour les produits européens au Canada**, ce montant s'ajoutant au contingent existant de 800 tonnes de fromage de qualité supérieure qui leur est déjà ouvert. Ce contingent supplémentaire représenterait **environ 150 millions d'euros par an**. Par ailleurs, le Canada abaisse à 0 % le droit de douane sur les importations de fromages européens qui sont imputées sur le contingent *erga omnes* de 13 600 tonnes qu'il a consolidé à l'OMC. Enfin, le Canada élimine aussi ses droits sur les concentrés de protéines de lait.

Ce contingent supplémentaire d'exportation au Canada, d'ores et déjà rempli par les producteurs européens, permettra une **augmentation significative**

**des exportations européennes de fromages**, évaluées en 2015 à 700 000 tonnes (le surplus serait donc d'environ 2,5 %).

Cette concession a été fortement critiquée au Canada, car le nouveau contingent équivaldrait à 4 % de la consommation nationale de fromage canadienne et surtout 32 % de la consommation de fromages fins. Les enjeux de déstabilisation des filières et des marchés locaux sont donc réels. Le gouvernement canadien a débloqué une enveloppe importante d'aides à la filière (350 millions de dollars canadiens).

### 3. Les enjeux industriels

**L'AECG supprime la totalité des droits de douane en matière de produits manufacturés** (immédiatement pour 99,6 % des lignes tarifaires dans le cas du Canada et 99,4 % dans le cas de l'Union ; au terme d'une transition de trois à sept ans pour certains produits automobiles et les bateaux). Ces droits étaient certes en général modérés des deux côtés de l'Atlantique, mais il faut savoir que certains droits appliqués par le Canada étaient assez élevés : jusqu'à 18 % sur certains produits textiles et vêtements, 6 % sur certains produits chimiques et sur les cosmétiques, 6 % sur les véhicules automobiles.

L'accord comprend aussi des **mesures de réduction des obstacles non tarifaires spécifiques à certains secteurs industriels**. Par exemple, il met en place un groupe de travail dans le secteur automobile, avec l'objectif de rapprocher le Canada des normes internationales dites UNECE <sup>(1)</sup> appliquées par l'Union européenne (par opposition aux normes états-uniennes sur lequel le Canada est aligné du fait de l'intégration des chaînes de valeur). Il prévoit également un futur accord d'application sur la reconnaissance mutuelle des certificats d'évaluation de conformité dans différents secteurs tels que les appareils électriques, les équipements électroniques et radio, les jouets, les machines et les appareils de mesure.

L'étude d'impact du CEP II (voir *infra*) envisage des **gains substantiels à l'export au Canada pour plusieurs secteurs de l'industrie française**, dont le textile – nos exportations vers le Canada pourraient doubler à terme –, l'automobile, la chimie (y compris pharmacie et cosmétiques) et la mécanique. Effectivement, on constate dès 2018 des évolutions très favorables dans plusieurs secteurs (voir *infra*).

### 4. Des ouvertures en matière de services qui respectent la conception européenne des services publics et l'exception culturelle

L'AECG libéralise à des degrés divers l'accès des entreprises européennes de services au marché canadien, notamment dans les assurances, les services

---

(1) Elles sont élaborées dans le cadre d'un forum de coopération dit WP29 rattaché à l'United Nations Economic Commission for Europe.

postaux et les services maritimes. Par exemple, la ligne Halifax-Montréal et les services de dragage sont ouverts aux compagnies européennes.

Des dispositions (**chapitre 10**) visent également à faciliter la circulation des personnels des entreprises internationalisées dans le cadre de transferts intragroupe (expatriés temporaires) de cadres supérieurs ou de spécialistes.

Cependant, **les services audiovisuels sont exclus de l'accord**, conformément à la position européenne, portée par la France, quant à l'exception culturelle.

Par ailleurs, l'**instrument interprétatif commun** annexé à l'accord comporte des **garanties très claires quant au droit des États à gérer et développer leurs services publics et leurs régimes sociaux comme ils l'entendent**, que ce soit par le biais de structures publiques ou d'entreprises privées : *« L'Union européenne et ses États membres ainsi que le Canada affirment et reconnaissent le droit des gouvernements, à tous les niveaux, d'assurer et de soutenir la fourniture de services qu'ils considèrent comme des services publics, y compris dans des domaines tels que la santé et l'éducation publiques, les services sociaux et le logement, ainsi que le captage, l'épuration et la distribution d'eau (...). L'AECG n'imposera pas aux gouvernements de privatiser des services et ne les empêchera pas d'élargir la gamme des services qu'ils fournissent au public (...) ni de ramener sous le contrôle public des services qu'ils avaient choisi de privatiser (...). [Les signataires de l'accord] confirmeront que les régimes de sécurité et d'assurance sociales obligatoires sont exclus de l'accord (...) ou sont exemptés des obligations de libéralisation prévues (...). »*

## **5. Un accès élargi aux marchés publics canadiens**

Le Canada comme l'Union européenne ont adhéré à l'accord sur les marchés publics (AMP) signé en 1994 à Marrakech parmi les accords fondateurs de l'OMC (mais qui ne couvre qu'une fraction des membres de l'OMC, soit 48 pays, essentiellement parmi les pays les plus développés). Cependant, les signataires de cet accord y ont pris des engagements plus ou moins complets d'ouverture de tous leurs marchés aux autres parties : l'Union européenne a posé très peu de restrictions, tandis que le Canada a alors fait des ouvertures beaucoup plus limitées. On considère ainsi (selon un chiffrage de la Commission européenne, ces chiffrages étant complexes et souvent divergents) que 95 % des marchés européens sont ouverts en application de l'AMP, contre seulement 16 % des marchés canadiens. Or, il s'agit d'un enjeu économique important, en particulier s'agissant du Canada, où les marchés publics représenteraient globalement un montant égal à 6 % du PIB (contre 3 % en Europe et dans d'autres grands pays développés).

Le **chapitre 19** de l'AECG comporte des **avancées très significatives vers une plus grande réciprocité dans l'ouverture des marchés publics**. D'une part, il précise un certain nombre de dispositions de réglementation de ceux-ci que les

deux parties s'engagent à respecter. D'autre part et surtout, les autorités canadiennes acceptent d'ouvrir aux entreprises européennes de nombreux marchés qui leur étaient de fait fermés (du fait de règles favorisant les entreprises locales à tel point que d'hypothétiques offres étrangères n'avaient aucune chance).

Selon l'étude d'impact, les engagements canadiens en termes de volume annuel de marchés ouverts passeraient ainsi de 9,5 milliards d'euros dans l'AMP, soit 5 % à 7 % du total des marchés publics canadiens, à environ 70 milliards dans l'AECG, soit 35 % à 50 % du total.

Les avancées obtenues concernent, sous réserve de diverses exceptions, les marchés publics fédéraux et provinciaux, mais aussi ceux des municipalités et du secteur hospitalier. Il subsiste des exceptions à l'ouverture notamment dans les provinces de l'Ontario et du Québec, d'une part concernant certains marchés des entreprises publiques du secteur de l'énergie, d'autre part pour le matériel roulant. Cependant, même dans ces domaines sensibles, la partie canadienne a fait des concessions, notamment en abaissant, sans les supprimer, les exigences de contenu local des marchés.

L'étude d'impact relève que, depuis l'entrée en vigueur provisoire de l'AECG, des entreprises européennes ont pu bénéficier de contrat dans des secteurs auparavant fermés. Ainsi la société d'État canadienne *VIA Rail* a-t-elle annoncé le 12 décembre 2018 l'octroi d'un contrat de plus de 650 millions d'euros à *Siemens Canada* pour la construction de 32 rames de train. Dans le secteur des transports urbains, plusieurs appels d'offres intéressant potentiellement des entreprises françaises sont en cours de préparation dans des grandes villes canadiennes.

### **C. LA PROMOTION DES CONCEPTIONS EUROPÉENNES EN MATIÈRE DE DROITS DE PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE**

Le **chapitre 20** de l'accord est dédié aux questions concernant la propriété intellectuelle. Il est en effet important, pour les partenaires d'un accord commercial, de se mettre d'accord sur des règles communes de base pour la protection des droits dans ce domaine, ainsi que de s'engager sur des dispositions minimales garantissant aux détenteurs de ces droits qu'ils pourront effectivement les faire valoir (ces dispositions sont prévues aux **articles 20.32 et suivants** de l'accord).

Deux catégories de droits de propriété intellectuelle en particulier représentaient des enjeux stratégiques pour l'Union européenne, compte tenu de ses intérêts économiques dans les domaines concernés et des règles spécifiques qu'elle a établies, règles que l'ensemble de nos partenaires dans le monde sont loin de partager et qu'il convient donc de promouvoir dans les accords : les indications géographiques protégées et les brevets pharmaceutiques.

## 1. Une meilleure protection des indications géographiques européennes

L'AECG (annexe 20-A) prévoit la reconnaissance et la protection par le Canada de 145 produits européens bénéficiant d'indications géographiques (IG), dont 42 français. 28 de ces derniers sont des fromages, les autres étant généralement des produits carnés ou des fruits et légumes. Il n'y a pas de boissons alcoolisées dans cette liste, car un accord euro-canadien de 2003 protège déjà 200 IG européennes dans ce domaine.

D'autres appellations pourront à l'avenir être ajoutées à cette liste d'indications protégées (par le comité mixte), mais il devra s'agir en principe d'appellations nouvellement protégées qui n'étaient pas enregistrées à la date de signature de l'AECG (article 20.22 de l'AECG).

Des dispositions spécifiques (article 20.21) concernent des appellations déjà utilisées au Canada, lesquelles pourront continuer à l'être par les producteurs locaux pouvant invoquer une certaine ancienneté dans cette utilisation ou parfois resteront autorisées si elles sont accolées à l'indication de leur origine réelle (canadienne) et à une formule telle que « *genre* », « *type* », « *style* », « *imitation* », *etc.* Trois des produits français susmentionnés sont concernés par ces dérogations :

– les appellations « *Jambon de Bayonne* » et « *Beaufort* » resteront autorisées pour les producteurs canadiens pouvant justifier d'au moins dix ans d'usage avant le 18 octobre 2013 (date de l'accord politique entre les négociateurs de l'AECG). Les autres producteurs canadiens pourront également les utiliser pendant une période de transition de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de l'accord ;

– de plus, l'appellation « *Beaufort* » pourra continuer à désigner des fromages fabriqués à proximité de la chaîne du « *Beaufort range* », en Colombie-Britannique (et de même le terme « *Comté* » à figurer dans l'appellation de produits issus de territoires canadiens dont le nom comporte ce terme) ;

– l'appellation « *Munster* » restera utilisable par des producteurs canadiens l'ayant utilisée avant le 18 octobre 2013. Pour les nouveaux producteurs, l'appellation devra être précédée d'une formule telle que « *genre* », « *style* », « *imitation* », *etc.*, et de la mention visible de l'origine géographique.

Enfin, de fait, des appellations courantes comme camembert, parmesan ou mozzarella, considérées comme génériques, pourront toujours être utilisées au Canada.

Même s'il subsiste ainsi des dérogations à la reconnaissance par le Canada de nos indications géographiques protégées (IGP) et si l'AECG ne vise qu'une partie d'entre elles (il y a près de 200 IGP en France), ces dispositions représentent un réel progrès pour la protection internationale de nos principales indications, notamment fromagères.

## 2. Une protection plus durable des brevets pharmaceutiques

Les produits pharmaceutiques constituent **l'un des principaux « intérêts offensifs » européens** au Canada. En effet, d'après les statistiques européennes <sup>(1)</sup>, ils ont représenté en 2018 pas moins de 14 % du total des exportations européennes de biens au Canada, pour un montant de 5,78 milliards d'euros. Dans l'autre sens, les exportations canadiennes de ces produits vers l'Union se sont élevées à 1,63 milliard d'euros : ces échanges ont donc généré un excédent de plus de 4 milliards d'euros pour l'Union, soit près de la moitié de l'excédent bilatéral global sur tous les produits.

L'un des principaux enjeux des négociations euro-canadiennes dans ce domaine était l'octroi aux détenteurs de brevets pharmaceutiques d'une « *période de protection sui generis* », selon les termes de l'accord, s'ajoutant aux vingt ans standards de protection de leurs droits (après le dépôt du brevet). Cette durée standard est en effet présentée comme insuffisante pour valoriser équitablement les brevets pharmaceutiques, compte tenu du temps qui s'écoule généralement entre le dépôt du brevet de base d'une spécialité et son autorisation de mise sur le marché, temps qui réduit d'autant la période où le brevet peut être valorisé commercialement. Le droit européen reconnaît donc (depuis 1992) une période complémentaire de protection au bénéfice des brevets pharmaceutiques, laquelle peut atteindre cinq ans. Cependant, un tel dispositif, qui retarde la possibilité de génériquage, n'existait pas au Canada. L'AECG (**article 20.27**) garantit désormais aux laboratoires une **période complémentaire de deux ans au minimum**.

Dans le même esprit de renforcement de la protection des brevets pharmaceutiques, l'AECG (**article 20.28**) comprend un engagement de principe à faire en sorte que tous les plaideurs disposent d'un droit d'appel effectif en vertu du régime canadien dit « *patent linkage* » (qui établit un lien entre l'autorisation de mise sur le marché d'un médicament générique et le statut du brevet du médicament *princeps*).

Enfin, l'accord (**article 20.29**) prévoit une protection en cas de divulgation de données (d'essais cliniques notamment) dans le cadre d'une procédure d'autorisation de mise sur le marché : les droits du premier demandeur d'autorisation seront protégés pendant huit ans au moins (durant ce délai, il ne sera pas accordé d'autorisation à un autre demandeur qui s'appuierait sur les données divulguées). Cette clause garantit le maintien de la pratique actuelle du Canada en la matière.

Cet ensemble de concessions aux positions européennes a été fortement critiqué au Canada, le surcoût des médicaments qui en résulterait dans le pays (du

---

(1) Commission européenne, direction générale du commerce, unités A4/G2, European Union, Trade in goods with Canada, 2018.

fait d'une protection accrue des brevets) étant évalué à près de 800 millions de dollars canadiens par an <sup>(1)</sup>.

## **D. LES DISPOSITIONS CONCERNANT LE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET LES PRÉFÉRENCES COLLECTIVES**

Les **chapitres 22, 23 et 24** de l'AECG sont respectivement consacrés aux questions de développement durable, de travail et d'environnement.

### **1. Des dispositions générales peu contraignantes**

Il est clair que le texte de l'AECG reste dans ces domaines en deçà des dispositions précises et contraignantes que le gouvernement français souhaite désormais – et légitimement – insérer dans tous les accords commerciaux. Pour l'essentiel, ce texte s'en tient à des déclarations de principe sur l'adhésion des parties aux grands engagements internationaux pertinents et sur le développement de leur coopération. Il comporte aussi des engagements certes généraux, mais importants, sur :

- le droit des États à adopter des réglementations et des politiques en matière de travail et d'environnement ;
- la recherche de niveaux élevés de protection dans ces domaines ;
- le renoncement à toute réduction de ces niveaux de protection dans le but de stimuler le commerce ou l'investissement.

Il est également prévu des mécanismes institutionnels, dotés essentiellement d'un rôle d'information et de débat : sont établis un comité du commerce et du développement durable (**article 22.4**), un forum de la société civile (**article 22.5**), ainsi que des « points de contact » entre les parties.

Les éventuels différends entre signataires de l'AECG sur l'application des chapitres « travail » et « environnement » sont soumis à des panels d'experts (**articles 23.10 et 24.15**), mais la mise en œuvre des conclusions de ces derniers n'est pas obligatoire (les parties doivent seulement en « tenir compte » dans leurs discussions). Ces chapitres ne rentrent donc pas dans le dispositif de droit commun d'arbitrage des différends sur l'application de l'ensemble des dispositions de l'accord, décrit au **chapitre 29**, dans lequel la mise en conformité avec les conclusions du groupe d'arbitrage est une obligation des parties (**article 29.12**).

### **2. La prise en compte des préférences collectives des Européens**

Les peuples européens expriment clairement ce que l'on appelle des « préférences collectives », qui concernent en particulier l'alimentation et donc

---

(1) Voir : *Bureau du directeur parlementaire du budget*, L'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'UE – Analyse prospective, Ottawa, 2 mai 2017.

l'agriculture. Traduites dans le droit par différents moyens, ces préférences rendent compte des choix profonds des Européens quant à leur mode de vie et à leurs valeurs.

#### ***a. Des références indirectes au principe de précaution***

Nous sommes collectivement particulièrement attachés au « principe de précaution », qui a reçu en France une consécration de valeur constitutionnelle dans la Charte de l'environnement.

L'AECG ne comprend pas de mention explicite de ce principe, mais certaines de ses dispositions reconnaissent directement ou indirectement le droit des États à adopter des réglementations même en l'absence de preuve scientifique de leur justification :

– l'**article 24.8** comporte une prescription qui va dans le sens du principe de précaution en retournant la charge de la preuve en matière de décisions de politique environnementale : *« les parties reconnaissent que, en cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne sert pas de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures économiquement efficaces visant à prévenir la dégradation de l'environnement »* ;

– en matière sanitaire, si l'AECG ne cite pas le principe de précaution, il fait référence, notamment à son **article 21.2**, aux engagements internationaux pris par ses signataires en matière de commerce international. Parmi ceux-ci, l'article 5, paragraphe 7, de l'accord OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (dit accord SPS), dont l'Union et le Canada sont membres, donne la possibilité de prendre des mesures SPS provisoires, *« sur la base des renseignements pertinents disponibles »*, dans le cas *« où les preuves scientifiques pertinentes seront insuffisantes »*.

#### ***b. Les règles sanitaires et phytosanitaires : le Canada est tenu par les règles européennes***

Le Canada, proche à cet égard des États-Unis, et l'Union européenne ont des conceptions différentes de la manière dont doivent être conçues les règles sanitaires et phytosanitaires (SPS) applicables aux produits destinés à l'alimentation. Ces différences vont bien au-delà de la question de l'appréciation du principe de précaution, comme le rappelle en particulier le rapport de la « commission Schubert » <sup>(1)</sup>.

Pour l'Union, la maîtrise des risques doit être assurée tout au long de la chaîne qui va de la ferme à notre assiette, à chaque stade de production et de transformation. C'est le sens de l'ensemble cohérent de règlements européens adoptés suite à une succession de crises, dont celle de la « vache folle », qui

---

(1) Rapport au Premier ministre – L'impact de l'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada (AECG/CETA) sur l'environnement, le climat et la santé, 7 septembre 2017.

forment le « paquet hygiène » et sont en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006. De plus, les sociétés européennes se refusent à séparer les questions de qualité et de valeurs (par exemple un degré acceptable de bien-être animal) des questions purement sanitaires.

L'approche nord-américaine, dite parfois « hygiéniste », est moins large et vise avant tout à garantir l'absence de risque sanitaire avéré. Elle privilégie en particulier les traitements de décontamination à un stade donné de la production, qui peuvent notamment se faire par des moyens chimiques (par exemple le lavage des carcasses de poulets avec des produits chlorés), dès lors qu'il n'existe pas d'éléments scientifiques établissant la toxicité de ces traitements et sans préoccupation excessive de leur impact sur la qualité des produits.

En matière de règles SPS, traitées à son **chapitre 5**, l'AECG renvoie pour l'essentiel aux instruments internationaux existants, tels que l'accord dit SPS de l'OMC ou bien l'accord vétérinaire euro-canadien de 1998.

Il résulte de ces textes que **le Canada devra continuer à respecter les règles européennes applicables aux produits importés** (cela valant réciproquement pour les exportations européennes au Canada), règles européennes qui comprennent notamment l'interdiction de l'utilisation des hormones et des bêta-agonistes (ractopamine) dans l'élevage, l'obligation d'autorisation pour les OGM et certaines dispositions relatives au bien-être animal : à cet égard, **l'AECG ne change rien**.

En matière de contrôles sanitaires sur les produits importés, le tout récent règlement européen <sup>(1)</sup> concernant l'usage des médicaments vétérinaires étend aux importations (du Canada comme d'ailleurs) la **prohibition de l'utilisation des antibiotiques comme facteurs de croissance** (il s'appliquera à compter de 2022, une fois que la Commission aura pris les actes d'exécution nécessaires).

Il est vrai que la portée de ces règles est limitée par l'impossibilité de contrôler aussi complètement les chaînes de production à l'étranger que sur le sol européen et par les limites des tests que l'on peut pratiquer sur les produits finis importés, lesquels ne permettent par exemple pas de détecter dans une viande que l'animal a été nourri avec des farines animales ou qu'un antibiotique qui peut aussi être donné à des fins curatives a été utilisé comme facteur de croissance.

C'est pourquoi **l'Union européenne ne contrôle pas seulement les importations à leur arrivée, mais réalise aussi des contrôles dans les pays qui veulent pouvoir exporter vers elle**. Ceux-ci doivent notamment s'engager à mettre en place un plan de surveillance des résidus (chimiques) dans l'alimentation et les audits servent à contrôler la mise en œuvre par leurs administrations de ces engagements de nos partenaires. Depuis 2001, la Commission européenne a mené 16 audits au Canada, qui ont donné des résultats généralement satisfaisants.

---

(1) Règlement (UE) 2019/6 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relatif aux médicaments vétérinaires.

L'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) est chargée de certifier les exportations agroalimentaires du pays. Les vétérinaires chargés de cette mission engagent leur responsabilité professionnelle. **La loi canadienne prescrit que les aliments ainsi certifiés, dont en particulier les viandes, doivent satisfaire aux exigences des pays étrangers** et l'ACIA tient à jour une bibliothèque des normes étrangères.

Pour ce qui est de l'exportation de viande bovine vers l'Union européenne, le Canada a mis en place un **programme « sans hormones » obligatoire**. Ce programme prévoit un **contrôle à tous les stades de la production**. Les bovins concernés sont identifiés individuellement, consignés dans un registre et reçoivent une boucle spéciale lors de l'entrée dans le programme au sevrage. Tous les traitements des animaux sont enregistrés, de même que les transferts. Les normes européennes concernant le transport des animaux doivent être respectées. Les élevages sont suivis par un vétérinaire accrédité qui doit **inspecter chaque ferme au minimum une fois par an**.

Les abattoirs inscrits dans le programme sont accrédités et audités régulièrement. Les normes européennes relatives au bien-être animal à l'abattage doivent être respectées. Les animaux sont abattus séparément et inspectés. Les viandes destinées à l'Union européenne sont entreposées séparément.

Il n'y a que **36 élevages enrôlés dans le programme** et 4 abattoirs autorisés à exporter vers l'Union européenne. L'entrée en vigueur provisoire de l'AECG n'a pas entraîné d'augmentation de ces effectifs minimes.

Signalons en outre que le Canada interdit depuis 1997 dans l'alimentation des ruminants :

– les farines animales, c'est-à-dire les farines issues d'animaux mis à l'équarrissage et impropres à la consommation humaine ;

– les protéines animales transformées (PAT) issues de ruminants, à l'exception du lait ou des produits laitiers, de la gélatine provenant exclusivement du cuir ou de la peau et des produits de celle-ci, du sang et des produits sanguins, du gras fondu purifié et le cas échéant d'autres produits ayant subi un traitement approprié.

Cette réglementation a été complétée à partir de 2003 avec l'exclusion totale, dans toutes les chaînes alimentaires, des « matières à risques spécifiés », c'est-à-dire la partie potentiellement la plus infectieuse des carcasses de bovins : tissus nerveux, yeux, certaines glandes et intestin grêles. Ces matières sont donc interdites dans l'alimentation de tous les animaux d'élevage – et pas seulement des ruminants – et de compagnie, ainsi que dans les engrais.

Par ailleurs, **le Canada a récemment fait évoluer sa réglementation interne dans un sens parfaitement cohérent avec les orientations de la politique européenne : depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2018, une ordonnance**

**vétérinaire y est requise pour l'utilisation sur les animaux de certains antibiotiques**, dit importants sur le plan médical, car ils servent aussi pour le traitement d'infections graves des humains. L'objectif est de maîtriser les risques d'antibiorésistance résultant d'un usage irresponsable des antibiotiques.

S'agissant enfin du **saumon *AquAdvantage***, seule espèce animale OGM autorisée au Canada, **l'ACIA n'en autorise pas l'exportation vers l'Union européenne**.

### *c. Le débat sur les choix énergétiques du Canada*

Le Canada est **signataire de l'Accord de Paris** et son gouvernement actuel s'est fortement engagé sur la cause climatique.

Pour autant, ses performances en matière de maîtrise de ses émissions de gaz à effet de serre restent médiocres. Si l'on en croit les données existantes, que l'on trouve notamment dans le rapport annuel de la société *BP*<sup>(1)</sup>, le pays a juste stabilisé ses émissions globales de dioxyde de carbone durant la dernière décennie, alors même que les pays développés dans leur ensemble et l'Europe en particulier obtenaient de meilleurs résultats : de 2008 à 2018, ces émissions ont augmenté de 0,9 % au Canada, quand elles diminuaient de 7,5 % pour l'ensemble des pays de l'OCDE et de 16,1 % pour l'Union européenne. En 2018, les émissions annuelles par habitant approchaient encore 15 tonnes au Canada, contre moins de 7 tonnes dans l'Union européenne et moins de 5 tonnes en France.

Par ailleurs, le Canada exploite massivement ses gisements de **pétrole de sable bitumineux** à ciel ouvert (qui assurent environ les trois quarts de sa production pétrolière), dont l'impact environnemental est très lourd.

Des interrogations existent sur le développement des exportations de pétrole brut canadien vers l'Europe. Selon le document précité publié par *BP*, ces exportations vers le continent européen (hors Russie) ont fortement progressé durant les dernières années, passant de 1,6 million de tonnes en 2016 à 2,2 millions en 2017, puis 4,5 millions en 2018. Cette évolution s'inscrit dans un contexte d'augmentation des exportations pétrolières canadiennes, qui sont passées de 2016 à 2018 de 164 millions de tonnes à 191 millions.

**Le continent européen reste toutefois un débouché mineur pour le pétrole canadien : il n'a absorbé que 2,4 % des exportations de ce produit en 2018**, dont plus de 96 % restent destinées aux États-Unis. Si l'on prend le point de vue européen, **les importations de brut canadien représentent moins de 1 % des importations pétrolières du continent**<sup>(2)</sup>. Ce pétrole vendu en Europe semble provenir à peu près exclusivement de gisements *off-shore* proches de Terre-Neuve : c'est du pétrole « conventionnel ».

---

(1) BP Statistical Review of World Energy, éditions de juin 2018 et 2019.

(2) *Les principaux fournisseurs de l'Europe restent la Russie – 30 % du total –, le Moyen-Orient – 24 % – et le continent africain – 24 % aussi.*

S'agissant de la France, notre pays n'importe que des quantités très limitées de produits pétroliers canadiens (bruts ou raffinés), pour une centaine de millions d'euros en 2018.

Les échanges euro-canadiens restent également modestes s'agissant du charbon : en 2018, selon la même source, le Canada aurait vendu en Europe 3,6 millions de tonnes équivalent pétrole de charbon. Cela représente 17 % des exportations charbonnières du Canada, mais à peine plus de 2 % des importations européennes dans ce domaine (la Russie restant là-aussi le premier fournisseur externe de l'Europe).

L'étude européenne de soutenabilité de l'AECG conduite en 2011 <sup>(1)</sup> considère que **l'impact de l'accord sur la production canadienne de pétrole devrait être négligeable (compris entre – et + 0,05 % selon les différents scénarios qui étaient envisagés), les droits de douane étant dès avant inexistant sur la plupart des hydrocarbures**. Il en serait de même sur la production canadienne de charbon, pour la même raison (l'Union applique déjà des droits de douane très faibles). Néanmoins, cette étude met en avant une possibilité d'effet plus indirect, *via* l'investissement : elle relève que le secteur pétrolier et gazier attire une large part des investissements directs européens au Canada (18,4 % du stock total de ceux-ci fin 2007), les trois grandes entreprises européennes du secteur (*Shell, BP et Total*) étant déjà présentes dans le pays : ces entreprises pourraient être incitées à accroître cette présence suite à l'AECG, favorisant la croissance de la production pétrolière canadienne.

## **E. LES MÉCANISMES INSTITUTIONNELS : ENJEUX ET RISQUES DE LA COOPÉRATION RÉGLEMENTAIRE**

### **1. La gouvernance générale de l'accord**

Le **chapitre 26** de l'AECG traite des modalités de gouvernance de l'accord, car c'est un « accord vivant » qui doit déboucher sur d'autres accords et diverses coopérations.

Il est prévu (**article 26.1**) un « *comité mixte* » au niveau ministériel (il est coprésidé par le ministre canadien du commerce international et le commissaire compétent), qui doit se réunir au moins une fois par an et prend ses décisions par consensus.

**L'accord dote le comité mixte de certains pouvoirs décisionnels spécifiques**. Par exemple, l'**article 2.4** lui confère le pouvoir d'accélérer ou d'élargir le **démantèlement progressif des tarifs douaniers** mutuellement appliqués tel qu'il est détaillé à l'**annexe 2-A** de l'accord, laquelle comprend aussi les différents **contingents tarifaires prévus pour certains produits agricoles**. Il

---

(1) A Trade SIA Relating to the Negotiation of a Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) Between the EU and Canada – Trade 10/B3/B06, juin 2011.

est toutefois précisé que, dans ce cas de figure, cette décision du comité mixte devrait avoir été préalablement « *approuvée par chaque partie conformément à ses procédures juridiques applicables* ». Le comité mixte est également compétent pour réviser la **liste des indications géographiques européennes reconnues** par le Canada (**article 20.22**). Il peut enfin adopter des **interprétations de l'accord qui lient le tribunal des investissements** ou le groupe spécial d'arbitrage chargés respectivement de trancher les litiges investisseurs/États et les litiges interétatiques (entre signataires de l'accord).

Le comité mixte a été réuni pour la première fois le 26 septembre 2018, à Montréal, sous la coprésidence de M. Jim Carr, ministre canadien de la diversification du commerce international, et de Mme Cecilia Malmström, commissaire européenne au commerce.

Le comité mixte appuie son action sur les travaux de neuf comités spécialisés nommés à l'**article 26.2** et par ailleurs dans les différents chapitres sectoriels de l'accord. Ces comités ont respectivement pour compétences :

- le commerce des marchandises ;
- les services et l'investissement ;
- la coopération douanière ;
- la gestion des mesures sanitaires et phytosanitaires ;
- les marchés publics ;
- les services financiers ;
- le développement durable ;
- la coopération en matière de réglementation ;
- les indications géographiques.

## **2. La mise en place d'une coopération réglementaire institutionnalisée**

À partir du moment où les accords commerciaux « de nouvelle génération » ont pour ambition de réduire les barrières dites non tarifaires, un certain degré d'harmonisation ou du moins de reconnaissance mutuelle des réglementations des signataires devient l'un de leurs objectifs.

Outre des dispositions qui traitent thématiquement des domaines de réglementation, notamment son **chapitre 4** dédié aux « obstacles techniques au commerce » (OTC) et son **chapitre 5** aux règles SPS, l'AECG consacre son **chapitre 21** à la coopération en matière de réglementation.

Les objectifs de cette coopération sont définis à l'**article 21.2**. Il s'agit notamment de « *contribuer à la protection de la vie, de la santé ou de la sécurité des personnes, de la vie ou de la santé des animaux ou à la préservation des végétaux et à la protection de l'environnement* », mais aussi de : « *prévenir et éliminer les obstacles inutiles au commerce et à l'investissement ; améliorer les conditions de la compétitivité et de l'innovation, y compris en cherchant à assurer la compatibilité, la reconnaissance d'équivalence et la convergence des réglementations ; promouvoir des processus réglementaires transparents, efficaces et efficaces qui appuient les objectifs de la politique publique et permettent aux organismes réglementaires de remplir leur mandat (...)* ».

À ces fins, il est notamment institué, outre des comités à objet sectoriel, un « **forum de coopération en matière de réglementation** » (FCR) au niveau des hauts fonctionnaires (il est coprésidé par un « *sous-ministre* » canadien et un directeur général de la Commission européenne) (**articles 21.6 et 26.2**).

### **3. L'identification de champs futurs de coopération et de « dialogue »**

Le **chapitre 25** de l'AECG identifie plusieurs domaines où l'Union européenne et le Canada conviennent de renforcer leurs échanges par un « dialogue » périodique et/ou leur coopération : l'accès au marché de la biotechnologie ; les produits forestiers ; les matières premières ; la science, la technologie, la recherche et l'innovation.

La mise en avant de certaines de ces thématiques vise clairement à **promouvoir des objectifs de développement durable : il en est ainsi du dialogue à organiser sur les produits forestiers.**

Dans l'autre sens, **d'autres peuvent apparaître porteuses de risques, en particulier le dialogue sur les biotechnologies (article 25.2)**, dont certains objectifs seront à prendre avec la plus grande prudence, tels que celui de « *réduire au minimum les répercussions commerciales négatives des pratiques réglementaires relatives aux produits de biotechnologie* » en se préoccupant notamment de la « *répercussion commerciale* » des « *approbations asynchrones* » de produits (un produit est autorisé à un certain moment au Canada et pas dans l'Union, ou l'inverse).

### **4. Une coopération qui reste facultative**

Il convient de souligner que la coopération réglementaire ne constitue pas une obligation. Le paragraphe 6 de l'**article 21.2** est à cet égard explicite : « *Les parties peuvent entreprendre des activités de coopération en matière de réglementation sur une base volontaire. Il est entendu qu'une partie n'est pas tenue de participer à une quelconque activité de coopération en matière de réglementation et peut refuser ou cesser de coopérer.* »

La seule obligation est alors de justifier le refus de coopération : *« Cependant, la partie qui refuse d'entamer la coopération en matière de réglementation ou qui se retire d'une telle coopération devrait être prête à expliquer les motifs de sa décision à l'autre partie »*. **Tout dialogue ne peut donc pas être refusé, ce qui crée une pression relative, mais, sous réserve de justifier le refus, il n'est jamais obligatoire de rechercher la convergence des normes** dans un domaine quelconque.

## **F. LES DIFFÉRENDS ENTRE INVESTISSEURS ET ÉTATS : UN TRIBUNAL DES INVESTISSEMENTS REMPLACE L'ARBITRAGE**

Le **chapitre 8** de l'AECG, consacré à l'investissement, établit un tribunal des investissements pour trancher des recours d'investisseurs (entreprises) contre des « États » (Canada, Union européenne, États membres et aussi autres autorités publiques de ceux-ci), lorsque ces recours sont fondés sur les stipulations de l'accord qui protègent les droits des investisseurs européens au Canada et réciproquement des investisseurs canadiens dans l'Union.

Ce type de dispositif, dit classiquement RDIE ou ISDS <sup>(1)</sup>, figure dans des milliers d'accords de protection des investissements en vigueur dans le monde.

Cependant, **l'AECG rénove complètement cette clause-type en remplaçant le recours à des arbitres – choisis par les parties pour chaque litige – par une juridiction spécifique – permanente et constituée de juges nommés par les autorités publiques**. Cette innovation a été reprise dans les accords récemment signés ou finalisés par l'Union avec Singapour et le Mexique : elle a donc vocation à devenir la norme.

**L'AECG veille par ailleurs à préciser les concepts juridiques qui guident ces procédures, avec des objectifs clairs : décourager les recours abusifs des entreprises et garantir le droit des États à conduire des politiques d'intérêt général** (ce qui implique nécessairement de faire des choix fiscaux et budgétaires et d'adopter des réglementations qui déplairont à certaines entreprises et pourront donc être attaqués).

Ces stipulations de l'AECG ont été inspirées par les débats et les expériences traversées par l'Union européenne aussi bien que par le Canada.

### **1. Un dispositif éclairé par les expériences européenne et canadienne**

• Des clauses de recours à l'arbitrage investisseurs/États figurent dans le plus grand nombre des 1 300 accords bilatéraux de protection des investissements signés depuis un demi-siècle par les pays européens, dont une centaine par la France. Pendant longtemps, elles n'ont guère rencontré d'intérêt, sinon des entreprises qui les invoquaient parfois et des juristes.

---

(1) Pour règlement des différends entre investisseurs et États ou Investor-State Dispute Settlement.

Les débats très vifs suscités par les négociations du partenariat transatlantique de commerce et d'investissement entre l'Union européenne et les États-Unis (TTIP ou TAFTA) ont changé la donne, mettant en lumière les risques afférents à ce type de dispositifs.

En effet, la contestation des négociations « TTIP » par une large partie de l'opinion s'est concentrée sur cette question, au point que la Commission européenne a finalement organisé en 2014 une consultation publique (par internet) qui portait spécifiquement sur le sujet et a rencontré un large écho : près de 150 000 contributions ont été enregistrées, généralement hostiles au principe de l'arbitrage. Les gouvernements français et allemand d'alors ont joué un rôle déterminant pour sortir de l'impasse en proposant une option alternative, finalement reprise et formalisée en novembre 2015 par la Commission européenne : l'instauration d'un tribunal des investissements (connu sous l'acronyme ICS pour *Investment Court System*).

Ces débats ont également contribué à l'abandon des négociations du TTIP en 2016, mais le principe de l'ICS n'a pas été abandonné pour autant : il a été demandé au Canada de l'intégrer à l'AECG, qui était alors en cours de finalisation, en lieu et place du dispositif classique d'arbitrage initialement prévu. Ce changement explique d'ailleurs en partie la longueur de l'intervalle séparant l'accord politique des négociateurs de l'AECG, en 2014, de la signature officielle du texte en 2016.

• Du côté canadien, il existait une expérience concrète de l'application des clauses ISDS/RDIE, car l'accord de libre-échange nord-américain (ALENA), entré en vigueur en 1994, comprenait une clause de cette nature, laquelle a souvent été invoquée par des entreprises états-uniennes contre des autorités canadiennes. Le gouvernement canadien publie sur son site internet des documents pédagogiques (avec des fiches synthétiques) sur tous ces cas, ce qui permet d'en faire une synthèse.

#### **L'expérience canadienne de l'arbitrage investisseurs/États dans le cadre de l'accord de libre-échange nord-américain**

27 cas de procédures ISDS/RDIE sur la base du chapitre « investissement » de l'ALENA sont répertoriés sur le site du gouvernement canadien <sup>(1)</sup>. 21 de ces cas sont aujourd'hui achevés.

• Sur ce total, on peut considérer que 15 affaires – plus des deux tiers – ont été conclues d'une manière favorable aux intérêts publics canadiens : dans 8 d'entre elles, les requérants ont été déboutés de leurs prétentions par les arbitres ; 7 autres se sont conclues pour d'autres raisons sans condamnation du Canada (plaintes retirées, abandonnées de fait...). La procédure n'est pas sans risque financier pour les entreprises qui y recourent : 6 entreprises déboutées ont été condamnées par les arbitres à

---

(1) <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/topics-domaines/disp-diff/nafta.aspx>

indemniser le Canada pour les frais d’avocat qu’il avait engagés (pour un total d’environ 22 millions de dollars canadiens, soit 15 millions d’euros).

- Cependant, 6 affaires se sont terminées aux dépens des autorités canadiennes ; dans 4 de ces affaires, des autorités publiques canadiennes ont été condamnées par les tribunaux arbitraux à indemniser des entreprises états-uniennes et dans 2 autres, ces autorités ont accepté un arrangement à leurs dépens (versement d’une indemnité négociée). Dans 6 affaires, donc, le Canada a versé des indemnités aux investisseurs, pour un total de près de 200 millions de dollars canadiens (environ 135 millions d’euros). Les cas perdus par le Canada correspondent en général à des traitements qui ont été considérés comme délibérément discriminatoires à l’encontre d’entreprises états-uniennes (mesures arbitraires visant une entreprise en particulier ou favorisant les entreprises locales).

Comme on le voit, la majorité des cas ont été gagnés par les autorités publiques canadiennes et les entreprises requérantes souvent condamnées aux dépens.

S’agissant de l’expérience française des procédures RDIE, elle est beaucoup plus limitée, bien que notre pays soit partie, parfois depuis plusieurs décennies, à une centaine d’accords bilatéraux de protection des investissements qui mettent de telles procédures à disposition des investisseurs étrangers. Sur plus de 700 cas de procédures RDIE recensés de 1972 à 2018 par le CIRDI <sup>(1)</sup>, qui est le principal dispositif traditionnel d’arbitrage, une seule a concerné l’État français : le risque afférent à ces procédures ne doit pas être exagéré pour les États démocratiques respectant des règles de droit.

De plus, l’expérience parfois désagréable de la clause ISDS/RDIE de l’ALENA par les autorités canadiennes les a incitées à poser des garde-fous dans la rédaction l’AECG. Elle les a aussi amenées à obtenir que le nouvel accord trouvé en novembre 2018 avec les États-Unis et le Mexique ne comprenne plus de clause ISDS/RDIE s’agissant du Canada.

## **2. Des dispositions pour prémunir les politiques publiques des recours des entreprises**

Instruits par ces expériences, les rédacteurs de l’AECG ont été extrêmement soucieux de protéger le droit des autorités publiques à adopter et appliquer des mesures législatives ou réglementaires dans le cadre de politiques d’intérêt général.

### ***a. La réaffirmation de principe du droit à réglementer***

Plusieurs dispositions transversales de l’accord réaffirment le droit des États à conduire leurs politiques.

---

(1) *Le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) a été créé par la convention de Washington du 18 mars 1965, dans la sphère de la Banque mondiale. Il publie régulièrement des statistiques accessibles sur son site internet.*

Le **préambule** reconnaît ainsi « *que les dispositions du présent accord maintiennent pour les parties leur droit de fixer des règles sur leurs territoires et la latitude dont elles ont besoin pour réaliser des objectifs légitimes en matière de politique, tels que ceux visant la santé publique, la sécurité, l'environnement et la moralité publique ainsi que la promotion et la protection de la diversité culturelle* ».

De même l'**instrument interprétatif commun** annexé à l'AECG dispose que l'accord « *préserve la capacité de l'Union européenne et de ses États membres ainsi que du Canada à adopter et à appliquer leurs propres dispositions législatives et réglementaires destinées à réglementer les activités économiques dans l'intérêt public, à réaliser des objectifs légitimes de politique publique tels que la protection et la promotion de la santé publique, des services sociaux, de l'éducation publique, de la sécurité, de l'environnement et de la moralité publique, la protection sociale ou des consommateurs, la protection de la vie privée et la protection des données, ainsi que la promotion et la protection de la diversité culturelle* ».

#### ***b. La protection du droit à réglementer contre l'argument des profits attendus***

Dans le chapitre dédié à l'investissement de l'AECG, l'**article 8.9** reprend ces dispositions et précise qu'« *il est entendu que le simple fait qu'une partie exerce son droit de réglementer, notamment par la modification de sa législation, d'une manière qui a des effets défavorables sur un investissement ou qui interfère avec les attentes d'un investisseur, y compris ses attentes de profit, ne constitue pas une violation d'une obligation [de l'accord]* ».

De même, le refus ou le non-renouvellement d'une subvention ne constituent pas une telle violation, sous réserve de respecter les règles concernant ces décisions et « *en l'absence de tout engagement légal ou contractuel spécifique d'octroyer, de renouveler ou de maintenir cette subvention* ».

Bref, une entreprise ne devrait pas pouvoir invoquer le fait que, changeant de politique incitative dans tel ou tel domaine, un État a décidé de ne pas renouveler un régime de subvention, dès lors que cette décision a été prise dans les formes légales et qu'il n'y avait pas d'engagement spécifique quant au maintien de ce régime. Elle ne pourrait pas non plus invoquer les profits qu'elle attendait, dans le futur, du maintien du régime d'aide ou de réglementation remis en cause.

Ces dispositions sont très importantes, car, dans des cas récents d'arbitrage RDIE/ISDS fondés sur d'autres accords internationaux, des entreprises ont pu obtenir des indemnités coûteuses sur la base de changements de réglementations ou de régimes de subventions qui remettaient en cause leur équilibre économique.

Par ailleurs, avec le même objectif d'écartier des recours fondés principalement sur des raisonnements hypothétiques, l'**article 8.18** conditionne la

recevabilité des recours des investisseurs « *concernant l'expansion d'un investissement visé* » au fait que « *la mesure se rapporte aux activités commerciales existantes d'un investissement visé et que l'investisseur ait, en raison de cette mesure, subi une perte ou un dommage en ce qui concerne l'investissement visé* ».

***c. La protection spécifique des mesures fiscales contre les contestations des entreprises***

Il existe par ailleurs un domaine des politiques publiques où les décisions politiques ont souvent, par nature, un impact sur les activités et les profits des entreprises : la fiscalité.

L'**article 28.7** établit une protection très complète des choix fiscaux nationaux contre des contestations fondées sur l'AECG. Il dispose notamment qu'aucune disposition de l'accord « *ne peut être interprétée comme empêchant une partie d'adopter ou de maintenir une mesure fiscale qui établit une distinction entre des personnes qui ne se trouvent pas dans la même situation, en particulier en ce qui a trait à leur lieu de résidence ou au lieu où leurs capitaux sont investis* », ni « *ne peut être interprétée comme empêchant une partie d'adopter ou de maintenir une mesure fiscale destinée à empêcher l'évasion fiscale, la fraude fiscale ou l'évitement fiscal (...)* ».

Il est en outre disposé que, dans le cadre des litiges investisseurs/États, les parties de l'accord (Union et Canada) sont compétentes pour déterminer si une mesure contestée est ou non de nature fiscale – cette détermination lie le tribunal des investissements – et, dans ce cas de figure, viole l'une des obligations applicables aux mesures de cette nature.

***d. L'impossibilité d'imposer le changement d'une réglementation étatique***

Selon l'**article 8.39** de l'AECG, le tribunal des investissements ne peut accorder aux plaignants que des dommages pécuniaires (complétés le cas échéant d'intérêts mais à l'exclusion de dommages-intérêts punitifs) ou la restitution de biens.

Il ne peut donc pas annuler ou censurer, de quelque manière que ce soit, des réglementations publiques.

***e. La possibilité pour les parties signataires d'imposer une interprétation***

Le paragraphe 3 de l'**article 8.31** confère au comité mixte de l'AECG la compétence d'adopter des « *interprétations* » de l'accord qui lient le tribunal des investissements.

C'est sur cette base dans l'AECG que le « **veto climatique** » devrait être mis en œuvre (voir *infra*).

### ***f. L'encadrement des motifs de recours ouverts aux entreprises***

Les accords internationaux de protection des investissements – ou les parties des accords commerciaux qui en traitent – garantissent en général aux investisseurs un traitement « *juste et équitable* » et les protègent contre l'expropriation. La notion de traitement « *juste et équitable* » est suffisamment large pour fonder des argumentations complexes et discutables et la jurisprudence des tribunaux arbitraux a développé un concept d'expropriation « *indirecte* », *via* l'effet « *spoliateur* » qu'auraient des décisions politiques.

Afin de se prémunir contre les dérives parfois constatées, l'AECG encadre ces concepts afin d'empêcher des recours fondés sur des argumentations abusives.

- *L'encadrement des manquements à l'obligation de traitement juste et équitable*

L'**article 8.10** de l'AECG, tout en garantissant le traitement juste et équitable des investissements, donne une liste des cas reconnus de violation de cette obligation : par exemple un déni de justice dans une procédure judiciaire, une violation fondamentale du principe de l'application régulière de la loi, un cas d'arbitraire manifeste, une discrimination, des mesures de coercition ou de harcèlement...

Il y a donc une volonté forte de guider et d'encadrer l'appréciation qu'aura à porter le tribunal des investissements, même si, par ailleurs, le même article dispose que « *le tribunal peut tenir compte du fait qu'une partie a fait ou non des déclarations spécifiques à un investisseur en vue d'encourager un investissement visé, lesquelles ont créé une attente légitime et motivé la décision de l'investisseur d'effectuer ou de maintenir l'investissement visé* » : cette notion d'« *attente légitime* » de l'investisseur, reconnue par l'AECG, est aussi l'une de celles qui suscitent le plus de débats dans l'analyse de la jurisprudence des tribunaux arbitraux.

- *L'encadrement de l'expropriation indirecte*

L'**article 8.12**, relatif aux mesures d'expropriation, reconnaît la notion d'expropriation « *indirecte* » résultant de « *mesures ayant un effet équivalent à une nationalisation ou à une expropriation* ».

Il renvoie à l'**annexe 8-A** de l'accord pour son interprétation. Ce document encadre la notion d'expropriation indirecte. Celle-ci doit être appréciée par « *un examen au cas par cas fondé sur les faits* » tenant compte de différents facteurs. Il est en particulier précisé que « *le seul fait qu'une mesure ou série de mesures d'une partie aient un effet défavorable sur la valeur économique d'un investissement ne suffit pas à établir qu'il y a eu expropriation indirecte* ». Il est également spécifié que, « *sauf dans de rares circonstances où l'impact d'une mesure ou d'une série de mesures est si grave au regard de leur but qu'elles*

*semblent manifestement excessives, les mesures non discriminatoires d'une partie qui sont conçues et appliquées afin de protéger des objectifs légitimes de bien-être public, notamment en matière de santé, de sécurité et d'environnement, ne constituent pas une expropriation indirecte ».*

### 3. Des garanties procédurales contre les recours abusifs

Outre l'encadrement des concepts juridiques que peuvent invoquer les recours des entreprises, l'AECG comprend un ensemble de dispositions procédurales qui visent à décourager des recours abusifs.

#### a. La prohibition du *treaty shopping*

Dans le cas présent, le « *treaty shopping* » est la pratique consistant, pour des entreprises souhaitant exercer un recours contre un État devant un tribunal arbitral, à s'arranger pour trouver un accord de protection des investissements auquel cet État est parti et qu'ils peuvent invoquer. Un exemple bien connu est celui de l'entreprise *Philip Morris* qui, souhaitant attaquer la réglementation de « paquet neutre » australienne, avait localisé ses droits de marque dans une filiale hongkongaise afin de pouvoir invoquer un accord bilatéral Australie–Hong Kong comprenant une clause ISDS.

Il est intéressant d'observer au passage que le tribunal arbitral formé en conséquence a rejeté en 2016 le recours de *Philip Morris* en raison de ce *treaty shopping* considéré comme abusif, sans même l'examiner au fond.

De manière générale, d'ailleurs, les cas de *treaty shopping* ne paraissent pas si fréquents. Des détracteurs de l'AECG mettent en avant le risque que des entreprises états-uniennes n'attaquent des États européens *via* une filiale canadienne. Mais il faut savoir qu'il y a aussi de très nombreuses filiales états-uniennes au Mexique et que ce pays et la France sont liés par un traité bilatéral de protection des investissements de 2000, lequel comporte une clause RDIE : pour autant, aucune entreprise états-unienne n'a jamais invoqué ce traité pour attaquer la France *via* une filiale mexicaine. Aucune entreprise états-unienne non plus n'a jamais utilisé les traités bilatéraux d'investissement existant déjà entre le Canada et plusieurs États membres de l'Union européenne pour les attaquer *via* une filiale canadienne. Le risque d'une instrumentalisation de l'AECG semble donc très exagéré.

De plus, l'AECG comprend des clauses contre le *treaty shopping* : l'**article 8.1** conditionne la reconnaissance de la qualité d'entreprise, au sens du traité, à l'exercice d'« *activités commerciales substantielles* ». L'**instrument interprétatif commun** annexé au traité est encore plus clair : « *Les sociétés doivent avoir un véritable lien économique avec les économies du Canada ou de l'Union européenne pour pouvoir bénéficier de l'accord, et les sociétés écran ou boîte aux lettres établies au Canada ou dans l'Union européenne par des*

*investisseurs d'autres pays ne peuvent introduire de recours contre le Canada ou l'Union européenne et ses États membres. »*

***b. L'obligation de renoncer aux autres procédures de recours***

L'**article 8.22** fixe les conditions procédurales à respecter pour déposer un recours devant le tribunal des investissements. Il est obligatoire d'avoir préalablement recherché un arrangement amiable *via* une procédure de « consultations » et d'avoir attendu six mois. Par ailleurs, le plaignant doit se désister de toute autre procédure devant une autre juridiction (et y renoncer pour la suite de la procédure).

***c. Des procédures accélérées pour les plaintes manifestement infondées***

Les **articles 8.32 et 8.33** établissent des procédures accélérées, à la disposition des États attaqués, permettant au tribunal de débouter les plaintes qui seraient « *manifestement dénuées de fondement juridique* » ou « *non fondées en droit* ».

**4. La prise en compte des spécificités des PME**

Plusieurs dispositions de l'accord ont pour objet de faciliter l'accès des PME, voire des personnes physiques, au tribunal des investissements. Celui-ci ne doit pas être réservé de fait aux grandes entreprises dotées de moyens considérables.

C'est ainsi que l'**article 8.23** permet à une entreprise plaignante de demander que son affaire soit instruite par un seul juge du tribunal (au lieu de trois), demande que l'autre partie est appelée à voir avec « bienveillance » dans le cas où l'entreprise est une PME ou que les dommages-intérêts réclamés sont peu élevés. De même, l'**article 8.27** prévoit qu'une décision similaire peut être convenue entre les parties en cours de procédure. Enfin, selon l'**article 8.39**, le comité mixte de l'AECG est chargé d'envisager « *des règles complémentaires destinées à réduire le fardeau financier pesant sur les demandeurs qui sont des personnes physiques ou des petites et moyennes entreprises. Ces règles complémentaires peuvent notamment tenir compte des ressources financières de ces demandeurs et du montant de l'indemnité réclamée* ».

**5. De l'arbitrage au tribunal des investissements**

Enfin, l'innovation la plus marquante du dispositif de RDIE de l'AECG est le passage d'un système d'arbitrage à un système juridictionnel, ce qui est le résultat de l'action conjuguée des gouvernements français et allemand.

*a. Un tribunal permanent dont les juges sont nommés par les autorités publiques*

Jusqu'au présent accord, le règlement des différends entre investisseurs et États était systématiquement renvoyé par les accords de protection des investissements à des arbitres choisis par les parties à chaque litige. Ces accords renvoyaient le plus souvent aux règles dites du CIRDI, qui organisaient ce système d'arbitrage.

L'AECG y substitue un système juridictionnel dans lequel les parties ne choisiront pas leurs arbitres, mais devront s'en remettre à des juges nommés par les autorités politiques. L'**article 8.27** dispose ainsi que le tribunal des investissements comptera quinze membres, nommés par le comité mixte (donc en accord entre l'Union européenne et le Canada), dont cinq citoyens européens, cinq Canadiens et cinq ressortissants de pays tiers.

Les membres du tribunal devront posséder les qualifications requises dans leurs pays respectifs pour la nomination à des fonctions judiciaires ou être des juristes possédant des compétences reconnues, et en particulier justifier de leurs connaissances en droit international public.

Ils seront nommés pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois.

Ils bénéficieront d'une rétribution mensuelle (à fixer par le comité mixte), afin de garantir leur disponibilité pour les activités du tribunal. Sauf décision contraire du comité mixte, il est toutefois prévu de maintenir pour la rémunération de leurs activités d'instruction le système du CIRDI, c'est-à-dire des honoraires fixés par jour de travail et à la charge des parties.

*b. Des obligations de déontologie et de transparence*

Les membres du tribunal seront soumis à des obligations déontologiques normales pour les membres d'une juridiction, qui figurent à l'**article 8.30** : indépendance, absence d'attache avec tout gouvernement, interdiction de recevoir des instructions, prévention des conflits d'intérêts. À ce titre, ils devront notamment s'abstenir d'agir à titre d'avocat-conseil, de témoin ou d'expert dans tout différend relatif aux investissements relevant de l'AECG ou de tout autre accord international. Une procédure permettra aux parties de contester la participation d'un juge à une instance en raison d'une éventuelle situation de conflit d'intérêts.

L'**article 8.36** traite de la transparence des procédures. Il prévoit la publication d'un certain nombre de pièces. Afin d'informer l'opinion publique, il impose la diffusion d'informations dès avant la constitution du tribunal sur une affaire (dans une version expurgée des renseignements confidentiels ou protégés). Enfin, sauf décision contraire justifiée par la protection de renseignements confidentiels ou protégés, il dispose que les audiences sont ouvertes au public.

*c. L'établissement d'un mécanisme d'appel*

La possibilité d'un recours en appel constitue l'une des garanties fondamentales des justiciables, que le système traditionnel d'arbitrage n'offre pas.

L'**article 8-28** institue un tribunal d'appel des investissements, constitué de juges soumis aux mêmes règles que ceux du tribunal de première instance.

*d. La perspective d'un tribunal multilatéral*

Enfin, l'**article 8.29** envisage la généralisation de la démarche novatrice que représente le tribunal des investissements de l'AECG, l'objectif étant de la substituer progressivement au dispositif classique d'arbitrage des accords traditionnels de protection des investissements. Il est donc stipulé que « *les parties s'emploient à créer, de concert avec d'autres partenaires commerciaux, un tribunal multilatéral des investissements et un mécanisme d'appel connexe (...)* ».

Le 20 mars 2018, le Conseil de l'Union européenne a effectivement mandaté la Commission pour négocier une convention internationale instituant un tribunal multilatéral chargé du règlement des différends en matière d'investissements. Cette négociation doit se dérouler dans le cadre de la Commission des Nations unies pour le droit commercial international (CNUDCI).

#### IV. UNE MISE EN ŒUVRE SOUS HAUTE SURVEILLANCE

Le présent projet de loi est présenté deux ans et demi après la signature des deux accords européens avec le Canada qu'il propose de ratifier, et deux ans ou presque après leur entrée en vigueur. Ce délai permet d'avoir un premier retour, qui montre que certaines craintes ne se sont pas concrétisées. Ce délai a aussi permis de conduire des travaux préparatoires grâce auxquels le débat parlementaire sera éclairé par un ensemble d'études préalables sans précédent.

##### A. DES ACCORDS MIXTES PARTIELLEMENT ENTRÉS EN VIGUEUR À TITRE PROVISOIRE

• L'AECG constitue un accord « mixte » dont la plus grande partie des clauses relève de la compétence exclusive de l'Union européenne en vertu des traités européens, tandis que certaines relèvent de compétences partagées avec les États membres. Il nécessite donc une ratification par chacun de ceux-ci selon ses modalités constitutionnelles propres. Il est coutumier, s'agissant des accords mixtes, que les États membres autorisent l'entrée en vigueur anticipée, à titre provisoire, de leurs dispositions « non-mixtes » avant même que l'ensemble des processus nationaux de ratification ne soient achevés.

Cette pratique a été appliquée dans le cas de l'AECG. Le 28 octobre 2016, le Conseil de l'Union européenne a adopté une décision relative à l'application provisoire de ses dispositions non-mixtes, c'est-à-dire pratiquement toutes à l'exception notable de celles concernant les investissements indirects (dits « de portefeuille »), de certaines en matière de propriété intellectuelle et de celles relatives au règlement des différends entre les investisseurs (même dans le cas d'investissements directs) et les États.

Les procédures d'approbation parlementaire du texte ayant ensuite été rapidement conduites au Parlement européen (vote acquis le 15 février 2017) et dans les deux chambres canadiennes (loi promulguée le 16 mai 2017), les institutions européennes et le Canada ont pu, comme prévu, convenir d'une date pour cette **entrée en vigueur provisoire, qui a été effective au 21 septembre 2017**.

Il est toutefois à noter que le Conseil de l'Union européenne du 28 octobre 2016 avait aussi adopté une « déclaration » (portant le n° 20) traitant du **cas, sans précédent pour un accord mixte, où finalement l'un des États membres refuserait définitivement de ratifier l'AECG** pourtant entré en vigueur à titre provisoire : « *si la ratification de l'AECG échoue de façon définitive en raison d'une décision prononcée par une Cour constitutionnelle, ou à la suite de l'aboutissement d'un autre processus constitutionnel et d'une notification officielle par le gouvernement de l'État concerné, l'application provisoire devra être et sera dénoncée. Les dispositions nécessaires seront prises conformément aux procédures de l'UE* ».

La portée exacte de ce texte a certes été débattue par les juristes, compte tenu des incertitudes qui s'attachent à la notion d'échec « définitif » d'une procédure nationale de ratification et à l'identification des « procédures de l'UE » que l'on solliciterait alors. **Cette déclaration du Conseil n'en constitue pas moins un document très important : même si l'AECG est déjà appliqué pour l'essentiel de ses dispositions, un refus de ratification par un État-membre aurait des conséquences radicales.**

**Treize États membres ont déjà notifié l'achèvement de leur procédure de ratification** : l'Autriche, la Croatie, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la Lettonie, la Lituanie, Malte, le Portugal, la République tchèque, le Royaume-Uni et la Suède.

● L'accord de partenariat stratégique a été approuvé par le Parlement européen le 15 février 2017 et par la Chambre des communes canadienne fin 2017, mais n'est toujours pas promulgué au Canada, le gouvernement canadien attendant la fin du processus de ratification des États membres de l'Union.

En effet, l'APS est lui aussi un accord mixte que l'ensemble des États membres de l'Union devra ratifier, même si une partie de ses dispositions relevant de la compétence exclusive de l'Union est appliquée de manière provisoire depuis le 1<sup>er</sup> avril 2017. Au 20 mai 2019, dix-neuf États membres l'avaient ratifié : Allemagne, Autriche, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovénie et Suède.

## **B. UN TRAVAIL EN AMONT SANS PRÉCÉDENT POUR ENRICHIR LE DÉBAT PUBLIC ET PARLEMENTAIRE**

### **1. Un plan d'accompagnement pour contrôler la mise en œuvre de l'accord et ouvrir de nouvelles perspectives**

#### ***a. Le rapport de la « commission Schubert »***

Conformément aux engagements pris durant sa campagne électorale, le Président Emmanuel Macron a confié durant l'été 2017 l'évaluation des enjeux environnementaux et sanitaires de l'AECG à une commission indépendante, animée par Mme Katheline Schubert. Le rapport rendu en septembre 2017 <sup>(1)</sup> arrivait à des conclusions nuancées.

---

(1) Rapport au Premier ministre – L'impact de l'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada (AECG/CETA) sur l'environnement, le climat et la santé, 7 septembre 2017.

D'un côté, selon ce document et pour s'en tenir aux grandes lignes, la souveraineté des Européens dans leurs choix de politiques environnementales et sanitaires n'est pas remise en cause par l'AECG, même si quelques risques peuvent exister dans son application :

– « *le texte de l'accord rappelle à de multiples reprises que les normes environnementales et sanitaires existantes de la France et de l'Union européenne ne doivent pas être mises en danger par le CETA* » ;

– « *la capacité des États à réglementer dans le domaine de l'environnement et de la santé est préservée par principe* » ;

– « *les dispositifs actuels liés à l'application dans l'Union européenne du principe de précaution ne sont pas remis en cause* », même si « *l'absence de citation explicite de ce terme dans le texte de l'accord crée cependant une incertitude sur l'éventualité de contestation par le Canada de dispositifs futurs* » ;

– s'agissant des institutions créées par l'accord, tribunal des investissements et forum de coopération réglementaire, « *le texte de l'accord semble donner toutes les garanties nécessaires, mais c'est dans le fonctionnement concret (...) que les risques existent* ».

Dans l'autre sens, le rapport de la « commission Schubert » soulignait plusieurs points de faiblesse de l'AECG concernant :

– la question des importations en Europe de viande canadienne. « *Si l'accord prévoit de créer au Canada une filière bovine spécifique garantie sans hormone destinée à l'exportation vers l'Union européenne et une filière porcine sans traitement à la ractopamine, il est muet sur les questions du bien-être animal, de l'alimentation animale (farines animales ou non ?) et de l'administration d'antibiotiques comme activateurs de croissance* ». Plus généralement, « *le risque est que le CETA ne fournisse pas des conditions favorables aux objectifs de la transition écologique de l'agriculture* » ;

– les biotechnologies, notamment « *en ce qui concerne les nouvelles techniques de génie génétique qui pourraient être assimilées à la transgénèse et entrer ainsi dans le champ couvert par la réglementation OGM en Europe, alors que le Canada a déjà décidé qu'elles ne relevaient pas de cette réglementation* » ;

– le manque d'engagements contraignants dans l'accord sur le respect de l'environnement ;

– l'absence de la dimension climatique.

Tous ces éléments conduisaient à un ensemble de recommandations.

## ***b. Le plan d'action du Gouvernement***

Le Gouvernement a répondu aux demandes de la société civile, reprises par la « commission Schubert », en élaborant un plan d'action pour la mise en œuvre du CETA, qui a été présenté le 25 octobre 2017 et dont il rend compte périodiquement. Ce plan a également intégré des propositions des parlementaires de la majorité.

### *i. Mieux associer le Parlement*

Premier point à souligner, ce plan d'action porte des engagements ambitieux sur le rôle du Parlement.

Il annonce une nouvelle approche pour l'étude d'impact destinée à accompagner le projet de loi de ratification de l'AECG, engagement qui a été largement tenu comme nous y reviendrons.

Il comprend également l'engagement de produire un rapport au Parlement sur la mise en œuvre de l'accord un an après son entrée en vigueur définitive (consécutive à la ratification par tous les États membres) et d'organiser un débat à cette occasion : cet engagement devra être respecté en son temps.

Plus généralement, il promet, pour les futurs accords commerciaux à négocier, le plus haut niveau de transparence et d'association de la Représentation nationale.

Pour le reste, le plan d'action du Gouvernement est décliné en trois axes :

- une « *mise en œuvre irréprochable* » de l'AECG ;
- des actions complémentaires avec le Canada et dans le cadre européen pour développer la coopération sur les enjeux climatiques ;
- des propositions sur la future politique commerciale européenne pour y améliorer la prise en compte des enjeux sanitaires et de développement durable.

### *ii. Mettre en œuvre l'AECG de manière irréprochable*

Le plan d'action propose un agenda centré sur le suivi rigoureux de la mise en œuvre de l'AECG, les mesures de contrôle du respect des règles européennes par les produits canadiens importés, la transparence et l'ordre du jour futur des différents comités créés par l'accord. Trois priorités sont mises en avant au niveau européen :

- une mise en œuvre des engagements conformes aux intentions des deux parties, réitérées en octobre 2016 par la déclaration interprétative conjointe ;

– un suivi approfondi et continu de l’impact de l’accord, notamment sur les filières agricoles sensibles et sur les opportunités d’exportations générées par la facilitation de l’accès aux marchés canadiens ;

– l’encadrement des modalités de fonctionnement du futur tribunal des investissements, en garantissant notamment que les réglementations climatiques ne seront pas fragilisées par ce mécanisme.

D’après les éléments fournis par le Gouvernement dans le cadre de l’étude d’impact afférente au présent projet de loi, plusieurs résultats concrets ont déjà été obtenus.

**La première réunion du comité ministériel conjoint Union-Canada, tenue le 26 septembre 2018** à Montréal, a ainsi été l’occasion de signer trois recommandations conjointes des signataires, certes non contraignantes, mais qui réaffirment leur engagement pour une lecture progressiste de l’AECG. Elles concernent respectivement les **engagements des deux parties à mettre en œuvre de manière effective l’Accord de Paris et à coopérer étroitement dans la lutte contre le changement climatique**, à coopérer pour que les PME bénéficient au mieux des opportunités ouvertes par l’AECG, enfin à promouvoir les enjeux relatifs au genre dans les accords commerciaux.

Sur la question du suivi, la France a demandé l’organisation d’un **nouvel audit (après celui de 2016) au Canada par l’Union, qui interviendra d’ici à la fin de l’année 2019**.

Enfin, plusieurs textes pour la mise en place du tribunal des investissements sont en voie de finalisation.

En particulier, la Commission européenne a soumis aux États-membres, début 2019, une proposition très importante : les modalités de mise en œuvre du mécanisme d’interprétation conjointe du chapitre « investissements », destiné à permettre à l’Union et au Canada d’imposer le cas échéant des lignes directrices au tribunal des investissements, afin de préserver le droit à réguler des États. Ce texte de procédure devrait être adopté formellement à l’automne prochain. **Il permettra d’opposer le « veto climatique » : dès la mise en place du futur tribunal des investissements, l’Union européenne, les États membres et le Canada auront à leur disposition un mécanisme efficient pour imposer en urgence leur interprétation des dispositions de l’AECG**, en particulier pour reconnaître le caractère d’intérêt général d’une mesure de politique publique (qu’elle serve les engagements climatiques ou d’autres objectifs légitimes). Comme nous l’avons vu (cf. **annexe 8-A** de l’accord), c’est ce qui permettra d’écarter (sauf exceptions) la notion d’« *expropriation indirecte* » qui justifie les demandes d’indemnisation des entreprises lorsqu’une mesure leur porte un préjudice économique.

La Commission a également émis sa proposition quant au futur mécanisme de sélection des juges européens du tribunal, qui devra être rigoureux

et transparent (il est prévu des appels publics à candidature et un comité de sélection).

*iii. Mener des actions complémentaires pour développer la coopération sur les enjeux climatiques*

Ces actions complémentaires, selon le plan d'action, doivent aussi bien concerner les relations bilatérales avec le Canada que les politiques de l'Union européenne.

La signature le 16 avril 2018 d'un **partenariat franco-canadien sur l'environnement et le climat** vise à promouvoir un ensemble d'actions concrètes communes en matière, notamment, de réduction des émissions de gaz à effet de serre des transports internationaux (en travaillant de concert au sein de l'Organisation maritime internationale et de l'Organisation de l'aviation civile internationale), d'efficacité énergétique, de tarification du carbone, de promotion des enjeux du développement durable dans les instances internationales, de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans l'agriculture, de développement de la finance verte, *etc.*

Au niveau de l'Union européenne, le plan d'action met en avant plusieurs priorités portées par la France, dont la révision de la directive sur la qualité des carburants et la mise en place d'un mécanisme d'inclusion carbone (MIC) opérationnel aux frontières de l'Union.

*iv. Mieux prendre en compte les enjeux sanitaires et de développement durable dans la politique commerciale européenne*

Le plan d'action présente un ensemble de propositions destinées à « verdir » les accords commerciaux, telles que :

– la prise d'engagements précis, dans ces accords, sur la ratification et la mise en œuvre des standards et des conventions internationales en matière de développement durable et de droits sociaux (« conventions fondamentales » de l'Organisation internationale du travail-OIT) ;

– la reconnaissance systématique et transversale du « principe de précaution » dans les accords commerciaux ;

– l'affirmation systématique dans ces accords du droit des États à réguler pour des objectifs légitimes de politique publique ;

– la mention explicite dans ces accords de l'accord de Paris sur le climat et surtout son insertion parmi les clauses politiques « essentielles » dont le non-respect est susceptible de justifier (en droit international) une suspension des préférences commerciales ;

– l'insertion de dispositions spécifiques sur le transport international (engagements à réduire les émissions du transport maritime et aérien), sur

l'énergie, ainsi que sur la levée des barrières non tarifaires au commerce des biens contribuant à la lutte contre le changement climatique et à la protection de l'environnement ;

– la mise en place de dispositions assurant le caractère effectivement contraignant du chapitre « développement durable » des accords, en soumettant ses stipulations au mécanisme interétatique de droit commun du règlement des différends <sup>(1)</sup>.

**Les accords commerciaux européens les plus récents rendent compte d'une intégration progressive de ces propositions, même si elle reste partielle et insuffisante.** Par exemple, ceux signés avec le Japon et avec Singapour garantissent le droit des parties signataires à adopter de nouvelles réglementations environnementales et sociales en lien avec leurs engagements internationaux, reconnaissent la validité du principe de précaution, comprennent des dispositions relatives à l'exploitation forestière et à la pêche durables. En outre, celui avec le Japon comporte l'engagement explicite de mettre en œuvre l'Accord de Paris ; le futur accord avec le Mercosur devrait aussi inclure cet engagement ; celui avec Singapour comprend des dispositions en vue de faciliter le commerce des biens et services favorables à la préservation du climat.

La France prône également une utilisation plus active du mécanisme de règlement des différends concernant les chapitres de développement durable dans les accords existants, lequel est non contraignant comme nous l'avons dit. En octobre 2018, elle a ainsi soutenu l'ouverture par la Commission européenne de consultations avec la Corée du Sud sur la non-ratification par ce pays de quatre des « conventions fondamentales » de l'OIT.

En matière de contrôles sanitaires sur les produits importés, comme nous l'avons dit, un tout récent règlement européen, dont la France a vivement soutenu l'adoption, va permettre d'y interdire l'utilisation des antibiotiques comme facteurs de croissance.

La France pousse aussi à la multiplication des missions européennes de contrôle sanitaire dans les pays qui nous fournissent des produits carnés ou de la pêche. De telles missions sont par exemple prévues cette année au Brésil, en Argentine et au Paraguay.

---

(1) Il s'agit ici du règlement des différends entre États et non pas entre investisseurs (entreprises) et États. Les accords commerciaux – c'est aussi le cas de l'AECG – prévoient généralement un mécanisme d'arbitrage obligatoire pour les litiges interétatiques concernant leur application, mais excluent classiquement leur chapitre « développement durable » du champ de compétence de ce mécanisme ; pour ce dernier, il est alors seulement mis en place un système de panels d'experts dont les recommandations ne sont pas obligatoires.

## 2. Une étude d'impact enrichie et fondée sur une méthodologie totalement nouvelle

### a. Retour sur le passé : des études d'impact souvent décevantes

Depuis la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009, consécutive à la révision constitutionnelle de 2008, les projets de loi sont obligatoirement accompagnés d'une étude d'impact.

Cependant, le texte de l'article 11 de cette loi organique, qui traite du cas spécifique des projets portant sur la ratification d'accords internationaux, est assez sommaire quant au contenu alors exigé pour l'étude d'impact : « *Le dépôt de ces projets est accompagné de documents précisant les objectifs poursuivis par les traités ou accords, estimant leurs conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, analysant leurs effets sur l'ordre juridique français et présentant l'historique des négociations, l'état des signatures et des ratifications, ainsi que, le cas échéant, les réserves ou déclarations interprétatives exprimées par la France.* »

En pratique, on observe que les études d'impact concernant des accords internationaux, notamment les accords commerciaux européens devant être ratifiés par le Parlement français, n'ont pas toujours été satisfaisantes. Pour prendre un exemple, celle accompagnant le projet de loi relatif à l'accord européen de libre-échange avec la Corée du Sud signé en 2010 se contentait de reprendre les prévisions de gains économiques au niveau de l'ensemble de l'Union européenne qui figuraient dans l'étude préalable commanditée par la Commission européenne, sans aucune distance critique et sans même en mentionner la source.

### b. La co-construction d'une nouvelle méthodologie entre l'Assemblée nationale et le Gouvernement

Au regard des enjeux qui s'attachent aux accords commerciaux, il était inenvisageable que cette situation perdure et l'Assemblée nationale en général, la commission des affaires étrangères en particulier, s'est attelée à obtenir une véritable révolution de la méthodologie et du contenu des études d'impact.

Lors de son audition du 22 novembre 2017 par la commission des affaires étrangères sur le plan d'action sur l'AECG <sup>(1)</sup>, le secrétaire d'État Jean-Baptiste Lemoyne a convenu de la nécessité de changer de méthode : « (...) *il est de l'intérêt rationnel de tous les acteurs en présence que l'étude d'impact (...) soit solide, étayée, vérifiable, et que le Parlement dispose de tous les éléments nécessaires pour se prononcer (...). Il y a notamment un travail à conduire avec la commission sur la méthodologie de l'étude d'impact* ».

Le Gouvernement a décidé, dans un premier temps, de **charger le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) de réaliser, à**

---

(1) *Compte-rendu* : <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr-cafe/17-18/c1718022.asp>

**l'aide de techniques économétriques, une étude *ex ante* de l'impact économique de l'accord sur la France** (alors que nous ne disposions auparavant que d'études conduites au niveau européen).

Le 6 juin 2018, le bureau de la commission des affaires étrangères a reçu des représentants du CEPII. Cet échange ayant montré que les travaux engagés par cet organisme seraient loin de répondre à toutes les demandes légitimes des parlementaires, de nouveaux échanges avec le Gouvernement ont permis de réaliser un saut qualitatif :

– un rapport a été commandé en juillet 2018 par quatre ministres aux corps d'inspection compétents sur le **suivi des effets de l'AECG sur les filières agricoles sensibles, centré sur cinq filières** (viande bovine, viande porcine, viande de volaille, sucres et éthanol) ;

– pour répondre au constat d'un manque de pilotage des travaux préparatoires du Gouvernement, **Mme Sandrine Gaudin, secrétaire générale des affaires européennes, a été chargée de coordonner ces travaux**. Elle a été auditionnée à ce titre par la commission des affaires étrangères le 2 octobre 2018 <sup>(1)</sup>.

Par ailleurs **deux résolutions parlementaires ont été adoptées** :

– le 18 février 2019, l'Assemblée nationale a adopté la résolution sur l'agenda commercial européen et l'Accord de partenariat économique entre l'Union européenne et le Japon rédigée par votre rapporteur, qui reprend un certain nombre de considérations concernant la mise en œuvre de l'AECG <sup>(2)</sup> ;

– le 15 mai suivant, la commission des affaires étrangères <sup>(3)</sup> a adopté, sur le rapport de notre collègue Olga Givernet, la résolution européenne relative aux négociations en vue de deux accords de libre-échange entre l'Union européenne et l'Australie, d'une part, et l'Union européenne et la Nouvelle-Zélande, d'autre part <sup>(4)</sup>.

La résolution précitée sur l'agenda commercial, en particulier, pose plusieurs principes importants quant à l'association du Parlement à la politique commerciale. Elle invite ainsi le Gouvernement « *à favoriser, dans le respect du principe de la séparation des pouvoirs établi par la Constitution, une plus grande information du Parlement lors du processus de négociation des accords commerciaux et une plus grande association de ce dernier lors de sa mise en œuvre : par la consultation des commissions parlementaires compétentes en*

---

(1) Compte-rendu : <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr-cafe/18-19/c1819002.asp>

(2) Assemblée nationale, XV<sup>ème</sup> législature, n° 1619.

(3) En l'absence d'inscription à l'ordre du jour de la séance publique dans le délai réglementaire, ce texte est devenu définitif et exprime la position de l'Assemblée nationale.

(4) Assemblée nationale, XV<sup>ème</sup> législature, n° 1946.

*amont des négociations, avant la validation des mandats de négociation, et avant chaque réunion du Conseil des ministres du commerce de l'Union européenne ; par la production, pour chaque projet de loi de ratification d'un accord commercial, d'une étude d'impact rigoureuse, fiable, et détaillée des effets économiques de cet accord sur les filières françaises à laquelle les parlementaires seront étroitement associés ; par un suivi trimestriel des mesures d'accompagnement de mise en œuvre tel qu'initié pour le CETA ». Elle propose « en conséquence, avant l'adoption de chaque mandat de négociation d'un accord commercial par l'Union européenne, l'adoption par l'Assemblée nationale d'une résolution faisant valoir sa position à l'égard du Gouvernement » et appelle au renforcement du dialogue entre les institutions européennes et les parlements nationaux.*

Rappelons enfin que les auditions du secrétaire d'État Jean-Baptiste Lemoine organisées avant chaque Conseil des ministres du commerce ont été l'occasion de points d'étape sur la préparation de la ratification de l'AECG.

***c. Le résultat : une étude d'impact largement enrichie et ouvrant des perspectives nouvelles***

La structuration de l'étude d'impact qui nous est présentée rend compte des travaux préparatoires susmentionnés. Pour la première fois, au moins s'agissant d'un accord international, une étude d'impact législative repose sur des travaux de hauts fonctionnaires et d'experts spécialement commandités pour cette étude.

Elle s'appuie donc sur trois documents ou processus, auxquels elle renvoie (et qui font l'objet de fiches synthétiques en annexe de cette étude) :

– le suivi de la mise en œuvre du plan d'action du Gouvernement, évoqué *supra* ;

– le rapport issu de l'étude économétrique du CEPII ;

– le travail mené par des experts issus de plusieurs administrations concernant le suivi des filières agricoles sensibles, qui a également donné lieu à la production d'un rapport.

Ces deux rapports très innovants méritent une présentation particulière.

***i. Le rapport du CEPII***

Le rapport du CEPII <sup>(1)</sup>, rendu en juin 2019 et annexé à l'étude d'impact, rend compte d'une étude économétrique *ex ante*. Elle repose sur un modèle dit d'équilibre général calculable (en l'espèce le modèle MIRAGE) qui a pour objet

---

(1) Cecilia Bellora, Jean Fouré et Lionel Fontagné, Rapport d'étude – Évaluation macro-économique des impacts de l'accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne, CEPII, n° 2019-01 – juin.

de prédire les effets des changements de politique commerciale sur les différents pays (ou différentes régions du monde) et les différents secteurs économiques.

Les résultats donnés par ce type de modélisations dépendent de leurs hypothèses et de leur paramétrage, qui peuvent toujours être contestés. Par exemple, le calcul de l'impact d'un accord commercial implique de convertir en « équivalents droits de douane » les obstacles dits non tarifaires au commerce (résultant de réglementations nationales différentes, de procédures spécifiques de conformité pour les produits importés, *etc.*), puis d'évaluer la baisse de ces « équivalents droits de douane » résultant de l'accord. Or les accords commerciaux ne prévoient pas (ou peu) de dispositions précises de démantèlement de tel ou tel obstacle non tarifaire, mais établissent plutôt un cadre de coopération en vue d'une certaine convergence des normes qui reste à négocier (ce qui est également le cas de l'AECG). Dans le cas d'espèce, les experts du CEPII se sont fondés sur l'expérience de la constitution du marché unique européen (seul cas historique de démantèlement à peu près intégral des obstacles non tarifaires entre pays), puis ont décidé forfaitairement que, dans le cadre de l'AECG, la baisse réciproque de ces obstacles en représenterait la moitié, ce qui reste une hypothèse.

Par ailleurs, ce type de modélisations ne permet pas de descendre en dessous d'un certain niveau de détail. Par exemple, il permet de présenter une prédiction de l'impact de l'AECG au niveau de la « viande rouge », mais pas de distinguer les marchés correspondant aux différentes parties du bœuf (quartiers arrière/avant), dont l'usage et la valorisation ne sont pas les mêmes. La filière française de la viande bovine redoute une concentration des éventuelles importations supplémentaires depuis le Canada sur les morceaux les plus valorisés (l'aloyau).

Sous ces réserves habituelles, le travail du CEPII se veut aussi détaillé et pertinent que possible. Ainsi les variations de droits de douane sont-elles modélisées au niveau le plus fin des lignes tarifaires ; l'ensemble des changements intervenant en raison des accords signés dans le passé par l'Union européenne (et pas seulement l'AECG) est pris en compte ; le modèle est également dynamique, c'est-à-dire prend en compte les rétroactions exercées par les évolutions de prix et de profit résultant de l'accord sur les comportements des agents économiques...

Enfin, comme il lui a été demandé, le CEPII a également évalué l'impact de l'accord sur les émissions de gaz à effet de serre.

## *ii. Le rapport sur le suivi des filières agricoles sensibles*

Ce rapport <sup>(1)</sup> demandé à plusieurs corps d'inspections d'administration a pour objectif premier d'établir une cartographie complète des données disponibles

---

(1) Sylvie Alexandre, Anne Perrot, Jacques Teyssier d'Orfeuille, Ombeline Gras, Jean-Luc Angot, Benoît Mournet et Vivien Guérin – CGEDD, IGF et CGAAER, Pour un suivi des effets du CETA sur les filières agricoles sensibles, décembre 2018. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/194000197/index.shtml>

et de la gouvernance à mettre en place en vue d'effectuer un suivi fin, au niveau de filières de production agricoles, de l'impact d'un accord commercial, en l'espèce l'AECG.

Cinq filières agricoles qualifiées de sensibles ont été identifiées : viande bovine, viande porcine, sucres, éthanol et volaille.

Cette démarche est **innovante et très différente – donc complémentaire – de la démarche économétrique du CEPII : il ne s'agit plus de prédire les effets de l'AECG, mais de les suivre effectivement** (puisque l'accord est entré en vigueur à titre provisoire) ; et ce au niveau le plus fin des filières de production qui craignent, à tort ou à raison, d'être les plus affectées.

Cette démarche a plusieurs mérites :

– elle a permis un **recensement des multiples informations disponibles** dans nos administrations, tout en mettant en lumière les manques (notamment sur l'analyse d'impact au niveau des régions) ;

– elle a entraîné une **mobilisation administrative sans précédent sur la question du suivi des accords commerciaux** (comme dans d'autres domaines, on se préoccupait souvent plus de l'élaboration des politiques que du suivi) et amené des administrations qui parfois se connaissaient peu à travailler ensemble.

Le rapport débouche sur quatorze recommandations, les unes concrètes mais très techniques (portant par exemple sur le suivi à mettre en place de tel ou tel marché), les autres plus larges, telles que :

– au niveau européen, la mise en place d'une structure dédiée au suivi des accords commerciaux ;

– au niveau national, une meilleure coordination (renforcement du niveau interministériel, décloisonnement entre les administrations qui recueillent les données et sont expertes et celles qui élaborent la politique commerciale française) et une meilleure prise en compte des enjeux régionaux. Il est donc proposé de réunir sur une base semestrielle un groupe de travail interministériel de suivi des enjeux du commerce international sur l'agriculture, recommandation qui a été mise en œuvre. Le rapport précise aussi les données stratégiques à suivre et les administrations qui en seront chargées. Enfin, il propose un dispositif de suivi différent (parallèle) pour les enjeux de santé et d'environnement des accords commerciaux.

**Votre rapporteur salue ces avancées, qui devront être confirmées et amplifiées.** Le suivi de l'AECG devra être poursuivi et conduit en continu. Au-delà des analyses quantitatives mises en place, il pourrait aussi être utile de développer des outils plus qualitatifs – par exemple identifier et suivre des échantillons d'exploitations agricoles appartenant aux filières sensibles. La

thématique de la **biodiversité** devrait également être introduite dans l'analyse d'impact environnemental.

Votre rapporteur souligne aussi que **la nouvelle méthodologie d'évaluation de l'impact et de suivi devra être appliquée à l'ensemble des accords commerciaux, en particulier aux accords européens « non-mixtes »** (par exemple celui récemment signé avec le Japon), désormais plus fréquents, pour lesquels l'information et l'association du Parlement et de la société civile sont encore plus essentiels, puisqu'il n'y a pas de processus de ratification par les parlements nationaux des États membres.

### **C. CE TRAVAIL A PERMIS DE RELEVER LA PORTÉE DES ENGAGEMENTS PRIS DANS L'AECG TOUT EN MAÎTRISANT LES RISQUES IDENTIFIÉS**

L'ensemble de ces travaux préparatoires et actions politiques ont permis, nous l'avons vu, d'obtenir des engagements supplémentaires de la part de nos partenaires européens et du Canada sur le respect de l'Accord de Paris, la coopération franco-canadienne pour l'environnement et le climat et le « verdissement » des nouveaux accords commerciaux.

Le temps passé depuis l'entrée en application provisoire de l'AECG autorise aussi d'en tirer un premier bilan, éclairé par le suivi rigoureux mis en place, qui est rassurant.

#### **1. Les filières les plus sensibles sont rigoureusement suivies**

Tout d'abord, les filières agricoles sensibles font l'objet d'un suivi continu et attentif. La recommandation du rapport des inspections a été appliquée : il a été décidé d'instaurer un comité de suivi des filières agricoles sensibles qui réunira tous les six mois les directeurs d'une dizaine d'administrations différentes, les unes en charge du suivi de la politique commerciale, les autres de la collection des données, sous la présidence de la secrétaire générale aux affaires européennes. Une première réunion de ce comité s'est tenue le 18 juin 2019. Chaque filière sensible y a été examinée. Des dispositifs de veille ont également été institués au service économique régional rattaché à notre ambassade à Ottawa, concernant notamment la viande bovine et l'éthanol.

#### **2. L'application provisoire de l'accord favorise les producteurs européens et en particulier français**

Ce suivi montre clairement que, jusqu'à présent au moins, l'application des clauses commerciales de l'AECG depuis septembre 2017 n'a pas eu d'incidence négative, loin de là, pour les producteurs européens et spécialement français.

### a. L'évolution du commerce euro-canadien

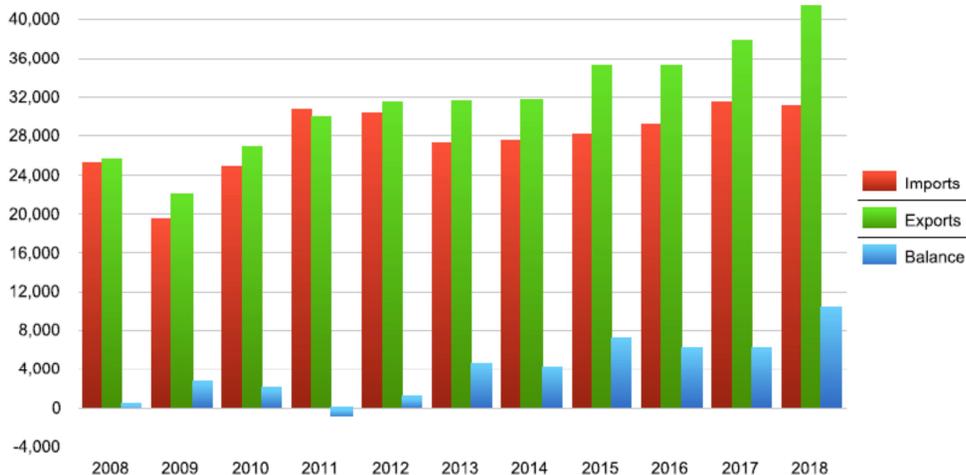
Si l'on compare 2018, première année pleine d'application (provisoire) de l'AECG, à 2017, le commerce de biens entre l'Union européenne et le Canada a été dynamique : son montant global est passé de 69,2 milliards d'euros à 72,3 milliards.

Cette évolution a été portée par une **forte croissance des exportations européennes vers le Canada, qui sont passées de 37,7 milliards d'euros à 41,3 milliards, soit + 9,7 %**. Dans le même temps, les importations européennes depuis le Canada reculaient de 31,5 milliards d'euros à 31 milliards, soit – 1,6 %. La balance bilatérale s'est donc fortement améliorée au bénéfice de l'Union, son excédent passant de 6,2 milliards d'euros à 10,4 milliards.

Le graphique ci-après montre bien cette évolution de la balance bilatérale Union-Canada en 2018. On y voit aussi que la tendance à l'augmentation des exportations européennes vers le Canada et du solde bilatéral s'inscrit dans la durée. Dans ces conditions, il est peut-être prématuré de soutenir que les résultats de 2018 sont principalement le fruit de la mise en œuvre de l'AECG. Mais il n'en reste pas moins que celle-ci n'a, en tout état de cause, pas eu d'effet négatif.

#### *Le commerce de biens entre l'Union européenne et le Canada*

(en millions d'euros)



Source : Commission européenne, direction générale du commerce, unités A4/G2, European Union, Trade in goods with Canada, 2018.

### b. L'évolution du commerce franco-canadien

La situation est comparable au niveau franco-canadien.

Selon les douanes françaises, **les exportations françaises de biens à destination du Canada ont augmenté de 6,6 % en 2018 par rapport à 2017**,

passant de 3,15 milliards d'euros à 3,36 milliards. Dans le même temps, les importations françaises depuis le Canada baissent de 6,6 %, tombant de 3,11 milliards d'euros à 2,91 milliards. Le solde bilatéral a donc évolué très favorablement pour la France, l'excédent passant de 40 millions d'euros à 455 millions.

Concernant les exportations canadiennes, il s'agit pour une bonne part de commodités (produits agricoles, minerais et hydrocarbures), dont les débouchés varient d'une année sur l'autre en fonction des cours et des opportunités, ce qui explique partiellement le recul en 2018 des exportations canadiennes vers l'Europe. Par exemple, le colza canadien s'est plutôt orienté vers le marché chinois du fait de bonnes récoltes en France.

Les retours dont nous disposons sur certains secteurs économiques montrent des évolutions très favorables de nos exportations au Canada, qui semblent souvent en grande partie liées à la suppression de droits de douane ou à l'ouverture de contingents tarifaires grâce à l'AECG : de 2017 à 2018, ces exportations ont ainsi augmenté de 8 % pour les produits des industries agroalimentaires (et de beaucoup plus pour certains sous-secteurs : 17 % pour les eaux minérales, près de 20 % pour les produits laitiers et fromages...), de 119 % pour les automobiles, de 15 % pour l'ensemble de l'industrie chimique, de 16 % pour les parfums et cosmétiques en particulier, de 13,5 % pour le textile et le cuir...

Encore les opportunités créées par l'AECG ne semblent-elles pas encore pleinement utilisées par les opérateurs économiques : pour bénéficier des tarifs douaniers réduits ou supprimés de l'AECG, ceux-ci doivent obtenir le statut d'exportateur enregistré en s'inscrivant sur le registre « REX ». Il semble que seulement un gros tiers des exportateurs français au Canada aient réalisé cette démarche, soit par manque d'information, soit compte tenu de sa complexité. Les exportateurs souhaitant bénéficier des avantages de l'AECG doivent en effet justifier de leur respect des « règles d'origine » (leurs produits ne doivent pas incorporer une part excessive de valeur ajoutée non européenne), ce qui est inévitablement complexe dans certains cas. Quoi qu'il en soit, **il appartient aux pouvoirs publics et à l'administration des douanes de conduire les actions d'information et/ou de simplification qui permettront à un plus grand nombre d'entreprises, en particulier de PME, de mettre à profit l'AECG.**

### *c. Les filières agricoles*

Les données recueillies concernant les filières agricoles sensibles montrent une évolution nulle ou très limitée des importations depuis le Canada.

En revanche, les producteurs européens bénéficient à plein des ouvertures canadiennes en matière de fromages.

- *La viande bovine*

**Les importations européennes de viande bovine depuis le Canada – qui sont en grande partie constituées de bison – se sont élevées à 1 350 téc (tonnes équivalent carcasse) en 2018, soit 0,02 % de la consommation européenne totale. On est également très loin du contingent théorique de 19 440 téc<sup>(1)</sup> de viande bovine canadienne susceptible d’être importée sans droit de douane qui est prévu en deuxième année d’application de l’AECG.** De plus, une partie de ces importations se fait hors contingents tarifaires ou sur des contingents tarifaires accordés antérieurement à l’AECG. Il est enfin à noter que les exportations européennes vers le Canada, bien que faibles elles-aussi, ont toutefois été deux fois plus élevées (2 700 téc).

En France, ces importations depuis le Canada ont représenté 119 téc en 2018.

À moyen terme, l’AECG, nous l’avons vu, ouvre la possibilité d’aller vers l’importation sans droits de douane de près de 68 000 tonnes de viande bovine canadienne. Il faut garder à l’esprit qu’un tel niveau, pour le moment hypothétique, représenterait à peine 1 % de la consommation européenne (plus de 7 millions de téc, dont 1,5 million en France).

Certes, les effets seraient plus déstabilisants si ces importations depuis le Canada se concentraient sur les pièces à haute valeur ajoutée (l’aloyau), dont le tonnage global de consommation en Europe est estimé à 800 000 téc, dont un peu moins de la moitié provenant de l’élevage allaitant. Mais cela supposerait que les autres morceaux des carcasses puissent être écoulés par les producteurs canadiens sur d’autres marchés (notamment en Amérique du Nord), alors même que les coûts de production de cette filière « aux normes européennes » ne seraient pas compétitifs sur ces marchés non-européens. Ce risque est donc à nuancer selon des experts. De manière plus générale, si les prix de gros du bœuf sont souvent inférieurs d’environ 40 % aujourd’hui au Canada par rapport à la France, cet écart serait réduit voire annulé dans les exploitations canadiennes qui se mettraient aux normes européennes.

**Le développement d’une filière canadienne d’élevage bovin aux normes européennes reste donc incertain, d’autant que le bœuf canadien dispose déjà de très solides marchés d’exportation sur les autres continents :** d’après les dernières statistiques officielles canadiennes (portant sur douze mois s’achevant à avril 2019), on ne trouve aucun pays européen parmi les dix premiers acheteurs de viande rouge (bœuf et veau) canadienne, qui absorbent plus de 98 % des exportations canadiennes dans ce domaine. En fait, comme pour d’autres produits, les États-Unis sont la destination de 71 % des exportations canadiennes de viande rouge, suivis principalement par des pays asiatiques. Ces marchés sont en outre en très forte croissance : + 25 % sur un an pour les États-Unis, + 87 %

---

(1) Hors bison et hors « contingent Hilton » partagé avec les États-Unis.

pour le Japon, + 345 % pour la Chine ! Dans ce contexte, la priorité canadienne est sans doute plus à la consolidation de ces positions avantageuses qu'à la conquête d'un marché européen soumis à de fortes contraintes réglementaires.

**Pour autant, les inquiétudes des éleveurs sont légitimes et doivent être prises en compte. En effet, l'élevage bovin constitue un élément à la fois particulièrement structurant et fragile de notre agriculture et de nos territoires.** La France dispose du premier cheptel bovin européen (18,6 millions de têtes en 2017) : 166 000 exploitations détiennent des bovins, dont 100 000 des vaches allaitantes, soit un cinquième de toutes les exploitations. De plus, l'élevage bovin allaitant est particulièrement concentré dans les régions de moyenne montagne et joue un rôle déterminant dans le maintien de l'activité dans des territoires peu denses et dans la préservation des paysages. Enfin, la faiblesse récurrente de leurs revenus montre la fragilité des exploitations spécialisées dans l'élevage bovin allaitant. D'après l'INSEE, le « résultat courant avant impôts par unité de travail non salarié » était en 2017 de 17 111 euros seulement en moyenne pour les exploitants orientés vers la viande bovine, soit le niveau le plus faible parmi les onze grandes « orientations » de production agricole identifiées et un niveau inférieur de 35 % au niveau moyen toutes orientations confondues.

**Un suivi spécifique de la filière a été mis en place. Il doit être poursuivi et il faudra envisager des mesures d'accompagnement si nécessaire. Au niveau européen, l'une des réponses réside dans la démarche d'« enveloppe globale » que le gouvernement français a réussi à faire accepter à nos partenaires :** il ne peut plus être question de prévoir, dans les accords commerciaux, des contingents d'importation sans tenir compte de ceux concédés dans d'autres accords ou envisagés. Il faut raisonner sur le niveau global d'ouverture aux importations acceptable sur chaque marché agricole sensible. Ce niveau ne saurait dépasser quelques pourcents de la consommation européenne.

- *La viande porcine*

**Les importations européennes depuis le Canada sont restées très faibles** en 2018, avec 400 téc importées depuis le Canada, contre 34 000 téc exportées d'Europe vers le Canada.

Les échanges de viande porcine et de jambon entre la France et le Canada restent minimes : en 2018, 600 téc d'exportations françaises pour 28 téc d'importations.

- *La volaille*

On ne relève **aucun impact** en l'absence de mesures significatives de libéralisation des échanges de volailles et d'« ovoproduits » dans l'AECG (la libéralisation ne porte que sur les animaux vivants, la viande de canards, oies et pintades, et les foies gras).

- *Les sucres et produits sucrés*

**Les échanges** de sucres et produits sucrés avec le Canada, en forte croissance depuis quelques années (surtout pour les produits sucrés), **restent très favorables à l'Union européenne en général et à la France en particulier** : en 2018, 372 millions d'euros d'exportations européennes vers le Canada, contre 143 millions d'euros d'importations depuis ce pays. Concernant la France, 46 millions d'euros d'exportations pour 24 millions d'importations.

- *L'éthanol*

**Les importations européennes en provenance du Canada restent presque nulles** : 139 tonnes en 2018 (dont 2 tonnes pour la France). Rien ne laisse présager un « effet de swap » avec la production états-unienne (par lequel celle-ci serait vendue au Canada qui dès lors exporterait son éthanol en Europe, de sorte que l'éthanol états-unien bénéficierait indirectement et indûment de l'AECG).

- *Les fromages*

Dans l'autre sens, les producteurs européens semblent avoir pleinement mis à profit les contingents à droit nul de fromages qu'ils pouvaient placer au Canada en application de l'AECG, malgré les craintes qui s'étaient exprimées quant à la manière dont seraient gérés ces contingents par les autorités canadiennes. Selon les données transmises par la Commission européenne et le Canada, **ces contingents ont été remplis à 98,5 %**.

D'après les informations recueillies durant les auditions, **les exportations françaises de fromages vers le Canada ont augmenté de 1 000 tonnes, soit 25 %**, en un an. Cette croissance devrait se poursuivre (le contingent tarifaire ouvert par le Canada monte progressivement en volume). L'accès des produits français au marché canadien est facilité par l'implantation locale antérieure d'entreprises françaises du secteur et ce marché est apprécié en raison du niveau élevé des prix qui y sont pratiqués.

### **3. Le Canada tient ses engagements quant au respect des préférences collectives européennes**

Comme nous l'avons dit, l'AECG ne change rien à l'obligation pour tous les produits commercialisés dans l'Union européenne, importés ou non, de respecter les règles européennes, dont les dispositions sanitaires et phytosanitaires (SPS) s'appliquant à l'alimentation.

S'agissant en particulier de la viande bovine, les autorités canadiennes ne contestent pas que le développement d'exportations vers l'Union européenne implique la mise en place d'une filière d'élevage et d'abattage respectant les normes européennes. Cette filière n'existe pratiquement toujours pas (36 fermes canadiennes concernées, nous l'avons vu) et la très grande faiblesse du niveau de

ces exportations, près de deux ans après l'entrée en vigueur provisoire de l'AECG, montre que les éleveurs et entreprises du Canada n'essaient pas de « tricher » en vendant en Europe des produits non conformes.

Au demeurant, **les contrôles opérés n'ont révélé aucune irrégularité**, alors que la direction générale de l'alimentation a vérifié 52 lots de viande bovine.

Les audits effectués régulièrement au Canada par la Commission européenne, le dernier en 2016, ont également montré un fonctionnement satisfaisant des laboratoires canadiens et des systèmes de contrôle de la production de bœuf sans hormones et de porc sans ractopamine. Un nouvel audit sanitaire doit être conduit par la Commission européenne au Canada d'ici la fin de l'année 2019.

#### **4. Les études économétriques conduisent à relativiser les enjeux macroéconomiques et environnementaux de l'AECG**

Plusieurs évaluations *ex ante*, reposant sur des modélisations économétriques, de l'impact macroéconomique d'un accord commercial euro-canadien ont été conduites.

La plupart ont été réalisées avant l'achèvement des négociations, voire même avant leur lancement : elles reposaient donc par définition sur des hypothèses sur ce à quoi ces négociations pourraient aboutir, incertitude supplémentaire s'ajoutant à celles qui sont inhérentes aux modèles économétriques.

En 2008, les autorités canadiennes et européennes ont ainsi commandité une étude conjointe destinée à valider l'ouverture de négociations commerciales qu'elles envisageaient<sup>(1)</sup>. En 2011, une autre étude a été commandée par la Commission européenne, qui avait l'avantage d'analyser un éventuel accord sous l'angle de la soutenabilité et d'évaluer plusieurs hypothèses sur le contenu de cet accord<sup>(2)</sup>. En 2017, l'office parlementaire du budget canadien a également produit une analyse<sup>(3)</sup>. D'autres analyses ont été produites par des universitaires.

Enfin, il faut saluer le travail réalisé par le CEPII, présenté *supra* car venant à l'appui de l'étude d'impact du présent projet de loi. Par rapport aux autres études disponibles, celle du CEPII a le double mérite de traiter de l'impact au niveau de la France (pas seulement de l'Union européenne) et, étant postérieure à la signature et même à l'entrée en vigueur provisoire de l'AECG, de baser ses calculs sur les clauses effectives de cet accord et non sur des hypothèses sur son contenu. Par ailleurs, elle est extrêmement fine dans l'analyse des impacts par

---

(1) Assessing the costs and benefits of a closer EU-Canada economic partnership – A Joint Study by the European Commission and the Government of Canada, 2008.

(2) A Trade SIA Relating to the Negotiation of a Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) Between the EU and Canada – Trade 10/B3/B06, juin 2011.

(3) Bureau du directeur parlementaire du budget, L'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'UE – Analyse prospective, Ottawa, 2 mai 2017.

secteur économique et comporte aussi des éléments sur les prévisions d'émissions de gaz à effet de serre.

#### *a. Les prévisions d'impact macroéconomique*

S'agissant de l'impact macroéconomique global d'une libéralisation des échanges avec le Canada, pratiquement toutes les études concluent à un **impact positif**, « toutes choses égales par ailleurs », sur la croissance du PIB aussi bien au Canada que dans l'Union européenne et spécifiquement en France quand l'analyse descend à ce niveau. Cependant, cet impact apparaît **globalement faible**, surtout du côté européen : la différence d'impact mesuré en pourcentage du PIB entre les deux bords de l'Atlantique résulte de la différence de taille des économies ; en effet le PIB canadien représente environ 9 % de celui de l'Union européenne (et 62 % du PIB français, sur la base des chiffres de la base de données du Fonds monétaire international). Plus généralement, la relative modestie des impacts globaux observés s'explique par le niveau déjà faible des droits de douane pratiqués par les deux partenaires avant l'AECG (la libéralisation est donc d'ampleur modérée) et la distance géographique entre eux, qui limite de toute façon les potentialités commerciales.

Les principales études donnent donc les résultats suivants :

– l'étude conjointe euro-canadienne de 2008 précitée concluait à un gain net cumulé de PIB résultant d'un accord de libre-échange qui serait de 0,77 % au Canada et de 0,08 % dans l'Union européenne. Selon ce document, les exportations européennes vers le Canada augmenteraient de 24 % et celles du Canada vers l'Union de près de 21 % ;

– l'étude européenne de soutenabilité de 2011 évaluait le gain final cumulé de PIB entre 0,18 % et 0,36 % pour le Canada, selon le degré d'ambition de l'accord qui serait négocié (quatre hypothèses envisagées), mais seulement à 0,02 % ou 0,03 % pour l'Union européenne. L'impact serait également limité sur les exportations globales des deux entités : entre + 0,54 % et + 1,56 % pour le Canada ; entre + 0,05 % et + 0,07 % seulement pour l'Union ;

– l'étude canadienne de 2017 donne un gain de PIB pour le Canada qui serait de l'ordre de 0,4 %. Les investissements dans ce pays augmenteraient de 0,6 %. Les échanges de biens entre l'Union et le Canada s'accroîtraient de plus de 10 milliards de dollars canadiens : ce surplus serait concentré sur les matériels de transports, le textile et l'agroalimentaire s'agissant des exportations européennes ; sur les produits primaires (agriculture, foresterie, pêche, métaux...) du côté canadien. En contrepartie, par effet de substitution, le commerce canadien dépendrait un peu moins des États-Unis : les exportations vers ceux-ci diminueraient de plus d'un milliard de dollars canadiens ;

– l'étude du CEPII anticipe une assez forte augmentation des échanges euro-canadiens et plus spécifiquement franco-canadiens – les exportations européennes de biens et services vers le Canada augmenteraient de 20 % (de 14 %

s'agissant de celles de la France), les canadiennes vers l'Union de 30 % (et même de 40 % vers la France). Cependant, ces évolutions s'appliquant à des niveaux de départ faibles – actuellement aussi bien nos importations depuis le Canada que nos exportations vers ce pays pèsent à peine plus de 0,1 % de notre PIB –, les conséquences macroéconomiques resteraient limitées. Rapportée à l'ensemble des exportations, la hausse consécutive à l'AECG ne serait que de 1,8 % pour le Canada, 0,4 % pour l'Union et 0,2 % pour la France. Le CEPII débouche ainsi sur la prévision d'un gain de PIB de 0,02 % pour la France à l'horizon 2035, de moins de 0,01 % pour l'Union européenne globalement, mais de 0,42 % pour le Canada. Un gain de 0,02 % du PIB, cela représente par Français une dizaine d'euros au plus.

### ***b. Les prévisions d'impact sectoriel***

Au-delà de l'impact économique global, l'étude du CEPII s'efforce de prévoir l'impact par secteur économique. Là-aussi, il ressort généralement faible. Les impacts anticipés (positifs ou négatifs) sur la valeur ajoutée sectorielle sont inférieurs à 0,15 % dans pratiquement tous les secteurs économiques.

Quelques secteurs industriels seraient toutefois un peu plus bénéficiaires de l'AECG : celui-ci accroîtrait notamment la valeur ajoutée de 0,44 % dans le secteur textile et de 0,21 % dans la chimie.

Les effets négatifs les plus significatifs, en pourcentage, concerneraient certains secteurs agricoles ou agro-industriels : la transformation de la viande rouge (– 4,8 % en valeur ajoutée), l'élevage de bétail (– 1,71 %), les cultures de céréales autres que le blé (– 0,21 %) et les cultures sucrières (– 0,19 %). En valeur absolue, ces impacts restent modestes, car les secteurs agricoles concernés ont un poids limité dans notre richesse nationale : les pertes de valeur ajoutée dans la transformation de la viande rouge et l'élevage seraient respectivement d'une soixante et d'une dizaine de millions d'euros, soit seulement 0,003 % de notre PIB global. Mais on voit qu'en valeur relative (en %), ces risques de pertes sont plus significatifs. Ils doivent toutefois être relativisés pour une raison qu'explique l'étude d'impact <sup>(1)</sup> : selon celle-ci, les deux secteurs en cause présentent « *des particularités fortes tendant à minorer substantiellement l'impact in fine sur les revenus des agriculteurs. Dans le secteur du bétail, 73 % des revenus des exploitants provient en effet d'aides découplées de la politique agricole commune de l'UE, c'est-à-dire d'aides non liées à la production et donc ne relevant pas de la valeur ajoutée (équivalent de 207 % du revenu en bovin viande et de 79 % du revenu en bovin lait). La perte de valeur-ajoutée estimée à – 1,7 % porte donc uniquement sur la valeur ajoutée des 27 % de leurs revenus tirés directement de leur production, soit une incidence sur le revenu inférieure à – 0,4 %.* »

---

(1) Voir dans l'étude d'impact : Annexe 1 : Résumé succinct de l'étude d'impact macro-économique et environnemental de l'AECG conduite par le CEPII.

### *c. Les prévisions concernant les émissions de gaz à effet de serre*

L'étude du CEPII propose également une quantification de l'impact prévisible de l'AECG sur les émissions de gaz à effet de serre.

L'étude part du postulat que l'Union européenne et le Canada sont tenus par leurs engagements de l'Accord de Paris. En conséquence, si l'AECG était potentiellement source d'émissions supplémentaires dans leurs économies respectives, ils prendraient obligatoirement des mesures d'ajustement, de sorte qu'*in fine*, leurs émissions n'augmenteraient pas. Dans une telle optique, des émissions supplémentaires ne peuvent provenir que de secteurs ou de pays non couverts par l'Accord de Paris.

Il en est ainsi du fret international. L'AECG aura pour effet de modifier (un peu) la structure des échanges internationaux, en développant les échanges transatlantiques euro-canadiens, mais aussi en réduisant, par effet de substitution, certains autres échanges, notamment intracontinentaux : les émissions du transport maritime et aérien devraient légèrement augmenter, mais cette augmentation serait compensée en partie par une diminution de celles du transport terrestre. En fin de compte, à moyen terme, **l'impact de l'AECG sur le total des émissions de gaz à effet de serre du transport international serait inférieur à 0,005 %, donc négligeable.**

L'AECG pourrait aussi, selon les calculs du CEPII, entraîner une variation un peu plus substantielle des émissions d'un pays qui n'est pourtant partie à l'accord, les États-Unis : leurs émissions de gaz à effet de serre pourraient augmenter de 0,04 % (+ 4 millions de tonnes équivalent CO<sub>2</sub>). En effet, ils ne sont pas tenus par l'Accord de Paris et leur économie bénéficiera indirectement de l'AECG, car ils sont la source de nombreuses consommations intermédiaires des signataires de ce dernier (du Canada en particulier).

S'agissant enfin de l'Europe et du Canada, l'AECG, nous l'avons dit, n'est pas censé avoir pour effet d'augmenter les émissions de gaz à effet de serre, compte tenu de l'Accord de Paris, mais cela signifie que les émissions supplémentaires liées au (petit) surplus d'activité économique attendu de l'AECG devront faire l'objet de contre-mesures, lesquelles devraient prendre la forme d'une augmentation de la fiscalité carbone. À son tour, cette évolution fiscale rétroagira négativement sur l'économie, réduisant partiellement les gains de pouvoir d'achat résultant de l'AECG. Cet effet dépressif serait toutefois très limité, étant inférieur à 0,01 % du PIB au Canada comme dans l'Union européenne.

Cette analyse du CEPII sur les émissions de gaz à effet de serre constitue un premier exercice de quantification des effets environnementaux qu'il convient de saluer. Elle se heurte toutefois à plusieurs limites méthodologiques :

– elle n'évalue pas les scénarios dans lesquels les partenaires ne respecteraient pas leurs engagements de l'Accord de Paris ;

– elle évalue les mesures correctives que les signataires sont censés prendre (pour respecter leurs engagements malgré les émissions supplémentaires consécutives à l’AECG) en variation de prix du carbone, ce qui n’est pas évident à traduire en termes de politiques publiques qu’il faudrait alors mettre en place ;

– compte tenu du postulat de respect de l’Accord de Paris par les secteurs économiques qui y sont soumis, elle anticipe des reports d’activité sur des secteurs non régulés qui ne vont pas de soi ;

– enfin, elle ignore la dimension majeure de l’impact sur la biodiversité, qui pourrait pourtant être l’objet d’une quantification (et devra absolument l’être dans l’analyse préalable de l’opportunité de ratifier l’accord qui vient d’être acté avec le Mercosur, au vu des enjeux concernant en particulier la forêt amazonienne).

Pour les études d’impact qui seront réalisées dans le futur, une approche ouverte permettant d’intégrer les attentes des parties prenantes renforcerait la solidité du dispositif et l’adhésion de ces parties prenantes à ses résultats.

## **D. ENFIN, LES INCERTITUDES JURIDIQUES ONT ÉTÉ LEVÉES**

Enfin, le temps pris pour « mûrir » notre ratification de l’AECG nous permet de prendre en considération les décisions rendues entre-temps par plusieurs hautes juridictions, saisies de la conformité de l’AECG à des normes juridiques fondamentales.

### **1. La décision du Conseil constitutionnel**

En février 2017, le Conseil constitutionnel a été saisi de la constitutionnalité de l’AECG par des députés de la majorité précédente.

Dans sa décision rendue en juillet 2017 <sup>(1)</sup>, le Conseil rappelle d’abord le champ du contrôle qu’il se considère habilité à exercer sur un accord international passé par l’Union européenne : lorsque de tels engagements « *contiennent une clause contraire à la Constitution, remettent en cause les droits et libertés constitutionnellement garantis ou portent atteinte aux conditions essentielles d’exercice de la souveraineté nationale, l’autorisation de les ratifier appelle une révision constitutionnelle* ». S’agissant des stipulations d’un accord européen relevant d’une compétence exclusive de l’Union (mais soumises à ratification nationale en raison de leur appartenance à un accord « mixte »), « *il revient seulement au Conseil constitutionnel (...) de veiller à ce qu’elles ne mettent pas en cause une règle ou un principe inhérent à l’identité constitutionnelle de la France* ».

---

(1) Décision n° 2017-749 DC du 31 juillet 2017.

Le Conseil se prononce ensuite principalement sur deux points particuliers : le mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États (RDIE) et le principe de précaution.

• Le RDIE relève en effet des compétences partagées entre les États et l'Union, ce qui justifie un contrôle plus poussé du Conseil. Il constitue par ailleurs l'une des dispositions les plus contestées de l'AECG, plusieurs critiques de fond pouvant être exprimées : l'atteinte aux souverainetés nationales, puisque l'on met en place un dispositif de tribunal alternatif aux juridictions nationales ; le principe d'égalité devant la loi, puisque ce dispositif alternatif est réservé à certains justiciables (les entreprises canadiennes en conflit avec des autorités de pays européens et réciproquement les entreprises européennes en conflit avec des autorités canadiennes) ; le principe d'impartialité de la justice, en raison des doutes émis à l'encontre du fonctionnement des systèmes d'arbitrage international.

**Le Conseil constitutionnel écarte tous ces arguments en se référant aux stipulations de l'AECG.** Il relève plusieurs points :

– **l'AECG encadre strictement les compétences du tribunal des investissements**, qui sont limitées à l'attribution éventuelle de dommages pécuniaires et à la restitution de biens, sans pouvoir d'interprétation ni d'annulation des réglementations des États et de l'Union européenne, ni pouvoir de saisie, ni enfin pouvoir d'exécution de ses sentences ;

– **l'accord respecte la souveraineté des États dans la désignation des juges**, puisque ceux-ci seront désignés d'un commun accord entre le Canada et l'Union européenne et que « *la position de l'Union européenne doit alors être fixée d'un commun accord avec les États membres* » ;

– **il comprend des garanties quant à la compétence des juges et au fonctionnement du tribunal** (le Conseil rappelle que l'accord définit les qualifications que devront avoir les juges et stipule qu'ils sont indépendants, ne reçoivent aucune instruction, évitent les situations de conflit d'intérêts, sont nommés pour un mandat à durée fixe renouvelable une seule fois, *etc.*) ;

– pour ce qui concerne la différence de traitement entre investisseurs (dans l'accès au tribunal des investissements, réservé chaque fois à ceux de l'autre partie), d'une part l'instrument interprétatif commun joint à l'AECG garantit que ce dernier « *ne conduira pas à accorder un traitement plus favorable aux investisseurs étrangers qu'aux investisseurs nationaux* », d'autre part une telle différence de traitement peut, selon le Conseil, être justifiée par un motif d'intérêt général en rapport direct avec l'objet de l'accord. Cette justification des différences de traitement est en effet classique dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Et, dans le cas d'espèce, le Conseil la valide en observant que le dispositif répond « *au double motif d'intérêt général tenant, d'un côté, à créer, de manière réciproque, un cadre protecteur pour les investisseurs français au Canada et, de l'autre, à attirer les investissements canadiens en France* », lequel

est « *en rapport direct avec l'objet de l'accord, qui est de favoriser les échanges entre les parties* ».

• Le principe de précaution étant mentionné par la Charte de l'environnement, qui a valeur constitutionnelle, le Conseil constitutionnel considère qu'il doit en vérifier le respect. Mais il rejette ensuite les arguments des requérants selon lequel ce principe ne serait pas respecté par l'AECG, en raison notamment de l'absence de mention explicite de ce principe.

**La haute juridiction estime à cet égard que « l'absence de mention expresse du principe de précaution dans les stipulations de l'accord qui relèvent d'une compétence partagée entre l'Union européenne et les États membres n'importe pas de méconnaissance de ce principe ».**

Elle relève, en outre, que l'accord comprend tout de même une stipulation allant dans le sens du principe de précaution, à son article 24.8, selon lequel « *les parties reconnaissent que, en cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne sert pas de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures économiquement efficaces visant à prévenir la dégradation de l'environnement* ».

De manière plus générale, le Conseil rappelle que « *l'accord comporte des stipulations qui rappellent la capacité des parties à légiférer et à réglementer* », qu'il cite.

Tous ces éléments conduisent le Conseil constitutionnel à conclure que l'AECG « *ne comporte pas de clause contraire à la Constitution* ».

## **2. L'avis de la Cour de justice de l'Union européenne**

Le 7 septembre 2017, la Belgique a demandé l'avis de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) au sujet de la compatibilité du mécanisme de règlement des différends investisseurs/États (RDIE) de l'AECG avec les traités européens.

Cette saisine résultait d'un accord politique entre le gouvernement fédéral belge et ses entités fédérées, passé suite à la crise provoquée par le refus initial de plusieurs parlements régionaux ou communautaires (Wallonie, Bruxelles, Communautés française et germanophone) d'entériner l'AECG.

Le recours belge posait plusieurs questions recoupant en partie celles soulevées en France devant le Conseil constitutionnel, telles que celles de l'égalité de traitement entre investisseurs ou de l'indépendance et de l'impartialité du tribunal des investissements. Il renvoyait aussi à la question de la compétence exclusive de la CJUE pour l'interprétation définitive du droit de l'Union européenne, qui rend compte de l'autonomie de l'ordre juridique européen.

L'avis de la CJUE était d'autant plus attendu que, dans une affaire voisine mais légèrement différente, un arrêt de la juridiction européenne venait de priver d'effet une clause de RDIE, prévue en l'espèce dans un accord bilatéral de protection des investissements conclu entre deux États membres, l'ex-Tchécoslovaquie (qui n'était pas encore membre de l'Union européenne lors de la signature de cet accord) et les Pays-Bas <sup>(1)</sup>. La CJUE a en effet considéré que le tribunal arbitral établi par cet accord pouvait être amené à interpréter, voire à appliquer, le droit européen, sans pour autant avoir la qualité de juridiction d'un des États membres l'habilitant à saisir la même CJUE à titre préjudiciel sur une question de droit européen. La pleine efficacité du droit de l'Union n'était donc pas assurée. Mais, nous l'avons dit, il s'agissait en l'espèce d'un tribunal arbitral établi par un accord s'appliquant entre deux États membres, pas avec un pays tiers tel que le Canada. Cette différence entre ce cas et celui de l'AECG a été soulignée par plusieurs observateurs.

De fait, dans son avis rendu le 30 avril 2019 <sup>(2)</sup>, **la CJUE écarte l'ensemble des arguments** à l'encontre de l'AECG.

● Sur la question de l'autonomie de l'ordre juridique européen, elle considère, conformément à sa jurisprudence traditionnelle, que la création d'une juridiction chargée d'interpréter des dispositions d'un accord international de l'Union européenne n'est pas en tant que telle prohibée. Mais cette juridiction ne saurait être habilitée à interpréter ou à appliquer des dispositions du droit européen autres que celles de l'accord en cause ou à rendre des décisions qui puissent avoir pour effet d'empêcher les institutions de l'Union de fonctionner conformément au cadre constitutionnel de celle-ci, lequel repose sur un certain nombre de valeurs fondamentales.

La CJUE constate ensuite que l'AECG ne confère au tribunal des investissements aucune compétence excédant l'interprétation et l'application des dispositions de l'accord lui-même.

Elle souligne notamment que l'accord confère à l'Union européenne le pouvoir de déterminer, lorsqu'un investisseur canadien cherche à contester des mesures adoptées par un État-membre et/ou par l'Union, si la question doit, eu égard aux règles de répartition des compétences entre l'Union et ses États membres, être portée contre cet État-membre ou contre l'Union. La compétence exclusive de la CJUE pour statuer sur la répartition des compétences entre l'Union et ses États membres est ainsi préservée.

La CJUE relève par ailleurs que l'AECG comporte des clauses qui interdisent une remise en cause, par le tribunal des investissements, des choix démocratiquement opérés par les États membres en matière de protection de l'ordre et de la sécurité publique, de la santé, de la sécurité alimentaire, des

---

(1) Arrêt du 6 mars 2018, Slovaquie/Achmea BV, C-284/16.

(2) Avis 1/17 de la Cour (assemblée plénière).

conditions de vie des animaux, de l'environnement, du bien-être au travail, de la protection des consommateurs, *etc.* Si le tribunal des investissements avait la compétence, dans le cadre de son appréciation de restrictions de la liberté d'entreprise visées dans une plainte, de mettre en cause le niveau de protection d'un intérêt public ayant justifié ces restrictions, l'autonomie de l'ordre juridique européen pourrait être atteinte. Mais tel n'est pas le cas.

- Sur la question de l'atteinte éventuellement portée à l'effectivité du droit européen, la CJUE estime que, même si une sentence du tribunal des investissements pourrait avoir pour effet, dans des circonstances exceptionnelles, de neutraliser une amende pour infraction au droit de la concurrence infligée par la Commission européenne ou par une autorité de la concurrence d'un État-membre, cet argument doit être écarté, car le droit européen permet lui-même l'annulation de l'amende lorsque celle-ci est entachée d'un vice correspondant à celui que le tribunal de l'AECG pourrait constater.

- Comme le Conseil constitutionnel, la CJUE considère qu'il n'y a pas de rupture d'égalité de traitement, les investisseurs canadiens et européens n'étant pas dans la même situation.

- La CJUE rejette également l'argument de la violation du droit d'accès à un tribunal indépendant, en prenant notamment note des engagements pris pour assurer l'accessibilité du tribunal des investissements aux PME (et pas seulement aux grandes entreprises ayant de gros moyens financiers). Elle estime enfin que des garanties suffisantes sont données en matière d'indépendance des membres de ce tribunal.

La CJUE valide donc le dispositif de tribunal des investissements de l'AECG, tout en posant des garde-fous – notamment sur la garantie du droit des États à réglementer pour la protection des intérêts publics ou encore la nécessité de faciliter l'accès à cette juridiction de tous les justiciables, y compris les PME – qui interdiraient tout retour en arrière vers les clauses d'arbitrages plus frustes des accords de protection des investissements du passé.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa séance du mardi 9 juillet 2019, la commission examine le projet de loi autorisant la ratification de l'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Canada, d'autre part, et de l'accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Canada, d'autre part (n° 2107) (M. Jacques Maire, rapporteur).

### I. DISCUSSION GÉNÉRALE

**Mme la présidente Marielle de Sarnez.** Nous examinons aujourd'hui le projet de loi autorisant la ratification de l'accord économique et commercial avec le Canada, AECG, ou CETA si l'on utilise l'acronyme anglais.

Je remercie vivement Jacques Maire pour son rapport, de très bonne qualité et très complet, qui s'appuie sur les nombreuses auditions réalisées en l'espace d'une semaine. Je me félicite que ce document ait pu être envoyé à chacun des membres de la commission avant le week-end, ce qui constitue une gageure, compte tenu du calendrier extrêmement serré qui nous était imposé. Cela mérite d'être salué.

Depuis deux ans, notre commission s'est constamment engagée pour une plus grande association du Parlement aux procédures entourant la négociation des accords commerciaux en vue d'une plus grande transparence. Nous avons accueilli favorablement la création de la commission d'évaluation présidée par Katheline Schubert et avons auditionné ses membres en septembre 2017. Nous avons soutenu le plan d'action relatif au CETA élaboré par le Gouvernement et avons reçu les ministres concernés. Nous avons auditionné, en avril 2018, la commissaire européenne au commerce, Cecilia Malmström, et avons eu à cœur de lui délivrer notre message sur le rôle essentiel qu'ont à jouer les parlements nationaux.

Nous devons exercer la même vigilance à l'égard des études d'impact, vous le savez. En tant que députée européenne, membre de la commission du commerce international, j'avais pu vérifier à de trop nombreuses reprises le caractère insatisfaisant des études d'impact relatives aux accords commerciaux de la Commission européenne. Le même constat s'imposait pour les études d'impact du Gouvernement français : aucun développement consacré aux conséquences des accords sur l'économie française, approche macroéconomique se contentant d'hypothèses sur l'évolution du produit intérieur brut.

Nous nous sommes investis très fortement pour qu'émerge une nouvelle génération d'études d'impact. Notre commission a posé des exigences fortes quant

à la méthodologie, au contenu et au pilotage de l'étude d'impact du CETA. Le texte que le Gouvernement a présenté, accompagné de documents annexes, répond dans l'ensemble à ce que nous avons demandé, même si nous considérons que des améliorations sont encore souhaitables. Il s'appuie sur une étude du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII), qui examine les impacts réels sur l'économie française en se fondant, non sur des hypothèses, mais sur les clauses de l'accord signé, ce qui constitue bien évidemment une avancée. Il opère, pour la première fois, un suivi très précis et une analyse fine des impacts prévisibles pour chacune des filières agricoles sensibles. Enfin, nous avons obtenu qu'il y ait un pilotage politique de ces études d'impact, qui auparavant n'existait pas. À la suite de notre demande, le Premier ministre a confié la coordination de ces travaux à Sandrine Gaudin, secrétaire générale des affaires européennes, que je remercie pour la qualité de son travail et sa grande disponibilité auprès de chacun d'entre nous.

Nous nous sommes engagés fortement, au sein de notre commission, pour obtenir ces avancées : en auditionnant les cadres du CEPII en bureau élargi puis Sandrine Gaudin ; en rappelant nos exigences dans les résolutions rédigées par Jacques Maire et Olga Givernet ; en les répétant à chaque audition de Jean-Yves Le Drian et de Jean-Baptiste Lemoyne avant chacun des conseils des ministres du commerce de l'Union européenne (UE). Les résultats obtenus sont donc ceux de notre commission des affaires étrangères, et je remercie chacune et chacun d'entre vous pour son implication.

Nous devons toutefois rester vigilants pour que les engagements soient tenus et amplifiés. L'étude d'impact de l'accord doit être la première d'une nouvelle génération. Je demande au Gouvernement de confirmer publiquement son engagement à en faire désormais la norme pour tout nouvel accord de commerce. Des améliorations restent à apporter. La dimension régionale des impacts de l'accord n'est pas encore suffisamment traitée, faute d'outils adéquats. J'ai récemment exprimé devant Sandrine Gaudin le souhait, en notre nom à tous, que soit mis en place un suivi continu, sur la longue durée, quantitatif mais aussi qualitatif, des accords commerciaux, filière par filière, région par région, ce qui permettra d'envisager en temps réel d'éventuelles mesures d'accompagnement ou d'activer, si besoin est, les clauses de sauvegarde.

C'est la première fois, me semble-t-il, que la France met sur la table un tel dispositif pour accompagner un accord de commerce : une évaluation précise des conséquences de l'accord – commission Schubert –, un plan d'accompagnement du Gouvernement, des études d'impact centrées sur les filières sensibles.

Cet accord est à la fois innovant et stratégique.

Il existe des liens forts entre le Canada et la France, qui reposent sur une longue amitié et une compréhension mutuelle. Malgré certaines différences, le Canada est un pays qui nous ressemble et qui partage nos valeurs. C'est également un pays où le respect de la loi, de la règle, est un principe profondément ancré, et

nous pouvons avoir bon espoir qu'en passant des accords avec des pays comme celui-ci, nous ferons converger vers le haut les normes sanitaires et environnementales qui nous sont chères.

D'une manière générale, je souhaite davantage de transparence dans les négociations commerciales. Cela passe par une meilleure association des parlements nationaux à la politique commerciale de l'Union européenne. Il nous faut être actifs beaucoup plus en amont, exprimer une position avant même l'adoption des mandats de négociation. Il faut aussi que les futurs accords commerciaux restent mixtes, afin que les parlements nationaux gardent leur pleine souveraineté. Je souhaite vraiment que le gouvernement français fasse valoir cette exigence auprès de la nouvelle Commission européenne. C'est par notre action résolue de parlementaires que nous pourrions promouvoir un nouvel agenda démocratique pour le commerce international. Le Gouvernement devra compter sur la détermination de notre commission.

**M. Jacques Maire, rapporteur.** L'examen de ce projet de loi de ratification est un moment important pour notre commission. Nous nous devons d'être à la hauteur des enjeux, compte tenu du strict encadrement du contrôle que prévoit le régime de la V<sup>e</sup> République dans le domaine international, et de la crise de confiance qui affecte nos concitoyens à l'égard du commerce international.

J'adresse un grand merci à notre présidente Marielle de Sarnez et à tous ceux d'entre vous, très nombreux, qui ont joué le jeu depuis deux ans en s'intéressant à ce sujet très aride, au coût d'entrée très élevé et à la valorisation politique très incertaine, et en participant aux débats lors des auditions, lors de l'examen des propositions de résolution et en séance publique. Si nous regardons avec recul la période 2017-2019, nous pouvons dire que nous avons été au rendez-vous de l'attente des Français pour un meilleur contrôle. Dans son livre *Quand la France s'éveillera*, Pascal Lamy a rendu compte d'une audition qu'il avait faite en 2014 devant la commission des affaires étrangères en tant que directeur de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Il soulignait n'avoir perçu alors ni intérêt ni motivation chez les députés. Quand il a été auditionné par notre commission il y a quelques semaines, il a estimé que c'était le jour et la nuit.

Nous n'avons pas à être d'accord sur tout mais nous devons répondre aux attentes des Français. Il ne s'agit pas simplement de débattre, il faut aussi avoir un partenaire qui accepte la pression et qui en tire les conclusions. Je voudrais ici saluer l'attitude du secrétaire d'État auprès du ministre des affaires étrangères, qui s'est rendu devant notre commission avant chaque Conseil, qui nous en a envoyé des comptes rendus écrits après, et qui a tenu à accompagner les demandes que nous avons faites auprès du cabinet du Premier ministre pour obtenir des études d'impact, un suivi, un tableau trimestriel pour plus de transparence. C'est un acquis mais un acquis fragile parce que, vous le savez, le contrôle s'use quand on ne s'en sert pas et nos pouvoirs sont assez limités au plan formel. Si nous créons cette culture de redevabilité dans le champ commercial, nous rendrons un grand

service à nos concitoyens, à la démocratie, mais aussi à un commerce plus durable.

Certains ont émis des critiques sur le calendrier, estimant que l'examen de ce projet de loi intervenait dans des délais trop rapides, pendant l'été, et que le débat en était confisqué. Ce n'est pas le cas. Certains de nos collègues ont ouvert le débat dans l'hémicycle dès janvier 2018 et nous l'avons poursuivi en février 2019. Le travail que nous avons fait en commun nous a permis d'atteindre un niveau de compréhension, d'informations et de garanties juridiques que nous n'avions pas il y a deux ans.

Nous devons d'abord nous demander si le risque de voir un marché de 500 millions de consommateurs envahi par les producteurs d'un marché de 37 millions de personnes s'est concrétisé pour les filières sensibles. La réponse est non. En 2018, les exportations européennes et françaises vers le Canada ont augmenté respectivement de 9,7 % et de 6,6 % par rapport à 2017. De manière générale, nous constatons un effet positif pour la plupart de nos filières agricoles. Les exportations de fromage se sont ainsi accrues de 25 % en 2018.

Dans le même temps, il y a eu une diminution des importations canadiennes depuis l'Europe. Le commerce canadien repose surtout sur les *commodities*, des biens intermédiaires relativement banalisés comme les minerais, le soja et d'autres produits agricoles. Cette baisse n'est pas liée à un affaiblissement de la compétitivité de l'économie canadienne mais à l'évolution des cours mondiaux. Le minerai de fer a, par exemple, été plus demandé en Chine qu'en Europe et le soja a fait l'objet d'une bonne récolte en France en cette année 2018.

S'agissant des produits agricoles sensibles, rappelons quelques faits.

La consommation européenne de viande bovine représente plus de 7 millions de tonnes par an, dont 1,5 million pour la France. Le quota sans droits de douane que le Canada pouvait vendre en Europe en 2018 était fixé à un peu plus de 19 000 tonnes. Les exportations se sont élevées à 1 350 tonnes de viande dans l'Union européenne, dont 119 tonnes en France. Bref, le Canada n'a fourni que 0,02 % de la consommation européenne de viande bovine, et encore s'agissait-il en grande majorité de bison.

La situation n'est pas très différente pour les autres produits agricoles sensibles. Citons les chiffres pour le porc : en 2018, pour 400 tonnes importées depuis le Canada, 34 000 ont été exportées de l'UE vers le Canada. Pour l'éthanol, les échanges restent quasiment nuls, la France n'ayant importé que 2 tonnes. S'agissant du sucre et des produits sucrés, la France a vendu deux fois plus au Canada qu'elle ne lui a acheté en 2018, notre principal produit importé étant le sirop d'érable.

Au total, le solde net entre exportations et importations pour la France vis-à-vis du Canada est passé de 40 millions d'euros à 450 millions d'euros. Cela

montre que la dynamique de l'accord à ses débuts n'est pas défavorable à l'économie française.

J'en viens au partenariat franco-canadien sur l'environnement et le climat, signé en avril 2018 par les deux ministres compétents, Nicolas Hulot et Catherine McKenna, qui ont validé le plan d'action bilatéral du CETA. L'effet principal qui en découle est plus politique que matériel ; il s'agit de l'alignement du Canada sur les positions françaises au sujet de deux secteurs pour lesquels il est extrêmement difficile de convaincre nos partenaires de la nécessité de les réguler, alors qu'ils ne le sont pas par l'accord de Paris, je veux parler de l'aviation civile et de la marine marchande. Au sein de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et de l'Organisation maritime internationale (OMI), les Canadiens partagent désormais notre combat pour faire rentrer ces secteurs dans le champ de la régulation climatique.

S'agissant des garanties juridiques, un nombre important de contestations portait sur le fait que le CETA était contraire à notre droit constitutionnel, à notre capacité de réguler, au principe de précaution et à l'autonomie des juridictions européennes et françaises. Les députés de gauche, notamment socialistes, ont saisi le Conseil constitutionnel en janvier 2017, et les autorités belges avaient saisi, pour la même raison, la Cour de justice de l'Union européenne un an auparavant. Les réponses de ces deux juridictions tiennent en peu de mots : le traité n'enlève aucun droit de réglementation aux parties contractantes, la française comme l'europpéenne. En outre, il ne remet absolument pas en cause le principe de précaution, c'est écrit noir sur blanc dans la décision du Conseil constitutionnel. Ces avis peuvent ravir ou décevoir, toujours est-il que, sur un plan purement juridique, les deux cours suprêmes qui ont à juger de la capacité de légiférer de nos États ont pris des positions claires.

Un autre point de contestation concernait l'entrée en vigueur, provisoire ou définitive, des accords. Là encore, la question a été tranchée. Ces accords sont mixtes : ils ne peuvent entrer en vigueur définitivement si tous les États membres ne les ratifient pas. L'absence de ratification recouvre deux cas : soit l'État n'explicite pas sa position, car il estime qu'il faut attendre le moment propice et la bonne majorité ; soit l'État notifie à la Commission la non-ratification définitive, en raison d'une décision prononcée par une cour constitutionnelle ou d'un vote, et l'accord tombe ; il n'est plus en vigueur.

Venons-en maintenant au contenu même de l'accord. Il s'agit d'un texte touffu qui compte plus de 2 000 pages avec les multiples annexes et les déclarations. Nous ne pouvons en faire un tour exhaustif, même simplifié. Je m'attacherai donc aux dispositifs essentiels.

En matière de tarifs douaniers, il s'agit d'un accord classique. Il supprime 99 % des droits de douane, ce qui constitue un enjeu important, car les droits pouvaient être substantiels s'agissant de certains produits comme les textiles et les

vêtements – 18 % –, les produits chimiques, les cosmétiques et les véhicules automobiles – 6 %.

Le deuxième enjeu est celui des contingents agricoles. Traditionnellement, pour les secteurs ou les filières sensibles, les droits de douane sont supprimés partiellement dans le cadre d'une limitation contingentée. Il existe aujourd'hui des quotas d'exportations à droits nuls ou à droits limités. Je ne vais pas vous assommer de chiffres mais, pour aller vite, nous avons négocié, en offensif, des contingents supplémentaires pour les fromages et les produits laitiers, et consolidé quarante-deux indications géographiques françaises, dont les deux tiers concernent des fromages. Par ailleurs, nous avons échangé, en défensif, des quotas dans le domaine de la viande bovine et du porc. S'agissant des volailles et des hydrocarbures, on ne trouve rien de nouveau dans le traité : aucun avantage particulier n'y est inscrit.

Pour ce qui est de la filière bovine, nous n'avons pas constaté de frémissements dans les exportations canadiennes. Nous savons qu'il s'agit d'une question sensible qui touche à l'aménagement du territoire : l'élevage joue un rôle déterminant dans le maintien de l'activité des territoires peu denses et dans la préservation des paysages. Nous savons aussi que la fragilisation des exploitations est forte et que les revenus des éleveurs sont en jeu. La filière est très peu volontariste à l'export. Elle envisage les accords de manière défensive et a du mal à se saisir des quotas de manière offensive comme nous en avons obtenu avec le Japon pour le bœuf. Elle considère que le présent accord la menace. Les travaux que nous avons menés et les auditions auxquelles nous avons procédé ont montré qu'en réalité, le problème de la filière bovine n'est pas le CETA – rappelons que, sur un quota de 19 000 tonnes, nous n'avons importé que 119 tonnes de viande bovine du Canada –, c'est l'accumulation des normes nationales et des risques, avec en particulier un potentiel Brexit dur, qui aurait pour conséquence de fragiliser l'ensemble de la filière laitière et bovine européenne.

Nous avons aussi regardé de manière très attentive si l'exportation de bovins sur le marché européen ne constituait pas un risque à l'avenir. Nous avons acquis la conviction que le risque était limité, pour deux raisons. Tout d'abord, pour pouvoir exporter des bovins sur le marché européen, il faut répondre aux normes européennes s'appliquant aux produits de consommation, caractérisées par l'absence d'hormones, une labellisation et un étiquetage, autrement dit un contrôle de la fourche à l'assiette. Seuls trente-six fermes et quatre abattoirs canadiens répondent à ces exigences. Si ce nombre est si restreint, c'est que le coût de production de sortie est extrêmement élevé. Avec les coûts de transport, les prix arrivent quasiment au niveau européen et la question se pose de savoir si le marché européen vaut la peine dans de telles conditions. Par ailleurs, les éleveurs canadiens disposent de bien d'autres marchés d'exportation pour leur viande bovine. Savez-vous quelle place occupe l'Europe dans les exportations canadiennes ? Elle se situe en dessous de la Côte d'Ivoire, c'est tout dire. Elle n'apparaît pas dans les dix premiers marchés. Le marché chinois a reçu, en 2018, trois fois plus de bovins canadiens qu'en 2017.

La dynamique canadienne est claire : ils consomment du bœuf aux hormones et s'en montrent heureux ; ils l'exportent dans les trois quarts du monde et s'en montrent heureux ; ils ont trente-six fermes qui, pour des raisons éthiques, ont décidé de procéder autrement. Aucune dynamique économique ne semble de nature à inverser ces tendances. Cela dit, l'avenir n'est pas écrit et il faut rester attentif.

Notons que le contrôle s'exerce à deux niveaux : à la frontière et sur place.

Le contrôle à l'importation, qui s'effectue à n'importe quel point d'entrée communautaire, a pour objet de vérifier que le produit qui arrive sur le marché européen est conforme au droit communautaire. Toutes les normes liées à la santé humaine applicables dans le droit communautaire interne valent aussi pour les produits d'importation. Depuis l'entrée en vigueur du CETA, cinquante-deux prélèvements ont été effectués sur de la viande en provenance de ces trente-six fermes et de ces quatre abattoirs canadiens, et il n'y a eu aucun redressement, aucun renvoi ni aucune destruction.

Le deuxième type de contrôle, de deuxième niveau, s'exerce sur les fermes canadiennes. L'autorité canadienne qui est l'équivalent de la direction générale de l'alimentation (DGAL) française certifie les personnes chargées du contrôle du processus de production et de la qualité de l'habilitation annuelle des fermes concernées. Ce contrôle porte sur des points qui ne sont pas forcément vérifiables à l'entrée sur le marché communautaire. Il s'agit de s'assurer, en matière de bien-être animal, que les conditions d'abattage répondent bien aux normes et, en matière de processus de production, du respect des règles concernant les farines animales et les hormones. Il y a eu à peu près un contrôle de ce type par an. Le dernier, qui remonte à 2016, était globalement satisfaisant, exception faite de deux remarques que je vous communiquerai si vous le souhaitez. Un nouveau contrôle de ce type est prévu pour la fin de l'année 2019.

Nous sommes bien conscients que les revenus issus de l'élevage bovin sont fragiles, mais il faut bien voir qu'ils sont constitués pour les trois quarts de primes liées à la politique agricole commune (PAC), qui sont décorrélées du niveau de production. Si l'on cumule tous les quotas d'ouverture de l'ensemble des marchés, 4 % des volumes consommés en Europe pourraient être importés de pays tiers. Mais la baisse des revenus qui en résulterait ne s'imputerait que sur les 27 % du revenu liés à la production, les 73 % restants correspondant à des primes. Les mécanismes d'accompagnement des filières et d'atténuation de l'impact des ouvertures de marchés sont déjà puissants, mais il importe de rester vigilant.

Le but du Gouvernement, nous le verrons au fur et à mesure de la mise en œuvre des accords, est de faire en sorte que les divers contingents appliqués aux filières sensibles – contingents OMC, contingents bilatéraux, contingents à négocier – soient rassemblés au sein d'une enveloppe globale, selon le mécanisme dit de la *single pocket*. La Commission européenne s'est engagée à discuter ce concept dans le cadre de l'accord avec les pays du Mercosur. Les pays attachés à

leur élevage au sein de l'Union européenne sont particulièrement attentifs à cet enjeu.

Autre aspect du traité : l'ouverture des marchés publics. Les marchés publics français sont très ouverts, alors que les marchés canadiens le sont très peu. Après la négociation, l'ouverture concernerait non plus 5 % des marchés publics de l'État canadien et des provinces mais 35 %, et les volumes annuels concernés passeraient de 10 milliards à 70 milliards d'euros. Nous en percevons déjà les conséquences. Certains se demandent peut-être si les contreparties sont une bonne chose. Ce dispositif ne nous empêche absolument pas de garder notre pleine souveraineté sur l'organisation de nos marchés publics, car l'instrument interprétatif commun garantit explicitement le droit des États à agir comme ils l'entendent pour réguler les services publics, y compris pour renationaliser des services qui auraient été confiés au secteur privé. Précisons que c'est à la demande de nos amis belges, à la suite d'un vote lancé en 2016 à l'initiative de M. Magnette, que ce document contraignant a été ajouté à l'accord.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Il ne nous a pas été communiqué !

**M. le rapporteur.** Nous vous le transmettrons.

J'en viens aux dispositions concernant l'environnement et le développement durable. Nous aurions aimé qu'elles soient plus contraignantes. L'accord de Paris a été signé après le CETA, mais nous avons eu l'occasion de remettre à l'ordre du jour de façon explicite ses exigences, dans le cadre des déclarations interprétatives contraignantes. Grâce aux textes d'application du CETA entre la partie européenne et la partie canadienne, nous avons même pu adopter des éléments renforçant les engagements liés à l'accord de Paris. Nous aurions pu aller au-delà mais cela n'a pas été possible, faute de temps.

La question se pose de savoir s'il est possible de dénoncer le CETA au cas où un État partenaire ne respecterait pas l'accord de Paris. En réalité, il n'y a pas de dénonciation automatique mais une gradation de mesures, qui passent par une commission spéciale, le comité des ministres, un groupe d'experts, des recommandations indépendantes. En dernier ressort, si elle estime que les exigences nécessaires ne sont pas prises en compte en matière de climat, l'Union européenne pourra prendre d'autres types de décisions.

Nous commençons toutefois à voir poindre des avancées dans les négociations avec les pays tiers. La Nouvelle-Zélande serait même prête – Olga Givernet nous l'a confirmé – à faire du respect de l'accord de Paris une clause essentielle dont le non-respect justifierait une suspension des avantages commerciaux, ce qui constituerait un précédent.

La France est très en pointe en matière de climat mais elle n'est suivie ni par les socialistes espagnols et portugais, ni par les libéraux néerlandais, ni par de nombreux autres pays européens. Nous devons continuer à exercer une pression

pour convaincre nos partenaires. Depuis deux ans, des signes concrets montrent que nous allons dans le bon sens.

Certains ont souligné que l'augmentation des exportations de pétrole canadien vers l'Europe laissait redouter une envolée des exportations d'huiles de schiste. Il est indéniable qu'il y a une augmentation de ces exportations, mais le pétrole acheté provient de gisements situés au large de Terre-Neuve ; il s'agit donc de pétrole conventionnel. En outre, le projet d'oléoduc vers l'Atlantique a été abandonné, alors que les oléoducs vers les États-Unis et vers le Pacifique ont été confirmés. Au total, le pétrole canadien a représenté moins de 1 % des approvisionnements externes de l'Europe – 0,2 % des approvisionnements français. Le peu de pétrole canadien que nous importons ne constitue pas un problème, d'autant que le CETA n'apporte aucun avantage comparatif tarifaire en matière d'hydrocarbures. Cela n'empêche qu'il nous faut être vigilants.

Le plan d'action du Gouvernement prévoit un dispositif d'identification de l'origine des hydrocarbures et de traçabilité. Par ailleurs, le ministère de la transition écologique et solidaire a commandé à l'Inspection générale des mines et au Commissariat général au développement durable (CGDD) une étude dont nous aurons les résultats dans le courant de l'année. Le but est de proposer à la Commission européenne un dispositif de traçabilité, complexe à mettre en place car les flux sont aujourd'hui mélangés dans les zones logistiques, et éventuellement un mécanisme de fiscalité carbone différenciée.

Il y a un ensemble de dispositions de l'AECG qui suscite chez certains la crainte de voir les pays dépossédés de leur capacité réglementaire. Il est vrai que les comités réglementaires du CETA, qui associent la Commission et le Canada, peuvent adopter des normes juridiques contraignantes. Toutefois, aucune ne peut être négociée sans un mandat du Conseil. En outre, s'il y a un accord au niveau d'un comité, il ne peut devenir juridiquement contraignant que s'il y a un accord du Conseil. La comitologie ne prive donc nullement les États membres de leur capacité de contrôler le travail des comités. Dans les déclarations interprétatives contraignantes et dans le travail de mise en œuvre de ces comités, il est clairement indiqué que la convergence ne peut se faire que vers le haut : il n'y a pas de possibilité de revenir à des dispositions moins contraignantes ou moins protectrices. Certains ont estimé qu'il était quelque peu provocateur de la part des Canadiens d'avoir mis à l'ordre du jour des comités les antibiotiques et le glyphosate. Nous pouvons leur opposer que tout cela est public, que le compte rendu ne précise rien car il a été considéré qu'il s'agissait d'explicitier la position française et européenne et non de la justifier, et que le comité n'a été saisi d'aucune demande de convergence qui viserait à remettre en cause les projets de législation communautaire.

Une dernière série de stipulations de l'accord concerne les tribunaux d'investissement. Les opinions publiques sont très sensibles au fait que les entreprises pourraient contraindre les États à remettre en cause leur législation quand elle contrevient à leurs intérêts propres. Je vous poserai ici une question,

mes chers collègues : à votre avis, combien y a-t-il eu de recours contre l'État français issus de systèmes d'arbitrage depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale ? Un seul, déposé par le Kazakhstan. Combien de recours des États-Unis contre la France ? Zéro. Et des États-Unis *via* des accords avec des pays tiers contre les États de l'Union européenne ? Zéro aussi. Dans des États comme la France, où la législation vise l'intérêt général – sans expropriation ou nationalisation forcée –, le risque lié aux dispositifs d'arbitrage est nul.

Cela dit, des garanties supplémentaires étaient nécessaires. Nous avons ainsi mis fin à l'arbitrage privé au profit d'une juridiction de droit public composée de juges professionnels. La possibilité de faire appel est ouverte et la recevabilité est prise en compte. Autrement dit, il existe une instance juridictionnelle distincte des systèmes d'arbitrage auxquels prennent part des individus choisis par des parties d'un commun accord.

Enfin, le dispositif, transparent, assure une protection du droit de légiférer des États. Cela figure explicitement dans le texte. Élément nouveau, qui vient d'être rendu public il y a quelques minutes à la commission des affaires économiques et dont je tiens à vous faire part ici, vous avez à votre disposition tous les éléments nécessaires à la compréhension du veto climatique que nous pourrions faire jouer devant le tribunal des investissements. En cas de recours d'une entreprise, le Canada et les membres de l'Union européenne peuvent intervenir dès le début de la procédure. Prenons l'exemple d'une entreprise cigarettiériste qui considérerait que le paquet neutre lui est défavorable : les deux parties pourraient délibérer dans le comité mixte pour décider si, oui ou non, la législation en cause est d'intérêt général. Ce dispositif a été ajouté à la demande de la France. Je vous rappelle que Nicolas Hulot avait dit qu'il subordonnerait son accord à la ratification à l'inscription dans le texte de ce veto climatique, qui présente l'intérêt de couvrir l'ensemble des motifs d'intérêt général au nom desquels un État peut légiférer, y compris la santé et les normes sociales. Du point de vue du droit international, c'est une novation considérable. Elle a l'avantage de protéger les parties. Le degré de dissuasion qui pèsera sur le plaignant sera très élevé, car il s'exposera au risque d'être débouté tout de suite.

Ce veto climatique peut aussi être utilisé *a priori*. Prenons le cas d'un pays ayant instauré une fiscalité différenciée selon les types de carburants, susceptible de soulever des contestations puisqu'elle affecterait les flux existants. Il pourrait faire valider directement cette nouvelle législation par le mécanisme d'interprétation conjointe du veto climatique, qui sera opposable aux tiers après validation. Le Canada est autant demandeur que nous. Hier, James Gordon Carr, ministre canadien de la diversification du commerce international, a rendu public son accord politique en faveur de ce dispositif.

J'évoquerai, pour finir, des éléments plus contextuels, car ce sont eux qui, à mon avis, justifient principalement que nous ratifiions aujourd'hui l'AECG.

Nous avons 450 millions d'euros d'excédent commercial bilatéral, je l'ai dit. Il y a un écart entre l'enjeu commercial et la nature du débat public. L'enjeu principal du CETA est relatif aux biens communs mondiaux. Il s'agit de savoir si l'Europe est à même d'apporter une réponse alors que la régulation du commerce international est en train de s'effondrer, que l'organe de règlement des différends de l'OMC est bloqué et que certaines conventions sont dénoncées. La question est de savoir si l'on peut laisser sans réponse la montée des tensions internationales et des guerres commerciales, marquées par l'adoption, ici et là, de sanctions.

La réponse que l'Europe a choisie consiste à dire qu'il faut créer un espace dans lequel les marchés ne sont pas soumis à une guerre commerciale mais sont régulés. Comme le marché européen est le plus attractif au plan mondial, compte tenu de sa capacité d'absorption, l'UE souhaite en vendre l'accès le plus cher possible, en termes de normes sociales et environnementales.

Il y a une sorte d'alignement des astres qui nous est favorable. Au moment où nos partenaires, hormis les États-Unis et la Chine, souhaitent diversifier et sécuriser leurs débouchés, l'Europe est disposée à dire « oui » en mettant des conditions sociales, environnementales et climatiques qui n'existaient pas il y a quelques années. Cela vaut pour le Canada. Je rappelle que 80 % des exportations du Canada vont vers les États-Unis. Le ministère canadien du commerce s'appelle d'ailleurs le ministère de la diversification commerciale – il a changé de nom. Ce qui était un « plus » pour le Canada quand cet accord a été lancé par Nicolas Sarkozy et Jean Chrétien est devenu un « must », une obligation, compte tenu de la menace que fait peser l'unilatéralisme américain vis-à-vis du Canada.

Notre préférence va, bien sûr, à des solutions coopératives et négociées. La formalisation juridique de l'accord et la négociation des instruments d'accompagnement ont pris du temps. Le texte assure une régulation conforme à nos valeurs européennes, et c'est aussi un moyen très efficace d'obtenir de nos partenaires des engagements contraignants – je rappelle qu'il s'agit d'une compétence fédérale. Pensez-vous vraiment que le Canada se serait aligné sur l'Europe au sein de l'OACI et de l'OMI, ou en ce qui concerne le veto climatique et le tribunal des investissements, sans l'attractivité du marché européen ?

L'accord a déjà été ratifié par treize autres États membres, et la nouvelle vague de ratifications qui a suivi la décision de la Cour de justice de l'Union européenne s'accélère. Comme l'a évoqué la présidente, nous avons une raison particulière de ratifier ce texte, et c'est le Canada lui-même. Nous avons une relation politique extrêmement forte et affective avec le Canada : la France a quatre siècles d'histoire partagée avec ce pays ; 120 000 jeunes Canadiens ont donné leur vie à nos côtés pendant les deux guerres mondiales et sont enterrés en Europe ; 30 % de la population canadienne est francophone ; ce pays est un membre fondateur de l'Organisation internationale de la francophonie ; il y a 150 000 Français au Canada ; on compte 20 000 salariés d'entreprises canadiennes en France et 100 000 salariés d'entreprises françaises au Canada ; et, on l'oublie parfois, c'est un pays qui est frontalier du nôtre grâce à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Je vous invite, mes chers collègues, à adopter ce projet de loi qui permettra à la France de ratifier deux accords extrêmement importants entre l'Union européenne et le Canada.

**Mme la présidente.** Nous en venons aux interventions des représentants des groupes.

**Mme Liliana Tanguy.** Tout d'abord, permettez-moi de saluer le travail remarquable qui a été accompli par notre rapporteur et par son équipe dans un cadre temporel très contraint.

Je voudrais également revenir sur la genèse de ces deux textes. Les négociations du CETA et de l'accord de partenariat stratégique avec le Canada ont été lancées il y a exactement dix ans, en 2009, sous la présidence de Nicolas Sarkozy, puis leur signature est intervenue en 2016, sous la présidence de François Hollande. La ratification de ces deux accords par le Parlement européen a eu lieu en février 2017, ce qui a conduit à l'entrée en vigueur provisoire des dispositions relevant de la compétence exclusive de l'Union européenne – dès septembre 2017 pour le CETA.

En France, l'entrée en vigueur provisoire de ce texte s'est accompagnée, comme l'a dit le rapporteur, d'une volonté politique forte de veiller à ce que son application soit conforme aux principes et aux exigences européennes. Comme il l'avait promis pendant sa campagne électorale, le Président de la République a nommé une commission indépendante chargée d'évaluer l'impact du CETA en matière de santé et d'environnement. Le rapport de cette commission, présidée par Mme Schubert, a conduit les députés de la majorité à proposer vingt-cinq mesures concrètes, dont dix-sept ont été reprises dans le cadre du plan d'action relatif au CETA que le Gouvernement a immédiatement mis en œuvre pour répondre aux attentes des parlementaires.

Comme l'a indiqué le rapporteur, cela représente un acquis essentiel en matière de transparence, de méthodologie et de suivi de la mise en œuvre des accords commerciaux. Il y a eu, dès l'origine, une mobilisation très forte des parlementaires de la majorité pour assurer un suivi de l'application du CETA, avec un niveau d'exigence inédit à l'égard de l'exécutif mais aussi de l'Union européenne et de nos partenaires. Cette exigence a conduit à l'adoption de nouveaux outils en matière statistique et pour l'évaluation de l'impact, en amont de la ratification, qui ont vocation à s'appliquer, à terme, aux autres accords commerciaux.

Ces outils innovants ont permis une première évaluation précise de l'impact du CETA sur les filières agricoles sensibles, qui a été présentée en février 2019. Le constat, dans l'ensemble, est que les flux entre l'Union européenne et le Canada sont très faibles et que le CETA, à ce stade, n'a pas eu d'impact significatif sur ces filières.

Une seconde évaluation, macroéconomique, de l'impact de l'accord a été conduite à la demande du Gouvernement par le CEPII. Cette étude conclut qu'aucun territoire ou aucune filière n'a subi de conséquences négatives liées au CETA et que certaines filières, au contraire, ont pu bénéficier de l'ouverture de marchés au Canada.

Par ailleurs, le plan d'action du Gouvernement s'est accompagné d'un tableau de suivi des acquis et des défis liés à la mise en œuvre de l'accord. Les réunions trimestrielles du comité de suivi de la politique commerciale ont permis au Gouvernement de rendre compte directement des évolutions aux représentants de la société civile et aux parlementaires.

Au terme des dix-huit mois de travaux que nous venons de réaliser, nous pouvons affirmer que nous sommes parvenus à une meilleure association des parlementaires au suivi de la politique commerciale, qui a également vocation à s'appliquer aux futurs accords.

Enfin, des avancées notables sur le fond ont été obtenues par le Gouvernement français. Compte tenu des contraintes de temps de parole, je ne vais revenir que sur deux éléments essentiels, qui ont déjà été évoqués par le rapporteur.

En ce qui concerne les enjeux climatiques, l'article 24.4 impose explicitement le respect des engagements souscrits par le Canada et par l'UE dans le cadre des accords multilatéraux sur l'environnement, dont l'accord de Paris fait partie.

Par ailleurs, le droit de réguler a été confirmé par le Conseil constitutionnel et, plus récemment, par la Cour de justice de l'Union européenne.

Pour conclure, je voudrais souligner deux raisons essentielles de voter pour la ratification du CETA.

Face au retour du protectionnisme économique, cet accord a vocation à renforcer le cadre multilatéral et à empêcher l'instauration d'un monde sans foi ni loi dans le domaine du commerce international – car c'est bien de cela qu'il s'agit. Ce texte constitue un levier ambitieux pour assurer la promotion des valeurs européennes dans le commerce mondial. La France, je tiens à le souligner, est très volontariste en la matière : je rappelle que Paris a récemment refusé deux mandats de négociation avec les États-Unis.

D'une manière plus concrète, la mise en œuvre provisoire du CETA s'est traduite par une hausse historique des exportations françaises vers le Canada, en particulier dans le secteur agroalimentaire. C'est un accord qui offre des opportunités indéniables à notre économie, et qui est donc gagnant pour la France.

Pour toutes ces raisons, je vous invite, mes chers collègues, à adopter le projet de loi.

**M. Pierre-Henri Dumont.** Les Républicains ne sont pas hostiles, par nature, aux accords de libre-échange. Le commerce international et l'abaissement des barrières douanières ont permis d'éradiquer, dans notre pays et dans une partie importante du monde, l'extrême pauvreté en créant de la croissance et des emplois, et en permettant à l'ascenseur social de fonctionner comme il ne l'avait jamais fait auparavant. Je crois, néanmoins, que ce modèle de développement atteint désormais ses limites. Le libre-échange ne peut plus être une doctrine en soi. Les avantages comparatifs ne sont plus suffisants aux yeux des Français. Le libre-échange sans limite a aussi multiplié les friches industrielles et commerciales à mesure qu'il fragilisait nos sociétés. Nous ne voulons pas que l'agriculture, avec ses hommes, ses productions, ses traditions et ses paysages, soit demain un secteur de notre économie sacrifié au nom d'un libéralisme sans barrière ni régulation.

Le CETA est un bon accord commercial du XX<sup>e</sup> siècle, mais c'est un mauvais accord du XXI<sup>e</sup> siècle, car le prix ne fait plus tout : nous devons imaginer les nouvelles règles du jeu du libre-échange en garantissant une réciprocité totale en matière commerciale, sanitaire, sociale et environnementale.

La demande du groupe Les Républicains est simple : il faut rouvrir la discussion sur la viande bovine. Sinon, nous serons contraints de voter majoritairement contre ce traité. Avec le CETA aujourd'hui, l'accord avec le Mercosur demain et ensuite celui avec la Nouvelle-Zélande, qui mettra à mal la filière laitière, l'agriculture est à chaque fois utilisée comme monnaie d'échange par l'Union européenne dans le cadre de ses traités de libre-échange.

Ce n'est plus tolérable alors que la balance commerciale de l'agriculture française se détériore année après année : l'excédent agricole français a été divisé par deux, en euros courants, entre 2011 et 2017. Si cet excédent existe encore, ce n'est plus que grâce aux vins et aux spiritueux et, même avec eux, il sera négatif en 2023.

Nous tirons le signal d'alarme. Nous demandons de ne pas importer l'agriculture que nous ne voulons pas chez nous et que les Français ne souhaitent pas pour leur consommation. En ce qui concerne le bœuf canadien, le compte n'y est pas. Le Gouvernement ment lorsqu'il explique qu'il y aura peu d'impact sur la filière bovine, vu les quantités. Les Canadiens auront un contingent de 67 500 tonnes de viande de bœuf, qui sera principalement de l'aloïau, car celui-ci est peu consommé sur place. Cela percutera les filières de qualité françaises puisque ce contingent représente 17 % de l'aloïau consommé en Europe et qu'un tiers des vaches à viande européennes sont françaises.

Par ailleurs, nous ne pouvons pas accepter le manque de traçabilité. Les Canadiens assurent celle-ci par lots de plusieurs milliers de têtes alors que nous le faisons par animal, dans des élevages à taille humaine. Au Canada, les animaux peuvent être nourris avec des farines animales et dopés aux antibiotiques et aux hormones de croissance, qui sont indétectables sur une carcasse, alors que ce n'est pas le cas pour les animaux européens.

Nous serons dans l'incapacité de garantir une traçabilité absolue pour les consommateurs, alors que jusqu'à 25 % des produits importés en France ne respectent pas les normes imposées à nos producteurs. Demain, seuls 10 % des produits importés dans le cadre du CETA pourraient être contrôlés. Cela va totalement à contre-courant de ce que prévoit l'article 44 de la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable, dite EGALIM.

La volonté des Canadiens est claire : ils viennent de porter plainte contre l'Union européenne devant l'OMC, le 4 juillet dernier, pour application de barrières non tarifaires dans le secteur agricole, en particulier dans le domaine des produits phytosanitaires. Les deux tiers des produits autorisés dans ce domaine au Canada sont interdits en France.

En l'absence d'avancées pour la filière bovine, mon groupe votera majoritairement contre ce texte.

**M. Sylvain Waserman.** Je voudrais vraiment saluer le travail accompli par Jacques Maire, qui s'est plongé dans ce dossier complexe avec une précision remarquable.

Je tiens aussi à rappeler, sincèrement, à tous nos collègues combien les avancées que notre présidente a obtenues en notre nom au sujet de la qualité de l'étude d'impact, qui doit avoir un périmètre français et multisectoriel, nous font progresser et vont renforcer, de manière générale, le respect du fait parlementaire par l'exécutif. Ces avancées vont devenir la norme – c'est un engagement du Gouvernement – et contribueront à ce que le Parlement joue pleinement son rôle.

Le groupe MODEM a participé à de nombreux échanges à propos du CETA, en portant une attention particulière à la filière bovine et aux autres filières sensibles, mais aussi à la pérennisation des acquis dont je viens de parler.

Nous avons comparé les recommandations du rapport Schubert avec le plan d'action du Gouvernement. Si vous le faites aussi, vous verrez que ce n'était pas juste un rapport : les recommandations ont été suivies, point par point, par un plan d'action mis en œuvre par l'exécutif.

Le MODEM appelle avec force à voter en faveur du CETA. Nous pensons que ce texte présente une importance stratégique majeure compte tenu de nos rapports avec le Canada. Lorsque j'entends dire que l'on est pour le libre-échange contrôlé, régulé et organisé, mais contre le CETA, j'aimerais savoir avec quel pays on y est favorable. Le Canada partage avec nous un socle de valeurs, une approche, et c'est un État tiers de confiance. Si nous refusons le CETA, avec qui allons-nous faire du libre-échange ?

Enfin, je voudrais souligner le caractère novateur de ce texte, notamment en matière d'arbitrage. Cet accord de nouvelle génération trace une voie nouvelle, en particulier grâce à la corrélation qui est faite avec l'accord de Paris, même si

cette démarche est un peu tardive par rapport au mandat validé par M. Sarkozy et par rapport à l'accord lui-même, sur lequel la France a donné sa parole sous la présidence de M. Hollande. C'est une nouvelle voie, une voie française, dont j'espère qu'elle trouvera un écho et qu'elle se développera.

Je le répète, le groupe MODEM appelle à voter pour le CETA.

**M. Pascal Brindeau.** Je voudrais également saluer le travail réalisé par notre rapporteur, sa force de conviction et la précision des chiffres qu'il a présentés.

Je tiens aussi à souligner les avancées qui nous permettent d'être mieux associés, au sein de cette commission et plus largement au Parlement, en matière de contrôle et d'expression sur les accords commerciaux internationaux.

Le CETA ne concerne pas uniquement le commerce agricole, bien sûr, mais c'est dans ce domaine que se situent l'enjeu majeur de cet accord, sa problématique et sa sensibilité.

Il est évident que le Canada et l'Union européenne, et en particulier la France, sont des partenaires historiques, que l'objectif d'un accord commercial est de favoriser et de protéger les échanges entre les parties, mais aussi que la régulation a pour objectif, et doit avoir pour effet, de préserver leurs intérêts économiques, sociaux et environnementaux.

Malgré toutes les précautions prises, notamment pour les filières agricoles sensibles, malgré l'existence d'une période d'observation qui a fait apparaître une balance commerciale européenne et française positive, et malgré les clauses de sauvegarde, il est également évident que le CETA, qui s'ajoute à d'autres accords de libéralisation des échanges, remet potentiellement en cause notre modèle agricole, que nous essayons de défendre.

Qui va bénéficier, en réalité, des exportations, par exemple dans la filière bovine ou porcine ou celle des produits laitiers transformés ? Ce sont les grosses structures, les grandes entreprises agricoles, qui ne sont pas en difficulté, même en l'absence d'accords commerciaux, car elles ont la taille et les capacités nécessaires pour s'exprimer dans le cadre de la concurrence internationale. Les petites et moyennes exploitations, qui sont majoritaires dans notre pays et que nous voulons défendre, en promouvant les circuits courts et les productions de qualité, notamment la filière bio, ces exploitations pâtissent de ce type d'accords commerciaux, car ces derniers renforcent leur vulnérabilité, en particulier par rapport à la grande distribution.

Le problème ne se limite pas au CETA ; c'est l'accumulation de la libéralisation en matière agricole au niveau de l'Union européenne et en son sein qui met en difficulté notre modèle agricole, étant entendu que cette tendance est parfois renforcée par une logique de surtransposition des normes européennes en France.

Les députés du groupe UDI et Indépendants vont se partager entre ceux qui feront preuve d'une abstention vigilante sur cet accord – il ne concerne pas que le volet agricole, je le répète, mais c'est celui-ci qui nous pose le plus de difficultés – et d'autres, dont je fais partie, qui voteront contre le projet de loi.

**Mme Laurence Dumont.** Je voudrais d'abord rappeler, au cas où cela aurait échappé à la sagacité des uns ou des autres, que le groupe socialiste est maintenant le quatrième groupe politique de l'Assemblée nationale, devant le groupe UDI et Indépendants. Je le dis pour l'ordre des interventions.

**Mme la présidente.** Merci, nous en prenons note.

**Mme Laurence Dumont.** Je tiens à saluer très sincèrement le rapporteur pour le travail qu'il a réalisé et, au moins autant, pour son talent de diplomate européen – c'était son premier métier – dont il a usé et abusé ce soir.

Le Président de la République s'est fait, à de multiples reprises, le grand défenseur de la protection de la planète en pointant les effets du système capitaliste sur son devenir. Souvenez-vous comme, à Davos, aux Nations Unies, à la Sorbonne, à la COP23, au salon VivaTech et, dernièrement, il y a quelques semaines, dans le cadre de l'Organisation internationale du travail (OIT), il s'est exclamé avec force qu'il ne voulait plus d'accords commerciaux internationaux qui alimentent le dumping social et environnemental et qu'il opposerait toujours un refus en l'absence de garanties en la matière. Le même Président de la République, pourtant, valide l'accord avec le Mercosur avant même de nous transmettre le présent projet de loi, qui autorise la ratification du CETA.

**Mme Valérie Boyer.** Exactement !

**Mme Laurence Dumont.** Ce texte a été déposé le 3 juillet, nous l'examinons en commission le 9, et il est inscrit en séance le 17. Le projet de loi est long de 37 pages, tandis que l'étude d'impact en compte 57. Sont joints neuf documents censés nous éclairer, notamment, sur les conséquences de l'accord pour les filières sensibles et sur le plan d'action du Gouvernement. Vous reconnaîtrez qu'il est assez difficile d'explorer tous ces éléments dans le temps qui nous est imparti. Est-ce volontaire, tout comme l'inscription de l'examen du texte en plein milieu des vacances scolaires ? On connaît le rejet massif de cet accord chez nos concitoyens. C'est du mépris pour le Parlement sur un sujet déterminant pour l'avenir des filières agricoles de notre pays et pour l'avenir de la planète.

Vous avez vous-même constaté, Monsieur le rapporteur, les insuffisances de ce traité en matière environnementale, mais vous nous invitez à le ratifier. Les effets du réchauffement climatique se révèlent tous les jours dans le monde, et votre majorité avance à marche forcée vers des accords qui amplifient le phénomène, sans prévoir aucune contrainte en ce qui concerne le respect de l'accord de Paris. Mesurez-vous votre responsabilité face au défi climatique auquel nous sommes confrontés ? Le rapport Schubert et la Commission nationale consultative des droits de l'homme ont clairement pointé les risques du CETA. Or

le plan d'action du Gouvernement, qui n'engage que lui, ne lève absolument pas ces risques.

L'accord est déjà mis en œuvre partiellement, mais les effets ne sont pas mesurables aujourd'hui, quoi qu'en disent les rapports censés nous convaincre. L'impact économique général serait vraiment minime, alors que ceux sur l'environnement et la santé ne font aucun doute, et les prévisions en matière d'émissions de gaz à effet de serre démontrent l'absence réelle de volonté d'assurer une diminution en la matière.

Je reconnais vos efforts, Madame la présidente, pour faire en sorte que notre commission ait les éléments nécessaires pour débattre, et je vous en remercie. Ces éléments nous confortent, néanmoins, dans notre rejet du texte.

L'accord ne prévoit pas, contrairement à ce qui a été dit, de veto climatique permettant de bloquer la contestation de politiques publiques visant à limiter le dérèglement climatique. Un État ne sera pas contraint de revenir sur sa législation en vigueur, mais le risque de devoir s'acquitter de dommages et intérêts exorbitants pourrait peser sur sa capacité réelle de régler.

Ce texte est, de fait, incompatible avec l'accord de Paris. J'ai déjà évoqué la hausse des émissions de gaz à effet de serre, mais il faut aussi prendre en compte les effets liés à l'encouragement des investissements dans des activités polluantes au Canada, notamment l'exploitation de pétrole extrait de sables bitumineux.

L'accord ne garantit pas l'application du principe de précaution, et le recours à un tribunal arbitral constitue une source d'insécurité juridique au détriment de la santé et de l'environnement mais aussi de la capacité de régulation de l'Union européenne et des États membres.

Le texte laisse aussi de grandes interrogations en ce qui concerne l'étiquetage des produits et l'impact sur nos filières.

Cet accord marque une césure profonde dans les accords commerciaux signés par l'UE. Il nous expose à de forts risques d'évolution des modes de consommation et de mise en danger de nos modèles de production, notamment agricoles – ce n'est pas pour rien qu'il y a eu une manifestation aujourd'hui devant l'Assemblée nationale.

Les dispositions relatives à la protection de l'environnement ne sont pas contraignantes. Le rapporteur a dit qu'elles ont le mérite d'exister, mais c'est un peu court. Cela ne fera pas partie des principes juridiques que la future cour d'arbitrage devra faire respecter.

Pour toutes ces raisons, auxquelles j'ajoute celle que le CETA devrait servir de modèle pour les futurs accords commerciaux de l'UE, mon groupe votera contre la ratification de ce texte. J'observe d'ailleurs, après avoir écouté les

précédents intervenants, qu'aucun groupe, *a priori*, ne votera unanimement en faveur du projet de loi.

Enfin, et je m'adresse au rapporteur, je crois qu'il ne faudrait pas commettre l'erreur de croire que c'est seulement parce que le CETA a été mal expliqué qu'il est rejeté par tant de nos concitoyens.

**M. Jean-Luc Mélenchon.** J'adresse mes remerciements au rapporteur pour sa présentation, qu'il a voulue précise et concrète, même s'il ne nous a pas convaincus – je crois qu'il le devine.

L'examen de ce texte au cours du mois de juillet est un élément assez contrariant : cela nous interdit d'organiser le débat public que nous aurions aimé avoir dans notre pays. Nous apprécierions que ce texte soit au moins soumis à un vote solennel, afin que toutes les voix puissent s'exprimer à l'Assemblée, malgré les absences prévisibles en cette période.

Par ailleurs, il ne faudrait pas perdre de vue qu'il s'agit d'une lointaine queue de comète d'une autre vision du monde, celle qui se construisait dans les années 1990 lorsque l'on a créé l'OMC : on pensait qu'une négociation mondiale générale aboutirait à un accord de même nature. Cela s'est traduit par un échec total, et on a donc commencé à adopter des accords régionaux qui, par contagion et par application de la clause de la nation la plus favorisée, visent à constituer une seule et unique zone économique de libre-échange au niveau mondial. C'est dans ce contexte que s'inscrit le CETA.

Nos collègues savent que nous aurons bientôt à connaître d'un certain nombre de développements. L'accord, tout récent, qui a été conclu entre les États-Unis et le Mexique va conduire à réimpliquer le Canada dans les discussions, alors qu'il s'était tenu à l'écart. Du fait de l'accord que nous examinons aujourd'hui, un « hub » va se constituer d'un bout à l'autre du continent américain et en Europe.

Autre mise en garde, il ne faut pas, lorsque l'on étudie l'impact sur l'économie française, considérer séparément ce texte. On doit regarder sa juxtaposition avec les autres accords.

S'agissant de la filière bovine, je pense notamment aux produits de haut niveau sur lesquels comptent ceux qui, comme nous, sont favorables à la sortie des protéines carnées. Il y aura, dans ce domaine, une compétition avec des produits venus à vil prix du Canada et qui auront été produits dans d'autres conditions d'exigence sanitaire que les nôtres.

Quand on additionne le CETA, le Mercosur et d'autres accords encore, cela représente dix ou quinze chocs simultanés pour la filière bovine. Elle pourrait peut-être résister à un choc ; deux représenteraient beaucoup pour elle ; à trois, elle ne peut pas résister. Le risque est donc grand que tout cela tourne fort mal.

J'ajoute que la logique suivie est celle des années 2000, et même du siècle précédent. Nous pensons, pour notre part, qu'il faut en finir avec le libre-échange, dont nous ne voyons pas ce qu'il apporte de particulièrement bon à la civilisation humaine. Nous sommes, au contraire, pour une relocalisation maximale de toutes les activités. Cela ne revient pas à pratiquer un repli, mais à se demander pourquoi déménager le monde quand cela ne sert à rien. Pourquoi faire venir de la viande, par exemple, quand on peut la produire soi-même ?

Le libre-échange pousse à la surproduction, notamment des produits les plus discutables. Ainsi, le Canada produit et utilise du gaz et du pétrole de schiste, et j'ai lu qu'ils avaient connu une progression considérable. On peut toujours dire que cela ne fait pas beaucoup par rapport au total de ce que consomme l'Europe, mais c'est quand même plus que ce que produisait jusque-là le Canada. C'est une conséquence directe de l'idée du libre-échange : toujours plus dans tous les domaines, on trouvera bien quelqu'un pour acheter. Dans ce cadre, aucune régulation n'est possible.

J'ajoute que la ratification revêt un caractère assez factice : de toute façon, l'accord s'applique d'ores et déjà. Alors, demandons-nous, chers collègues, pourquoi il vient devant nous. Figurez-vous que, depuis peu, les accords ne viennent plus devant les parlements nationaux ; ils passent seulement devant le Parlement européen. Cela pose particulièrement question quand ils comportent des clauses représentant un problème politique, ce qui est le cas des fameux tribunaux d'arbitrage. Vous vous rappelez qu'il y a eu une discussion immense sur le sujet, et qui est légitime, car la question est non seulement politique, mais aussi philosophique : est-ce que nous acceptons que les litiges soient jugés autrement que selon la loi du pays où le conflit surgit ? Telle est la question de fond. Autrement dit, quelle est la place de la souveraineté populaire – puisque la souveraineté nationale a la forme particulière de la souveraineté populaire ? L'Union européenne a d'abord rejeté les anciennes formes de tribunaux d'arbitrage, purement privés, pour en imaginer un qui soit permanent. Mais cela ne change rien au fond : ce sont non plus les lois locales qui s'appliquent, mais des arbitrages. Or l'arbitrage, ce n'est pas la loi. On peut comprendre que certains en soient partisans, mais tel n'est pas notre cas : nous sommes pour que les affaires soient jugées là où les problèmes se posent et selon la loi du pays concerné.

Qui plus est, les tribunaux d'arbitrage n'ont rien d'une plaisanterie. L'Allemagne a été condamnée à payer un milliard d'euros d'indemnités pour être sortie du nucléaire, le Canada et la Nouvelle-Zélande à payer autant aux cigarettiers. L'Italie a, elle aussi, été condamnée à la suite de l'action d'une entreprise pétrolière. Je m'en tiendrai à ces quelques exemples. Des accords bilatéraux entre l'Union européenne et le reste du monde, il y en a une liste longue comme le bras qui nous attend, avec autant de sujets de litige et d'extensions de la zone de libre-échange : l'accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA) avec la Tunisie, le traité de libre-échange transatlantique (TAFTA) avec les États-Unis, mais aussi les accords avec l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Mexique, le Chili, l'Indonésie. Bref, on ne doit pas juger pièce par pièce : il faut voir ce que

cela va donner à la fin. C'est précisément pour cela que ceux qui ont imaginé l'OMC ont procédé à ce maillage de terrain.

Je terminerai en évoquant la question des garanties. Vous ne m'avez pas convaincu, rapporteur. Le Canada ne prévoit pas l'étiquetage des produits OGM. Comment comptez-vous donc contrôler ? Le Canada est le quatrième producteur mondial d'OGM, avec 13 millions d'hectares cultivés, mais aussi le premier pays à avoir autorisé la vente et la commercialisation d'un organisme vivant OGM : un saumon transgénique. Par ailleurs, les premiers litiges que le Canada met sur la table de l'organisme de coordination concernent le glyphosate et les OGM. Par conséquent, ses intentions sont parfaitement claires.

Voilà autant de raisons de rejeter cet accord. Je rappelle, pour conclure, que la présidente de notre commission a permis qu'une discussion ait lieu sur le protocole additionnel de Nagoya-Kuala Lumpur ; elle s'est tenue pas plus tard que la semaine dernière. Ce texte comporte des dispositions relatives aux OGM. Or le CETA ne les respecte pas. Par conséquent, le protocole additionnel de Nagoya-Kuala Lumpur est opposable aux conclusions du CETA et à tous les autres accords du même type.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Alors que le Président de la République ne cesse de mettre en exergue l'accord de Paris et la défense du climat dans les enceintes de dialogue multinationales ; qu'il a indiqué, comme l'a rappelé Laurence Dumont, dans son discours pour le centenaire de l'OIT, qu'il ne voulait plus d'accords commerciaux internationaux qui alimentent le dumping social et environnemental ; qu'il a dit qu'en tant que dirigeant européen, il refuserait toute décision ne comportant pas des garanties sur ce point ; alors que le ministre de l'agriculture a déclaré : « *La France ne ratifiera aucun accord qui nuirait aux intérêts des agriculteurs et consommateurs français, aux exigences de qualité sanitaire et alimentaire des standards européens, et à nos engagements environnementaux de l'accord de Paris* », il faut, mes chers collègues, prendre la mesure de ce que nous nous apprêtons à voter. La société civile—organisations non gouvernementales (ONG), fédérations de producteurs et autres organisations syndicales— a eu raison, dès le début du CETA, de nous inviter à contrer cet accord. Aujourd'hui, les mêmes organisations, que l'on a associées, à qui l'on a expliqué avec beaucoup de pédagogie que ce n'était pas tout à fait ce qu'elles avaient lu, alors que l'on modifie les termes du traité, disent que le compte n'y est pas, que quasiment rien n'a changé depuis le début des discussions sur le CETA. Une fois de plus, il faut les écouter : puisqu'elles avaient raison au départ, considérons que, peut-être, l'ensemble de ces organisations ont aussi raison à l'arrivée.

Le CETA est un accord qui, à long terme, menace notre environnement, notre agriculture et notre modèle social. Premièrement, le fameux système de cours d'investissement, l'ICS, permettra aux entreprises les plus puissantes d'attaquer les États en cas de mise en place de normes nationales préjudiciables aux investissements. Cette justice parallèle laisse présager le pire. Jacques Maire a

parlé des appels d'offres. Quand j'étais maire, j'avais intégré, dans des appels d'offres pour l'achat de viande, des lots issus de la production de proximité.

**Mme Valérie Boyer.** Moi aussi !

**M. Jean-Paul Lecoq.** Eh bien, je suis sûr que des appels d'offres comme ceux-là – alors même qu'ils respectent la loi et avaient été validés par Bercy – pourraient être attaqués dans le cadre de cet accord, parce qu'ils sont susceptibles de s'apparenter à une forme de protectionnisme. Certes, ma petite commune de 10 000 habitants et les trois autres qui s'y étaient associées n'auraient peut-être pas été attaquées, quoique. En tout cas, je suis sûr que, si l'ensemble des communes de France procédaient à ce genre d'appels d'offres, elles le seraient.

Le CETA est également en contradiction totale avec les engagements internationaux de la France en matière d'environnement. D'abord, chaque traité de libre-échange a pour objectif d'augmenter les échanges internationaux, donc la pollution qui en découle. Entre le Canada et la France, il y a une certaine distance – nous en parlerons aussi quand il sera question des moutons néo-zélandais. Ensuite, le veto climatique promis par le Gouvernement n'a aucune existence légale. Le CETA a été ratifié, à ce jour, par le Parlement européen et un certain nombre d'États. On nous dit que, même s'il n'était pas amendable, il a quand même été modifié et intègre désormais un veto climatique. Cela veut-il dire qu'il s'agit d'un nouveau traité et que les États qui l'ont déjà ratifié vont devoir le faire de nouveau ? Ou bien que le premier traité reste valable, puisqu'il a déjà commencé à être ratifié, et qu'on y rajoute des notes seulement pour faire de la communication, dans le but de faire croire qu'on a entendu les gens ? S'il a réellement changé, cela veut dire qu'il devra passer de nouveau devant le Parlement européen et être soumis à la ratification des États. Donc, le veto climatique n'est pas pris en compte.

Par ailleurs, l'accord, il faut le savoir, permet aux entreprises, à travers l'ICS, d'attaquer les États jusqu'à vingt ans après son terme. Autrement dit, même si on décidait de mettre un terme dès maintenant à une juridiction de ce type, elle resterait en vigueur pendant vingt ans.

En outre, la Commission nationale consultative des droits de l'homme et la commission indépendante mandatée par Matignon, présidée par Katheline Schubert, ont indiqué, pour la première, que l'accord était climaticide et, pour la seconde, que le climat était le grand absent.

Enfin, tout le secteur agricole français est vent debout contre cet accord qui met en concurrence deux types d'agriculture, avec des normes sanitaires et alimentaires différentes. Le Canada, comme l'a dit Jean-Luc Mélenchon, utilise massivement les OGM, mais aussi les antibiotiques et les farines animales. Les agriculteurs européens restent plus modérés dans leurs pratiques. Face à cela, combien de temps tiendront-ils ? Les consommateurs français refusent de tels

produits, ils ne cessent de vous le dire. Réfléchissons bien à ce que nous voulons pour l'avenir de l'agriculture française.

Puisque le libre-échange et le néolibéralisme forment le cœur de cet accord, ce sont bien les salariés qui vont payer l'addition. La mise en concurrence des travailleurs s'est toujours soldée, quand bien même Jacques Maire dirait le contraire, par un nivellement par le bas de leurs conditions de travail, de protection et de salaire. Les quelques minutes dont je disposais, même si la présidente a été bienveillante, étaient insuffisantes pour mettre en exergue tous les griefs que nous avons contre ce type d'accord et, plus largement, la mondialisation néolibérale qui écrase et étouffe les peuples à grands coups d'accords négociés. Le groupe de la Gauche démocrate et républicaine votera, évidemment, contre ce mauvais accord.

**M. Jean-Michel Clément.** Ce débat a au moins une vertu : il se substitue avec bonheur à la réponse indigente que le ministre des affaires étrangères m'a faite tout à l'heure pendant la séance de questions au Gouvernement. C'était assez affligeant – réécoutez sa réponse et vous comprendrez tout.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Il s'est contenté de dire que tout allait bien !

**M. Jean-Michel Clément.** Premièrement, cher Jacques, j'admire la force de conviction que vous mettez pour essayer de nous faire partager la vôtre. Cela dit, si vous me le permettez, je doute que vous soyez pleinement convaincu.

Deuxièmement, madame la présidente, jamais le contrôle parlementaire ne sera de nature à justifier les éléments sur lesquels il s'applique, surtout quand tout a été négocié dans l'opacité, et ce depuis quinze ans.

Troisièmement, comment peut-on accepter que, dans une négociation conduite par la Commission européenne, on parte du postulat que les standards européens doivent être écartés ? A-t-on besoin d'un mandat explicite pour travailler de cette manière ? C'est une insulte à la démocratie.

Quatrièmement – je ne reprendrai pas les nombreux arguments qui ont été développés, me contentant d'insister sur quelques éléments –, le CETA, c'est l'accord de trop pour la filière bovine, mais pas seulement. C'est l'accord de trop aussi pour les territoires de la France du vide. Cette seule raison devrait suffire à le repousser, au nom de l'égalité territoriale.

Cinquièmement, les volumes importés à ce jour, que l'on nous présente comme peu excessifs au regard du potentiel, ne me surprennent pas. Pourquoi y en aurait-il davantage, alors même que l'accord n'a pas encore été ratifié complètement ? Une fois que ce sera le cas, en revanche, les vannes s'ouvriront.

Sixièmement, cet aspect n'a pas été beaucoup évoqué, mais je crois que ce traité sera le cheval de Troie de nombreuses entreprises américaines ayant des filiales au Canada. En matière de traçabilité, par exemple, chez nous, les animaux

sont identifiés dès leur naissance ; dans ces pays-là, ils le sont quand ils arrivent à l'abattoir. Je me demande donc quels éléments on va pouvoir contrôler.

Par ailleurs, l'amitié franco-canadienne ne justifie pas que l'on signe tout et n'importe quoi. L'amitié a aussi ses limites et, de temps en temps, il faut savoir rappeler à ses amis qu'ils ne sont pas dans le vrai.

Enfin, je considère, pour ma part, que nous devons, sur ce sujet comme sur d'autres, mener une vraie bataille culturelle. Avec cet accord, offrons-nous une vision écologique désirable de l'avenir à notre jeunesse, qui est de plus en plus exigeante, et avec raison, sur la planète que nous lui laisserons ? Quel avenir allons-nous donc réserver à cette jeunesse ?

Pour toutes ces raisons, vous ne serez pas surpris que le groupe Libertés et Territoires vote à l'unanimité contre le traité.

**Mme la présidente.** Nous en venons aux interventions des orateurs.

**Mme Anne Genetet.** Monsieur le rapporteur, cher Jacques, merci beaucoup pour ce rapport et pour le travail que vous avez mené avec ceux qui vous ont entouré. J'approuve la totalité des propos qui ont été tenus par mon collègue Sylvain Wasserman. Dans ce débat extrêmement intéressant, je peux entendre certains des arguments avancés. Toutefois, selon moi, contrairement à ce qui a pu être dit, un traité n'a pas pour objectif d'augmenter les échanges ; il s'agit d'établir des règles là où il n'y en avait pas, notamment dans le domaine sanitaire, pour fluidifier et simplifier les échanges.

Certains traités ont eu des résultats extrêmement intéressants, par exemple l'accord avec la Corée du Sud. Si nous devions étudier un tel texte aujourd'hui, tout le monde se récrierait en raison des gros industriels que compte ce pays – ne seraient-ce que Samsung et Hyundai. Pourtant, ce traité a été extrêmement bénéfique, sans pour autant mettre en péril notre industrie automobile, notamment. Les traités ont donc de bons côtés. Par conséquent, au moment où nous discutons de ce projet de loi, je suis surprise par certains arguments qui sèment la confusion et par le défaitisme de certains commissaires.

Je voudrais parler plus particulièrement d'agriculture. Jacques Maire a cité tout à l'heure cet élément, si le marché européen intéresse le Canada, il ne s'agit pas pour autant pour lui d'un marché prioritaire : dans le classement des marchés sur lesquels le Canada exporte ses bovins, l'Europe est au-delà de la dixième position quand la Chine occupe la cinquième place. Dans ce domaine, celle-ci a triplé ses échanges avec le Canada en un an, pour un montant au demeurant tout petit : 80 millions de dollars canadiens, contre plus de 900 millions pour les exportations vers les États-Unis. L'Union européenne dans son ensemble, et je ne parle même pas de la France, est très loin derrière. Étant présente en Asie, je peux vous dire que l'intérêt du marché chinois pour la viande bovine ne se dément pas. D'ailleurs, dans la mesure où les Chinois n'ont pas les mêmes exigences que nous,

si le Canada, avec ses normes actuelles, avait envie d'explorer un marché, c'est certainement vers la Chine qu'il se tournerait plutôt que vers le marché européen.

Contrairement à ce que pense M. Trump, le commerce international n'est pas un jeu à somme nulle, et la notion de réciprocité existe. Si cet accord vise à fluidifier les exportations du Canada vers l'Europe, l'inverse peut aussi être vrai. Notre agriculture dispose de nombreux atouts qui ont déjà été soulignés, au nombre desquels précisément les normes que nous imposons, par exemple pour les appellations d'origine contrôlée et les indications géographiques protégées. Ces normes intéressent vivement certains consommateurs canadiens, je n'ai aucun doute à ce sujet. Le traité peut être un moyen de les influencer et d'imposer peu à peu nos normes et notre mode de consommation.

Monsieur le rapporteur, puisque vous êtes membre du groupe d'études de l'Assemblée nationale sur l'attractivité de la France, l'export, l'investissement et la compétitivité, et à l'heure où nous soutenons les efforts de la « Team France Export », pouvez-vous nous indiquer ce qu'il faudrait faire pour aider notre agriculture à monter en gamme et à s'exporter vers ces pays ?

**M. Michel Herbillon.** L'exposé de notre collègue Jacques Maire était très documenté, mais notre inquiétude a progressé à mesure qu'il devenait un plaidoyer – vers la fin, nous avons même eu le sentiment d'un panégyrique. Notre collègue Pierre-Henri Dumont ayant déjà posé les bonnes questions, je reviendrai sur la conclusion du rapporteur, dans laquelle il est allé jusqu'à évoquer les relations historiques entre le Canada et la France, notamment le rôle du Canada pendant la guerre, pour me concentrer sur l'essentiel. Excusez-moi de le dire, mais là n'est pas la question. Nous aimons beaucoup le Canada, et il ne s'agit pas pour nous de le mettre en cause en tant que pays. La question est de savoir, entre autres, si cet accord est favorable à la protection de notre environnement, notamment au regard des engagements internationaux de la France, et s'il est bon pour nos agriculteurs et pour les consommateurs français.

Cher collègue Jacques Maire, quelles sont encore, selon vous, les zones d'inquiétude et de préoccupation que nous devons légitimement avoir pour les Français ? S'il fallait les placer sur une sorte d'échelle de Richter, où les mettriez-vous pour, peut-être, contrebalancer le panégyrique par lequel vous avez conclu votre intervention ?

**M. Éric Girardin.** Merci, monsieur le rapporteur, pour votre sens du détail et la qualité de votre rapport. Élu d'un territoire où la viticulture est essentielle et prédominante, j'aimerais aborder l'application du CETA sur la matière plus particulière de la vente des vins et spiritueux français.

Globalement, on peut se réjouir de l'accroissement des ventes de produits français sur la période allant d'octobre 2017 à juin 2018, de la hausse globale des exportations de l'UE – de plus de 7 % – et de celle des vins et spiritueux, qui est de 5 %. Toutefois, on constate que les vins français sont soumis à des taxes plus

importantes que les vins canadiens, parce que ces derniers bénéficient d'avantages fiscaux. Même après l'entrée en vigueur de l'accord, certaines provinces du Canada ont maintenu des mesures discriminatoires à l'encontre des vins importés, en autorisant la vente des seuls vins canadiens dans les supermarchés et les commerces de détail ou en introduisant un mécanisme d'indexation annuelle en matière de taxes sur le vin, appliqué au niveau fédéral et provincial.

L'accord permet d'aborder la question de ces barrières à l'accès au marché grâce au comité mixte sectoriel qui est institué. Pour faire simple, les vins canadiens sont exonérés du système d'augmentation automatique de la taxe fédérale sur le vin. Le Canada applique une taxe fédérale sur le vin, en vertu d'un monopole d'État, qui ne vaut que pour les vins importés. Cet avantage, contraire au principe de non-discrimination, s'élève à 12 millions de dollars. L'Australie et les États-Unis d'Amérique ont d'ailleurs saisi l'OMC sur ce fondement. Que fait la France, de son côté ? A-t-elle déjà engagé une action pour demander au Canada de respecter le CETA et de mettre fin à cette exonération dont bénéficient les vins canadiens ?

**Mme Marion Lenne.** Nous y sommes presque, monsieur le rapporteur ! Nous avons obtenu de nombreuses avancées avec la nouvelle méthode d'analyse des impacts en amont de la ratification et l'exigence de son amélioration permanente, afin d'être en adéquation avec les enjeux de développement durable. Pourtant, les accords commerciaux continuent à déchaîner les passions – nous le voyons aujourd'hui encore – et l'opinion publique demeure défavorable à la ratification du CETA. Comment pouvons-nous mieux répondre à la volonté des citoyens d'être plus impliqués ?

Par ailleurs, comme l'explique le secrétaire d'État Jean-Baptiste Lemoyne, depuis l'entrée en vigueur provisoire du CETA, nos entreprises et filières profitent des nouvelles occasions qui leur sont offertes. Nos belles exploitations s'exportent, et avec elles nos spécificités régionales et la plus-value qu'elles apportent sur les plans culturel, patrimonial et touristique. S'ouvrir au marché canadien, c'est mettre en avant nos spécialités locales, dont tout le monde raffole.

Mais qu'en est-il du point de vue des consommateurs ? Pour un monde ouvert et en même temps écologiquement viable, les Français sont de plus en plus désireux d'acheter local, en circuit court, et tentent de réduire leur consommation, de viande notamment. Comment, alors, justifier la ratification des accords commerciaux ?

**M. Alain David.** Le CETA a déjà fait l'objet de discussions nombreuses au sein de notre commission. Le Premier ministre Justin Trudeau était même venu faire la promotion de cet accord dans l'hémicycle, il y a maintenant près d'un an, avant que son ministre du commerce international, François-Philippe Champagne, en fasse de même devant notre commission. La Commission européenne et le Gouvernement multiplient, eux aussi, les initiatives pour promouvoir cet accord

dit de nouvelle génération, dont l'examen a été reporté, on ne sait trop pour quelle raison, après les élections européennes.

Malgré ce plaidoyer tous azimuts, de nombreuses organisations et la société civile contestent encore ce texte et appellent les parlementaires à ne pas le ratifier. Elles insistent, par exemple, sur l'absence de veto climatique, qui laisse à penser que de prochaines mesures vraiment volontaristes visant à limiter le dérèglement climatique pourraient être contestées devant la cour d'arbitrage créée par le CETA. De même, plusieurs études ont estimé que le CETA était en contradiction avec l'accord de Paris, et que cet accord de libre-échange allait entraîner une augmentation des émissions de gaz à effet de serre.

Pour ces deux raisons, mais aussi de nombreuses autres, la demande d'un débat vraiment large et d'une ratification d'un texte si important par la voie référendaire nous paraissait justifiée. Nous déplorons que cette hypothèse ait été écartée. Le texte, en contradiction avec nos objectifs en matière de juste échange, fait de la libéralisation du commerce une solution illusoire et erronée.

**Mme Nicole Trisse.** Merci, monsieur le rapporteur, pour ce rapport très précis et détaillé.

De nombreuses voix s'élèvent pour dire que le veto climatique n'est pas inscrit de manière suffisamment précise dans le traité. Si tel était le cas, il y aurait effectivement un problème au regard de l'accord de Paris et de la protection de l'environnement.

Sachant que le leader du parti conservateur, Andrew Scheer, qui a voté contre la ratification de l'accord de Paris, risque de remporter les prochaines élections fédérales au Canada, on peut se demander si le texte sera respecté. Pourriez-vous nous rassurer à cet égard ? Dans quelle mesure les futurs dirigeants canadiens, quelle que soit leur obédience politique, seront-ils tenus de respecter l'accord de Paris, de sorte qu'ils ne balaient pas d'un revers de la main les efforts de l'Union européenne pour lutter contre le réchauffement climatique ? Clarifier ce point rassurerait bon nombre de nos concitoyens.

**Mme Nicole Le Peih.** Il y a un an jour pour jour, Luigi Di Maio, Vice-Premier ministre italien, confirmait que la majorité parlementaire italienne rejeterait le CETA à son arrivée au Parlement. De son côté, l'Allemagne n'a pas encore donné son feu vert à la ratification de l'accord. Nous sommes donc confrontés à un véritable risque de voir l'intégralité de cet accord tomber ; la déclaration n° 20 du Conseil de l'Union européenne du 27 octobre 2016 est très claire à ce sujet. Je m'étonne donc que la question ne soit pas davantage soulevée ici. Qu'en est-il de ces risques de rejet ?

Une date limite est-elle fixée pour la ratification du texte, ou bien certains pays pourraient-ils être tentés de jouer la montre ?

**M. Pierre Cordier.** Le week-end dernier, j'ai eu, dans mon département des Ardennes, un échange avec des éleveurs concernant cet accord. Il est important de maintenir ce contact parce qu'ils sont les premiers concernés. Je dois vous dire, monsieur le rapporteur, qu'ils sont particulièrement inquiets, comme le sont aussi les syndicalistes que nous avons rencontrés ce matin devant l'Assemblée nationale. Leur position concernant le CETA a évolué : au départ, il leur paraissait intéressant, puis, au fil du temps, ils ont découvert, ici ou là, un certain nombre de désavantages. Ils ne souhaitent pas, et vous l'avez évoqué vous-même, que certains éléments positifs pour le lait ou le vin puissent avoir pour contrepartie des conséquences négatives sur la qualité des produits importés dans notre pays. Vous savez très bien, monsieur le rapporteur, que les modèles français et nord-américain sont très différents : nous avons des exploitations familiales, avec une moyenne de 60 à 80 bêtes, tandis que 60 % des exploitations nord-américaines comptent plus de 10 000 animaux, et nos réglementations respectives en matière de traçabilité et d'élevage sont totalement différentes.

Plus qu'avancer des arguments, il faut rester en contact avec les agriculteurs, qui sont particulièrement inquiets. J'invite tous nos collègues à aller discuter directement avec eux – parler de sujets à Paris ou en banlieue, c'est bien, mais être au contact des acteurs mêmes des filières, c'est fondamental. Je ne sais pas si vous l'avez fait, monsieur le rapporteur. Quoi qu'il en soit, les personnes que nous avons rencontrées ce midi avec plusieurs collègues du groupe Les Républicains ont été particulièrement déçues par les mots que vous avez eus à leur égard. Je tenais à vous le dire.

**Mme Annie Chapelier.** Je voudrais rebondir sur votre conclusion, cher Jacques Maire, en apportant un éclairage, non pas économique, mais historique. Pour M. Herbillon la question n'est pas là ; je pense tout le contraire. Étant moi-même canadienne, je me permets de rappeler la devise du Québec : « Je me souviens ». Je pense que, dans le discours que nous tenons, certaines dimensions nous échappent. Je précise que les propos que je vais tenir n'engagent que moi.

Lors de la Première Guerre mondiale, le Canada comptait 7 millions d'habitants ; 650 000 d'entre eux ont participé aux combats en Europe et 65 000 y ont été tués, soit 1 % de la population.

**M. Pierre Cordier.** C'est totalement hors sujet !

**Mme Annie Chapelier.** Non, ce n'est pas hors sujet. Pendant la Seconde Guerre mondiale, les Canadiens ont participé au Débarquement. Ils se sont impliqués dans la bataille de Normandie en 1944, notamment pour la libération de Dieppe, mais aussi dans la libération de la Belgique et des Pays-Bas. Au total, 45 000 Canadiens ont été tués.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Ce n'est pas une raison pour que le Canada nous envoie ses bœufs !

**Mme Annie Chapelier.** Depuis lors, le Québec est devenu la première destination pour nos étudiants, et le Canada le premier lieu d'installation des Français à l'étranger.

Si je fais ces rappels, qui ont l'air de ne pas convenir à certains, c'est parce que la guerre prend des formes multiples, elle peut être notamment économique. Dans une guerre, on a besoin d'alliés, qui plus est d'alliés qui partagent nos valeurs les plus fondamentales.

À l'heure actuelle, le Canada est totalement dépendant des États-Unis, qui représentent 80 % de ses échanges. La reconduction de l'ALENA se fait dans la douleur en raison des velléités protectionnistes de Donald Trump. Le Canada doit donc diversifier ses exportations. En vue des guerres économiques à venir, il faut être fort et pouvoir s'appuyer sur des pays qui partagent ses valeurs tout en respectant les différences. Nous avons eu besoin du Canada dans le passé ; à son tour, le Canada a besoin de nous. Nous nous devons d'être au rendez-vous.

S'il est vrai que nous défendons nos agriculteurs français – et nous avons raison de le faire –, nous devons également comprendre que, dans ce monde globalisé, si instable et imprévisible, les Canadiens ont besoin de l'Europe et nous avons besoin de renforcer nos accords avec le Canada. C'est un pays avec lequel nous pouvons nous entendre pour encadrer le libre-échange, qui est une réalité, en assurant un suivi et un contrôle, et en proposant ainsi un exemple ; un pays avec lequel nous pouvons converger vers une politique commerciale volontariste, dans le respect des règles sanitaires et environnementales que nous appelons tous de nos vœux et que nous pouvons mettre en pratique ; un pays avec lequel nous avons pu instaurer un veto climatique, même s'il est insuffisant aux yeux de certains. Il est possible de rendre le commerce international vertueux ; cet accord est l'occasion de le démontrer.

Monsieur le rapporteur, peut-on considérer qu'un accord tel que celui-ci peut devenir un véritable outil pour la lutte mondiale contre le changement climatique, à travers ces pratiques vertueuses, et face au négationnisme américain en la matière ?

**M. Hervé Berville.** Je vous remercie, monsieur le rapporteur, pour la qualité de votre travail et votre exigence. Derrière vous, depuis deux ans, tous les groupes se battent collectivement et de manière transpartisane pour obtenir de la transparence. En 2012, à la direction générale du trésor, j'ai eu l'occasion de travailler sur le sujet : on n'avait pas du tout le même niveau d'information et les majorités précédentes n'entendaient pas mener ce combat de la transparence ni impliquer les parlementaires. Cette démarche est donc à saluer. Quant au plan d'action proposé, notre collègue Sylvain Waserman l'a dit, il a été en grande partie mis en œuvre.

Bien évidemment, on peut avoir des divergences, et les craintes et inquiétudes sont toutes légitimes. Toutefois, en entendant les différentes

interventions, j'ai vraiment eu l'impression de revivre la discussion que nous avons eue en décembre dernier, au moment du pacte de Marrakech. À l'époque, on entendait : « On nous cache des choses », « On ne nous a rien dit », « On n'a pas été impliqués ». Trois thèmes revenaient en permanence : l'invasion – migratoire à l'époque, aujourd'hui c'est l'invasion des biens et services –, l'absence de contrôle et les destructions d'emploi du fait d'une concurrence faussée.

**M. Jean-Paul Lecoq.** En ce qui concerne le CETA, c'est vrai !

**M. Hervé Berville.** Force est de constater que l'on joue sur les peurs, alors qu'un certain nombre d'études sont sur la table.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Nous ne faisons qu'énoncer des faits.

**M. Hervé Berville.** Les faits, justement, sont têtus. Le CEPII, institut qui n'est pas proche de la majorité, a démontré que, s'agissant de l'environnement...

**Mme Clémentine Autain.** Comment son directeur est-il nommé ?

**M. Hervé Berville.** On peut ne pas être d'accord avec les faits mais cela revient à contester les études scientifiques, et c'est s'engager dans un débat qui n'est fondé sur aucune réalité, sur aucune base de vérité. Le CEPII, lui, a établi un certain nombre de faits.

Vous êtes, chers collègues, contre le libre-échange. C'est votre droit le plus strict, mais c'est un point de divergence entre nous. Nos démocraties occidentales, depuis une quarantaine d'années, voire davantage, marchent sur deux jambes : la liberté de circulation, avec de la régulation, bien évidemment, et la liberté des biens et services. Je suis attaché à ces principes et je considère que c'est une erreur fondamentale, une erreur historique que de remettre en cause systématiquement et *a priori* le libre-échange, le juste échange.

**Mme Valérie Boyer.** Le libre-échange et le juste échange, ce n'est pas la même chose !

**M. Hervé Berville.** En plus, cela fait deux ans que la mise en œuvre du traité a débuté : nous pouvons donc l'évaluer, en tirer les conclusions.

Nombre de collègues ont dit avoir rencontré des agriculteurs. Je suis élu d'une circonscription très rurale, qui exporte principalement du porc – car, je suis désolé de devoir vous le rappeler, le modèle agricole français est aussi exportateur. Si l'on observe actuellement une hausse des prix au marché au cadran de Plérin, c'est parce que des marchés ont été ouverts en Chine, grâce à la diplomatie française et à la volonté d'exporter des acteurs de la filière. On peut ne pas être d'accord avec cette activité exportatrice de certaines filières, mais ce n'en est pas moins une réalité. Il n'y a donc pas, d'un côté, des agriculteurs qui n'exportent pas

et, de l'autre, des accords qui, par nature, sont négatifs et dommageables pour notre agriculture.

Je citerai, pour finir, l'exemple – que vous pourrez vérifier puisque je le tire d'un reportage diffusé aujourd'hui sur France Info – d'une fromagerie familiale qui a vu augmenter ses exportations de 20 % grâce au CETA, ce qui lui a permis de créer des emplois et de voir le prix de son lait s'élever à 1 200 euros au lieu de 800 euros auparavant. Bref, le CETA n'est pas mauvais par nature ; simplement, peut-être faut-il se demander s'il s'agit d'un partenariat équilibré. Ma conviction, fondée sur ce que j'ai vu, est que la réponse est plutôt oui.

Monsieur le rapporteur, pouvez-vous nous en dire plus sur la régularité des contrôles qui seront effectués et sur les moyens qu'aura l'Union européenne pour contrôler les entrées ?

**Mme Valérie Boyer.** Merci, cher collègue rapporteur, pour votre présentation. Du nouveau traité conclu entre le Canada et l'Union européenne et entré provisoirement en vigueur en septembre 2017, les peuples d'Europe ne connaissent que l'acronyme : CETA. Tel le Golem, il est devenu l'incarnation d'une machine économique qui échappe à ses concepteurs – les nations –, pour obéir à une logique entièrement mercantile. Si, dans le groupe Les Républicains, nous ne sommes, bien évidemment, pas hostiles aux traités de libre-échange, nous constatons que le monde a changé et que le libre-échange n'est pas le juste échange ni l'échange équilibré.

Par ailleurs, la manière dont le traité est entré en vigueur est extrêmement critiquable : aucun parlement national n'a été en mesure de débattre de ce texte négocié par les exécutifs et la Commission européenne, et le Parlement européen a simplement été consulté. Il a approuvé le texte par 408 voix contre 254. Seuls 16 des 74 eurodéputés français ont voté pour. En d'autres termes, 78 % de « non » ont été balayés par les autres pays.

Quant à l'intérêt de ce traité, le doute subsiste. Cet accord lève notamment 98 % des droits de douane entre l'Union européenne et le Canada, ce qui devrait permettre aux entreprises des deux parties de participer à leurs marchés publics respectifs. Ce que je n'arrive pas à comprendre, c'est l'utilité de renégocier un traité si le résultat est toujours aussi déséquilibré. Vous l'avez souligné, monsieur le rapporteur, en matière de marchés publics, la France est extrêmement ouverte. Et vous considérez comme une victoire de parvenir, pour les marchés publics canadiens, à 30 % ou 35 % ! Je sais bien que le Canada est plus qu'un ami, et je connais l'histoire, mais je ne vois pas pourquoi, dans ce traité international, la réciprocité n'existe pas – en tout cas, la relation est extrêmement déséquilibrée, en notre défaveur.

À terme, avec le CETA, le produit intérieur brut européen devrait connaître une augmentation comprise entre 0,02 % et 0,08 % seulement, selon des études publiées au début des négociations. Ce serait un bon accord si les règles du

jeu étaient les mêmes pour tout le monde, et respectées par tous. Ce n'est pas le cas.

Et que fait-on de la parole publique ? Le Président de la République plaide pour une planète « *great again* » ; j'aimerais qu'il le fasse pour des agriculteurs également *great again*. Or ce n'est vraiment pas le cas : le veto climatique n'est en rien abordé, c'est la loi du dumping social et environnemental au mépris du principe de précaution. On dit une chose et on en fait une autre. Et on peut en dire autant du Mercosur.

Notre excédent agricole a été divisé par deux. La France a fait le choix d'une agriculture de qualité, mais nous sommes victimes du dumping de produits de moins bonne qualité. Et l'on accepterait des produits qui ne respectent pas nos normes environnementales et sociales ? On marche sur la tête !

Pourquoi, accord après accord, les mêmes menaces s'accumulent-elles sur les mêmes filières, déjà fragilisées alors qu'elles étaient excédentaires ? Avec l'ouverture à la concurrence canadienne du porc et du bœuf, les agriculteurs seront perdants : à terme, près de 70 000 tonnes de bœuf canadien pourront être exportées vers l'Europe sans droits de douane – 15 000 pour 2018.

Le CETA est aussi un scandale juridique : désormais, des multinationales pourront traduire des États et des peuples souverains devant les tribunaux. Les différends sur l'application du traité échapperont aux juridictions nationales ; c'est un nouvel accroc à notre souveraineté. Les Français doivent prendre conscience que l'inefficacité démocratique vient de ces abandons progressifs de souveraineté – 90 % du contenu de l'accord avec le Canada est de la compétence exclusive de l'Union européenne. Nous espérons qu'en cas de refus parlementaire, de bons juristes ne viendront pas prétendre que seul le volet optionnel, lié aux compétences des États, sera concerné par le vote des parlements nationaux.

Certes, conclure des accords avec des pays comme le Canada est nécessaire, encore faut-il qu'ils soient équilibrés et que la réciprocité fonctionne !

**Mme Sira Sylla.** La question des normes alimentaires et sanitaires préoccupe beaucoup de nos concitoyens ; c'est un enjeu de santé publique. Au cours de votre brillant exposé, monsieur le rapporteur, vous avez évoqué les différents contrôles de la filière bovine et indiqué que toutes les normes sanitaires sont applicables aux produits d'importation.

Quelles garanties le CETA apporte-t-il concernant le respect des normes alimentaires et sanitaires qui s'imposent aux producteurs français et sécurisent l'alimentation de nos concitoyens – celles qui concernent les OGM, l'utilisation des hormones et des farines animales dans les élevages, par exemple ?

**Mme Martine Leguille-Balloy.** Anne Genetet soulignait que les accords commerciaux sont faits pour encadrer. Elle a raison, beaucoup d'échanges ne sont pas encadrés. Mais il faut également reconnaître les bienfaits de ces accords pour

nos exportations. Pour l'instant, la France n'utilise pas assez son potentiel d'exportation. Dans le cadre du CETA, même pour la viande bovine, la balance commerciale entre la France et le Canada est bonne pour nous.

Je tiens à remercier Jacques Maire pour son travail. Toute ma vie, j'ai travaillé avec des agriculteurs ; hier encore, j'étais avec eux. C'est vrai, ils ont peur. L'annonce d'un accord de libre-échange entre l'Union européenne et les pays du Mercosur tombe à un bien mauvais moment. Cela devient épidermique. Tous les parlementaires ont reçu un courrier récemment, leur demandant de ne pas voter : il y est pourtant écrit qu'aucune viande bovine n'a encore été importée vers la France.

La semaine dernière encore, avec Jacques Maire, nous avons reçu des agriculteurs. Nous leur avons rappelé que les consommateurs français, qui réclament qu'on ne ratifie pas le CETA au motif que ce n'est pas bon pour l'agriculture, devraient commencer par acheter les produits de l'agriculture française. Ils demandent des normes strictes, mais n'achètent pas les produits qui les respectent ! Nous allons continuer à pousser ces productions vers la qualité et, parallèlement, vers ces marchés à l'export, grâce auxquels les agriculteurs pourront vivre.

Certains remettent en cause les chiffres fournis par le CEPII. Sachez que nous avons veillé à vérifier toutes les sources utilisées afin qu'ils ne puissent être contestés. Nous n'avons pas pu lever toutes les inquiétudes, mais l'objectivité n'est pas contestable !

Vos incantations ne sont que des incantations : pour l'instant, le CETA est bénéfique.

**Mme Clémentine Autain.** En quoi est-il bénéfique ? Comme tout le monde, j'ai écouté les propos liminaires du rapporteur avec attention : son discours est particulièrement défensif, essayant de répondre aux nombreuses critiques de la société, aux inquiétudes des ONG, des économistes – ce matin encore, Daniel Cohen, qui n'est pas un gauchiste patenté, critiquait le CETA – ou de Nicolas Hulot. On ne compte plus les voix qui le critiquent.

L'accord comprend 1 596 pages, mais seulement 13 concernent l'environnement et aucune mesure contraignante concrète n'est prévue. C'est dangereux et inadmissible. Le texte ne fait mention ni de l'urgence climatique, ni de l'accord de Paris, ni d'un objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre ou de décarbonation de l'économie.

Certains d'entre vous ainsi que des ministres étaient présents quand la commission Schubert a rendu ses conclusions et jugé le CETA incompatible avec les objectifs de la COP21 et un minimum d'ambitions écologiques. Ainsi, le trafic maritime émet des gaz à effet de serre ; or il est en hausse de 7 %. Le coût environnemental du CETA est donc considérable. De même, le Canada est ravi de constater l'explosion des importations d'hydrocarbures en Europe – elles ont

bondi de 46 % ! Enfin, contrairement aux recommandations de la commission Schubert, le principe de précaution n'a pas été intégré au texte.

Et je ne parle pas des standards sanitaires ! Certes, le Canada est un pays ami, mais c'est une catastrophe en termes d'environnement : quarante-deux pesticides interdits en Europe sont utilisés au Canada – l'atrazine, par exemple, présente dans les céréales canadiennes, est interdite en Europe depuis 2002. Il faut prendre au sérieux la viande canadienne produite avec des farines animales, des OGM et des hormones de croissance, ou encore le saumon transgénique. Tout cela n'est pas le reflet de la moindre préoccupation environnementale.

Comme l'a dit le président Mélenchon, quel est l'intérêt d'accroître les échanges en tous sens alors que le défi planétaire nous invite à relocaliser l'économie ? Cette relocalisation nous permettrait d'éviter toute forme de dumping, mais elle est surtout urgente et impérative du point de vue du climat, qui est notre bien le plus précieux.

Enfin, pour mettre en place les tribunaux d'arbitrage « nouvelle formule » – les comités *ad hoc* dont vous avez parlé –, vous indiquez qu'il faut l'accord des parties. Je vous fiche mon billet qu'ils ne garantiront absolument pas le primat de l'intérêt humain sur les intérêts économiques et commerciaux !

**Mme Monica Michel.** Je m'associe à mes collègues pour remercier le rapporteur, Jacques Maire, pour son formidable rapport et le travail qu'il a réalisé dans la durée. Cela fait plusieurs mois que le groupe qui travaille sur ce dossier partage des informations et échange.

Le Gouvernement français a donné son feu vert à la ratification par notre assemblée de l'accord de libre-échange mercredi 3 juillet. Certes, il est controversé, mais il est essentiel de rappeler les gains qu'engendre son application et de dissiper les peurs des producteurs français. En effet, les inquiétudes persistent. Pourtant, comme l'a indiqué Arnold Puech d'Alissac, membre du bureau de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), les ventes des éleveurs français ont augmenté de 100 millions d'euros. Comment pourrions-nous mettre en avant les gains de cet accord de manière transparente et accessible dans la durée pour les citoyens qui demeurent méfiants ?

**M. le rapporteur.** Je vous remercie pour ces commentaires positifs sur notre travail. Nous l'avons réalisé rapidement, mais c'est tout l'intérêt de cette procédure : après deux ans de travail, rédiger un rapport, puis voter, met sous pression le système international – la Commission européenne, le Canada et le gouvernement français ont travaillé au cours des derniers jours et des dernières heures afin que nous obtenions le niveau de précision que vous retrouvez dans le rapport. C'est intéressant et cela nous permet de voter en conscience. Évidemment, chacun doit voter en conscience ; nous ne sommes pas les fourriers du libéralisme échevelé, ni l'objet du lobby des industriels producteurs d'OGM.

Il n'est pas nécessaire d'espérer pour entreprendre et de réussir pour persévérer. Il ne sert à rien d'essayer de convaincre ceux qui se disent simplement « pas d'accord ». On a le droit de ne pas être d'accord. En revanche, il serait utile et intéressant de prendre en compte les éléments de fait qui ont évolué ou les nouveaux éléments. Mme Boyer ne peut reprendre, dans l'exposé sommaire de son amendement, un argumentaire daté, tout comme on ne peut nier que le Conseil constitutionnel et la Cour de justice de l'Union européenne ont pris des décisions d'interprétation qui encadrent la mise en œuvre du traité.

Il est essentiel que les citoyens puissent distinguer l'opinion du fait. On peut avoir des problèmes de conscience, comme le président Mélenchon qui veut revenir à une économie entièrement localisée. Or 40 % de notre production industrielle est exportée. On parle du bœuf, mais bien d'autres secteurs sont concernés.

Je prends très au sérieux la remarque de notre collègue Pierre-Henri Dumont sur la viande bovine. Il estime que, si l'on peut renégocier la partie du traité relative à la viande bovine, le reste pourrait convenir. Mais on ne peut pas renégocier un traité ; on ne peut qu'éventuellement le compléter.

La filière bovine est effectivement vulnérable ; il faut donc s'en occuper spécifiquement et maintenir ce dossier ouvert en permanence. Si nous avons fait réaliser des modélisations et une étude d'impact, si nous avons demandé au Gouvernement de remettre le suivi des marchés à l'ordre du jour tous les trois mois pour vérifier l'évolution de la filière, ce n'est pas pour le plaisir ! C'est pour comprendre, réagir et anticiper : si le Gouvernement, et plus particulièrement le ministère de l'agriculture, constatent des signes de déstabilisation de la filière, l'étude d'impact prévoit la mise en œuvre d'éléments spécifiques de politique communautaire et nationale. C'est tout l'esprit du mandat. Nous pourrions monter au créneau en cas de besoin, et voir avec le Conseil de l'Union et le ministère quelles mesures offensives et défensives prendre.

Pierre Cordier a raison, je connais moins cette filière que la filière porcine, dont j'ai été géographiquement proche pendant de nombreuses années. Mais il me semble que la filière bovine a un problème d'ambition et d'organisation. Quand on discute avec les éleveurs et qu'on leur demande ce qu'ils pensent des transformateurs – de M. Bigard par exemple –, on constate la capacité de ces derniers à pressurer les éleveurs locaux et à ne pas organiser la filière à destination des marchés étrangers. La filière ne s'intègre pas ; elle est confrontée à des exigences croissantes en matière de bien-être animal et de conditions d'élevage – pour répondre à Marion Lenne – et elle a du mal à trouver sa dynamique à l'international.

Pourquoi ne souhaite-t-elle pas bénéficier des contingents ouverts par l'accord avec le Japon ? Naturellement, c'est compliqué – cela signifie mesures d'application, certifications, montée en puissance et organisation internationale –, mais d'autres filières l'ont fait. On ne peut pas être 100 % défensifs ! On ne peut

pas faire dépendre tous nos accords de commerce extérieur et l'avenir de millions de salariés de la seule filière bovine. Elle a ses intérêts ; ils sont légitimes, nous les considérons, mais ils ne résument pas l'agriculture française.

Sur l'effet de serre, pour répondre à Michel Herbillon, nous ne sommes pas spécialement satisfaits de la précision et de la qualité de l'étude du CEPII. Mais il est extrêmement important d'avoir entamé le travail. Le résultat brut actuel est moins important que la nécessité d'engager la dynamique, avec des modélisations ouvertes aux citoyens. Nous ne disposons pas de toutes les variantes et de toutes les données sur les impacts et les mesures d'accompagnement, mais il s'agit d'une base de départ qui nous permettra de progresser, en valorisant ce travail d'expertise, en permettant aux parties prenantes – y compris les ONG – de se l'approprier afin d'en comprendre les enjeux et, par la suite, d'exprimer leurs attentes.

Quelles sont les premières conclusions ? L'impact en termes de CO<sub>2</sub> est marginal : le commerce génère du CO<sub>2</sub> mais, par rapport à la puissance des deux entités, le commerce entre l'Europe et le Canada va augmenter marginalement. En outre, à l'unité transportée, le transport maritime est beaucoup moins consommateur que le transport terrestre – le CEPII pourra sans doute nous éclairer sur ce petit paradoxe.

Nous ne sommes pas non plus dans le panégyrique. Ainsi, nous ne sommes pas satisfaits que l'effort de compensation de l'augmentation des gaz à effet de serre se traduise dans l'étude du CEPII par une augmentation équivalente du prix du carbone dans les secteurs régulés – il suffirait d'augmenter de 0,3 % le prix du carbone dans les secteurs régulés au sein de l'économie française et européenne pour annuler l'augmentation du CO<sub>2</sub>. C'est absolument incompréhensible pour des non-spécialistes, pour le public et pour moi ! Actuellement, nous n'avons donc pas les bonnes clés de lecture, mais savons que l'augmentation est extrêmement limitée.

Le président Mélenchon a abordé la question de notre rapport aux États-Unis. Nous ne signons pas d'accord à tout prix. Par moments, il faut poser des lignes rouges et elles sont claires quand la partie prenante considère d'emblée qu'un accord commercial n'a rien à voir avec le respect des engagements climatiques. Nous avons payé pour voir en avril, puisque le Gouvernement s'est opposé à l'adoption du mandat de négociation États-Unis-Europe. Il a été obtenu malgré le refus français, mais ce n'est qu'un mandat. Attendons de voir, dans les mois et les années qui viennent, si la négociation prospère – nous ne le pensons pas – ou si elle sera victime des foudres de l'administration américaine. Nous ne souhaitons pas revivre le TAFTA, également connu sous le nom de partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP). Il est impératif d'être ferme. Si la position française semble datée, dans cinq ou dix ans, ce sera la norme.

En outre, le Canada ne sera pas un « hub » de détournement des flux ou des contentieux américains vers l'Europe, cela du fait de l'application très complexe de « règles d'origine ». Ceux qui ont évolué dans le milieu des douanes ou du transit savent combien il est technique de démontrer l'origine d'un produit : l'origine des produits américains n'est pas celle des produits canadiens. Si les États-Unis veulent exporter en Europe, il faudra qu'ils relocalisent leur production au Canada. Le contexte politico-industriel semble peu propice aux États-Unis et les Canadiens n'ont pas envie d'être le porte-avions des intérêts américains.

Vous avez été nombreux à m'interroger sur les contrôles. Qu'est-ce qui est autorisé ? Qu'est-ce qui est interdit ? Il est interdit d'importer en Europe des produits qui ne respectent pas la réglementation européenne en matière de santé humaine. Ainsi, tous les pesticides ayant un impact sur la santé du consommateur sont prohibés. En revanche, et l'on peut le regretter, les pesticides, comme l'atrazine, qui ont un impact, non pas sur le produit mais sur l'agriculteur, peuvent être autorisés dans certaines limites. Ils sont interdits en France, car la législation européenne protège totalement le consommateur européen, mais l'acquis européen n'est pas là pour protéger le producteur étranger – c'est le rôle de la législation étrangère. On peut le regretter, mais il est important de clarifier le débat : il faut distinguer le consommateur européen et l'impact sur l'environnement dans les pays tiers.

Comment être plus offensif et promouvoir les exportations agricoles et la dynamique du contrat ? La France n'est pas très performante dans la mobilisation des acteurs économiques. J'ai évoqué le cas de la filière bovine, spécifique, et cité une marque car elle est connue – de temps en temps, il est bon de dire les choses.

Je prendrai un autre exemple : sur les 10 000 entreprises françaises qui exportent au Canada, seules 3 800 sont inscrites au registre des exportateurs alors que cela simplifie leurs procédures d'exportation. Près des deux tiers n'utilisent pas les contingents et les préférences tarifaires ; elles paient donc les droits de douane au tarif plein. Pourquoi ? Parce que nous n'avons pas de culture de l'exportation, ne diffusons pas nos savoir-faire et n'organisons pas nos filières – y compris les intermédiaires. Nous avons donc du travail, mais il est franco-français.

L'accord est bénéficiaire d'un point de vue macroéconomique – il génère des excédents –, mais si nous voulons qu'il tienne toutes ses promesses, notamment envers les petites et moyennes entreprises (PME) et les entreprises de taille intermédiaire (ETI), nous devons nous mobiliser. Je remercie les députés qui l'ont fait sur le terrain, avec les chambres de commerce, à l'initiative du groupe d'études « attractivité de la France-export-investissement-compétitivité » présidé par Marie Lebec. Des journées d'animation avec les douanes ou les chambres de commerce ont été organisées en région, pour informer les entreprises.

Vous m'avez également interpellé sur le veto climatique et le tribunal des investissements. Soyons clairs, nous ne sommes pas dans le virtuel, mais dans le juridiquement opposable. Quand le traité sera ratifié, le tribunal des

investissements sera mis en place et les règlements d'application deviendront opposables. Si le veto climatique fait l'objet d'une adoption formelle après accord politique au mois d'octobre, à la vingt-huitième ratification, le tribunal sera automatiquement mis en place, ainsi que l'ensemble de ses règlements – déontologie, recrutement, transparence, organe d'appel et veto climatique. Il s'agit de droit dérivé et le droit communautaire, tout comme le droit canadien, comporte des milliers de pages dérivées des accords internationaux.

Le CETA a donc été complété par des dispositions juridiques, mais elles ne le contredisent à aucun moment. Le texte agréé par les parties est une déclaration interprétative contraignante. Elle fait donc partie du paquet de ratification.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Le Portugal, qui a ratifié, est d'accord avec cela ?

**M. le rapporteur.** Vous avez émis des doutes sur les ratifications à venir. Un seul pays avait indiqué son souhait de ne pas ratifier : l'Italie, à travers la voix d'un seul ministre, le ministre de l'agriculture issu du mouvement 5 étoiles. Mais les 5 étoiles ont un peu pâli. En outre, l'Italie s'est rendu compte au bout de quelques mois que l'accord lui était très favorable, y compris sur le plan agricole.

Désormais, le problème est plutôt belge puisque sept parlements belges doivent se prononcer. La principale préoccupation des élus locaux de la capitale, Bruxelles – que j'aime beaucoup pour y avoir vécu –, n'est pas de s'approprier un enjeu comme le CETA. Le niveau d'imprévisibilité peut éventuellement poser problème à l'État belge.

## II. EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

#### **Autorisation de ratifier l'accord économique et commercial global avec le Canada**

*La commission examine les amendements de suppression AE1 de Mme Valérie Boyer, AE2 de M. Jean-Paul Lecoq, AE4 de M. Jean-Luc Mélenchon, AE10 de M. Jean-Michel Clément et AE11 de Mme Laurence Dumont.*

**Mme Valérie Boyer.** L'amendement AE1 est défendu. Je me suis largement exprimée. Je remercie le rapporteur pour ses réponses, mais je persiste à trouver cet accord déséquilibré, même s'il bénéficie à la France dans certaines filières.

On nous répète à l'envi l'importance du respect de l'accord de Paris et des normes environnementales et climatiques. On nous parle dumping social, traçabilité. Mais des produits ne respectant pas nos normes arrivent alors que les filières françaises sont déjà saturées et que nos agriculteurs ont beaucoup de mal à vivre. Ce type d'accord met en péril des filières entières et des agriculteurs.

C'est pourquoi nous demandons la suppression de l'article 1<sup>er</sup>, mais souhaitons surtout une plus grande réciprocité et une plus grande transparence afin que notre filière d'excellence, l'agriculture, cesse d'être constamment mise à mal.

**M. Jean-Paul Lecoq.** L'amendement AE2 est aussi un amendement de suppression. Cet accord n'est bon ni pour la planète ni pour les humains. J'ai écouté attentivement Jacques Maire. Ses réponses m'ont conforté dans notre demande de suppression. C'est méconnaître le fonctionnement des relations commerciales que de nous faire croire que les relations entre les entreprises canadiennes et américaines – je ne parle pas de relations d'État à État – empêchent que la viande d'abord élevée aux États-Unis ne finisse vendue comme viande canadienne – soit parce qu'elle passera la frontière dans le cadre d'un accord d'entreprise, soit parce qu'une entreprise américaine sera installée au Canada.

On le voit en France : des vaches d'abord élevées dans une région finissent leur vie à proximité de l'hypermarché où les ont fait venir de grands distributeurs – je ne les citerai pas. Ils les vendent en tant que produit local alors qu'elles n'y ont passé que quatre mois !

Ne nous racontez pas d'histoires, nous savons bien que les États-Unis n'ont plus besoin du TAFTA ; ils utiliseront le CETA pour nous envoyer certains de leurs produits par le biais du Canada.

Comme d'autres ici, ma circonscription inclut un port. Nous savons que les produits en question ne passeront pas par la France parce que nos contrôles sont efficaces, même s'ils ne sont pas assez nombreux – seulement 5 % des produits sont contrôlés. Le travail des douaniers et des vétérinaires est de bonne qualité, de bien meilleure qualité que dans d'autres pays du nord de l'Europe. Les produits transiteront par ces pays. C'est pourquoi nous demandons la suppression de l'article.

**Mme Clémentine Autain.** Dans la logique de nos interventions, nous avons déposé deux amendements de suppression, afin de marquer notre rejet global des accords de libre-échange.

Emmanuel Macron l'a dit : « Je ne veux plus d'accords commerciaux internationaux qui alimentent le dumping social et environnemental. » C'est raté avec le CETA, qui pérennise et amplifie les règles qui structurent le commerce mondial depuis trop longtemps !

Cet accord limite les possibilités d'action des États pour mener des politiques sociales et mettre en place des normes – en particulier sanitaires. Il est profondément climato-incompatible ; la commission Schubert, comme de nombreux acteurs importants le déplorent. Il constitue une accélération en chaîne des émissions de gaz à effet de serre et d'utilisation d'énergies fossiles. D'un point de vue social, le CETA, comme les autres accords de libre-échange, va contribuer à accroître la concurrence déloyale dans des filières importantes, notamment dans le secteur agricole.

Pour toutes ces raisons, nous considérons que cet article doit être purement et simplement supprimé.

**M. Jean-Michel Clément.** L'amendement AE10 vise aussi à la suppression de l'article 1<sup>er</sup>. Le libre-échange, présenté pendant des années comme la recette pour assurer la paix, la prospérité et la démocratie dans le monde, a montré ses limites. Nous sommes désormais confrontés aux bouleversements climatiques et personne ne peut nier qu'ils trouvent leurs origines dans l'organisation actuelle des échanges. Le traité qu'on nous propose de ratifier va alimenter cette spirale négative.

Il faut en finir avec les arguments d'autorité et les postulats. Certains, énoncés par le passé, devraient nous conduire à réfléchir : l'euro devait permettre d'harmoniser nos économies – je ne suis pas sûr qu'on y soit parvenu. L'entrée à l'OMC de la Chine devait permettre sa transition démocratique. Aujourd'hui, avec les Américains, les Canadiens, demain peut-être avec les Sud-Américains, nous sommes à nouveau face aux incantations. Arrêtons de faire preuve de naïveté !

**M. Jérôme Lambert.** Au cours de la précédente législature, j'ai été rapporteur d'un projet de résolution, rejeté, qui demandait la suspension de l'application provisoire de ce traité. Nous avons donc déjà eu l'occasion d'en débattre.

Dès le début, ce traité a été mal négocié. Nous aurions souhaité ne pas nous retrouver à nouveau dans cette situation, mais l'accord avec le Mercosur reprend la même méthode. Or ce n'est pas la bonne. C'est pourquoi l'amendement AE11 demande la suppression de l'article 1<sup>er</sup>. Je ne vais pas revenir sur les arguments que nous développons dans l'exposé sommaire de l'amendement – qui n'est pas vraiment sommaire ! –, d'autres l'ont fait avant moi.

Le libre-échange n'est pas la solution du développement harmonieux de notre petite planète. Les échanges sont normaux, mais ils doivent être équilibrés et respectueux des normes sociales et environnementales.

Ce traité de libre-échange permet beaucoup de choses. Monsieur le rapporteur, vous avez répondu de manière très complète aux questions mais, et cela m'a frappé, en répétant au moins huit fois « il faudra être vigilant ». C'est trop ! C'est pourquoi je demande la suppression de l'article et ne souhaite pas ratifier l'accord.

**M. le rapporteur.** Mon avis sur ces amendements est négatif. Quand l'opinion publique et les agriculteurs font pression, même si un accord est légitime et que ses avantages compensent ses inconvénients, je comprends parfaitement que certains collègues, courageusement mais gentiment, se défilent... C'est normal, mais je vous appelle à la cohérence. Au Parlement européen, Les Républicains ont voté pour le traité, à la grande majorité de leur groupe.

**M. Pierre-Henri Dumont.** La majorité des députés européens français a voté contre !

**M. le rapporteur.** Certes, ce n'était pas le cas des socialistes.

Il me semble légitime de rappeler que ce traité n'a pas été initié, ni négocié, par l'actuelle majorité, mais par les majorités qui l'ont précédée. Certains d'entre vous étaient alors parties prenantes et ce traité a donné lieu à des votes majoritaires dans les instances de certains partis. Aujourd'hui, vous vous apprêtez à voter contre. Ce n'est pas polémiquer que de le souligner. Ce sont les faits. Quand on est dans l'opposition, le principe d'opportunité politique prime parfois sur le principe de responsabilité...

Pour répondre à Jean-Paul Lecoq, trente-six fermes canadiennes pourront exporter. Elles sont contrôlées, depuis la naissance de l'animal jusqu'à l'expédition. Contrairement à ce qu'a dit notre collègue Les Républicains, chacune des bêtes est dotée d'une puce et chacune des fermes contrôlée. On ne peut donc mélanger les flux, sinon on sort de la filière « sans hormones ». Enfin, la carcasse est accompagnée jusqu'à sa découpe à l'abattoir, puis le lot clairement identifié lors de son exportation.

**Mme Laëtitia Saint-Paul.** Je rappelle que douze des seize membres français du parlement européen qui ont voté en faveur du traité appartiennent aux Républicains, et ils l'ont fait avant même que le Gouvernement et notre majorité aient obtenu toutes les avancées en termes de protection des consommateurs, de filières agricoles sensibles et de veto climatique.

Par ailleurs, notre collègue Pierre-Henri Dumont, s'exprimant au nom du groupe Les Républicains, a prétendu que le Gouvernement mentait. Faut-il aussi considérer que le Conseil constitutionnel ment, que les douanes mentent, que le CEPII ment ? Ce sont des accusations très graves ! Puisque vous avez parlé du Golem, je parlerai, s'agissant de votre position, plutôt de chimère : mi-lion, mi-chèvre, et surtout queue de serpent.

**M. Pierre-Henri Dumont.** Évidemment, les positions ont évolué. Au Parlement européen, Les Républicains n'étaient pas unanimes. Il y a eu des votes pour, il y a eu des votes contre, il y a eu des abstentions.

**M. le rapporteur.** Pas de vote contre !

**M. Pierre-Henri Dumont.** Les organisations syndicales agricoles, plutôt favorables à cet accord au début, ont également évolué jusqu'à se prononcer unanimement contre ce texte, de la FNSEA aux Jeunes Agriculteurs. Même dans le milieu agricole, donc, les positions ont évolué. Effectivement, en fonction du déroulement des discussions et de la persistance de menaces extrêmement graves pesant sur la filière bovine, on évolue. Je remercie, d'ailleurs, le rapporteur d'avoir pris la peine de dire qu'il y avait une menace en ce qui concerne la filière bovine.

Et si je disais que le Gouvernement ment, c'est parce que celui-ci rapporte le contingent d'importation à l'ensemble des centaines de milliers de tonnes consommées en Europe, alors que cela ne concerne que les morceaux nobles quand, dans le même temps, nos exploitations françaises ont amélioré qualitativement leur production. Au Canada, on mange principalement du steak haché. Les pièces nobles délaissées viendront heurter de plein fouet la production française ; pas l'ensemble du marché européen, mais principalement la filière d'excellence française de l'aloyau, et cela représente 17 % du total de ce qui est produit en France.

Je rappelle également que la viande bovine française représente un tiers des races à viande en Europe. Ce n'est pas anodin. L'élevage bovin se fait, par exemple, sur des terrains bosselés, des terrains où d'autres productions ne sont pas possibles. Si, demain, des élevages ferment, vous n'aurez plus les mêmes systèmes d'irrigation, des écosystèmes entiers disparaîtront, les sécheresses s'aggraveront sur des territoires entiers.

Quant à l'application anticipée, certes, quelques fermes canadiennes seulement sont capables d'exporter aujourd'hui – je le sais pour en avoir visité au Québec. Mais, demain, une montée en gamme se développera et des filières seront dédiées à l'exportation. Par ailleurs, un bovin peut très bien avoir vécu toute sa vie aux États-Unis, s'il est né et a été abattu au Canada, il sera considéré comme viande canadienne. Ce que vous avez dit est donc tout à fait faux.

**M. Frédéric Petit.** Certains propos m'ont choqué. En ce qui concerne le travail de notre commission, je ne pense pas que l'on puisse prétendre que ce que nous avons fait depuis deux ans relève d'un mépris du Parlement. Un peu scientifique moi-même, et très attaché à ce milieu, je considère que c'est insulter les scientifiques et les organisations scientifiques que de les dire à la botte du Gouvernement. Monsieur le rapporteur, vous n'avez pas assez insisté sur la réussite, plutôt exceptionnelle de notre commission : nous avons imposé un contrôle trimestriel par filière, dans le cadre duquel nous pourrions nous retrouver tous les trois mois.

Je n'ai pas non plus aimé les remarques formulées à propos de notre calendrier. Pour ma part, je travaille en juillet comme je le fais au mois de janvier, et j'ai travaillé par 40 degrés lorsque j'étais au Caire. Je ne vois pas en quoi organiser des travaux au mois de juillet témoignerait de quelque mépris que ce soit. En juillet comme en janvier, je siège avec ma tête et mon cœur !

Je veux revenir sur certaines contre-vérités. Aujourd'hui, un Français peut, s'il le souhaite, investir dans une mine au Canada ; il ne faut pas prétendre que c'est l'accord qui permettra de tels investissements. Quant au veto, il porte sur les conflits entre des entreprises et un État, et il n'aura rien à voir avec les évolutions politiques du Canada. Et si les trente-six fermes évoquées veulent, en plus, faire du steak haché, c'est leur affaire ; de toute façon, leurs exportations seront limitées à 67 000 ou 70 000 tonnes.

J'admets que l'on puisse débattre des modèles de société, mais de là à parler d'un dumping social ou d'une concurrence déloyale du Canada ! Quant à l'accord avec le Mercosur, je rappelle qu'il n'est pas encore ratifié.

La décarbonation de l'économie canadienne concerne les Canadiens. Leur situation est bien triste ; il faut que nous les accompagnions et les aidions. J'ai beaucoup aimé la remarque de notre collègue Liliana Tanguy et l'idée de les embarquer, par cet accord, dans notre effort de décarbonation de l'économie. Reste que la question concerne les Canadiens, comme celle de l'usage des pesticides. Nous, nous devons vérifier que des pesticides ne se retrouvent pas dans les viandes importées.

Enfin, la question du respect des règles et des tricheurs n'est pas spécifique à cet accord ; elle se pose de manière générale. Et c'est précisément en ne signant pas d'accord que nous subirons un libre-échange sans limite. Je crains le vide contractuel car, médiateur de formation, j'estime que les conflits non maîtrisés sont les plus violents.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Nous n'avons guère parlé de fiscalité. En vertu des accords de libre-échange, l'Europe abandonne les droits de douane sur l'objet de l'accord. Ce sont autant de recettes en moins, que les États devront compenser, alors même qu'elles étaient les seules dont l'Union européenne avait vraiment la maîtrise. Est-ce à dire qu'au terme de cette logique de libre-échange, l'Europe ne sera plus financée que par les États membres ? Ou bien pourra-t-on revenir à des fiscalités justes, étant entendu qu'une fiscalité juste permet aussi de réguler les marchés mondiaux ? Pour l'heure, nous ouvrons toutes les portes sans prévoir de régulation.

**M. le rapporteur.** L'impact fiscal de l'accord est relativement faible, puisque les droits de douane étaient réduits – je n'ai pas les montants à l'esprit, mais ils sont très faibles. En revanche, le maintien de barrières non tarifaires représente, en équivalent fiscalité, des montants assez importants.

Par ailleurs, il est stipulé, à l'article 28.7 de l'accord, qu'aucune disposition de celui-ci « *ne peut être interprétée comme empêchant une Partie d'adopter ou de maintenir une mesure fiscale qui établit une distinction entre des personnes qui ne se trouvent pas dans la même situation, en particulier en ce qui a trait à leur lieu de résidence ou au lieu où leurs capitaux sont investis.* » En d'autres termes, il reste parfaitement possible de discriminer résidents et non-résidents. De plus, « *aucune disposition [...] ne peut être interprétée comme empêchant une Partie d'adopter ou de maintenir une mesure fiscale destinée à empêcher l'évasion fiscale, la fraude fiscale ou l'évitement fiscal.* ». Cela a bien été consolidé.

**Mme la présidente.** Je mets aux voix ces amendements de suppression. Qui est d'avis de les adopter ?

J'ai compté 8 pour, 24 contre, 1 abstention.

*La commission rejette les amendements.*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'article 1<sup>er</sup>. Qui est d'avis de l'adopter ?

J'ai compté 24 pour, 6 contre, 1 abstention.

*La commission adopte l'article 1<sup>er</sup> sans modification.*

## Article 2

### **Autorisation de ratifier l'accord de partenariat stratégique avec le Canada**

*La commission examine les amendements de suppression AE3 de M. Jean-Paul Lecoq et AE6 de M. Jean-Luc Mélenchon.*

**M. Jean-Paul Lecoq.** Dans la mesure où l'accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et le Canada est l'autre jambe – sur ce point, nous sommes d'accord avec le rapporteur – permettant la ratification de l'AECG, il est nécessaire, par souci de cohérence, de demander la suppression de l'article le concernant.

**Mme Clémentine Autain.** Je ne saurais mieux dire que mon collègue Lecoq. Bien sûr, nous souscrivons à certains éléments de cet accord de partenariat stratégique, tels les principes énoncés aux articles 1<sup>er</sup> et 3, mais certains points, comme l'alignement sur les règles de l'OMC, y contreviennent. Réaffirmant notre opposition au CETA, nous proposons donc la suppression de cet article.

**M. le rapporteur.** Avec un peu de subtilité, on peut avoir une vision différente des deux accords, et donc se prononcer différemment sur l'un et l'autre. Les deux textes n'ont pas le même objet. L'accord de partenariat stratégique est relativement classique. Il couvre l'intégralité des champs non économiques et commerciaux et prévoit des mécanismes de suspension contraignants, notamment en matière de droits de l'homme et de prolifération des armes de destruction massive. Sachant combien certains d'entre vous aiment les mécanismes de ce genre, je vous invite à autoriser la ratification de cet accord.

Les deux sujets sont distincts. Naturellement, je ne suis pas plus favorable aux amendements de suppression à l'article 2 qu'à l'article 1<sup>er</sup>, mais il est tout à fait possible de voter en faveur de l'article 2 en ayant voté contre l'article 1<sup>er</sup>.

**Mme la présidente.** Je mets aux voix ces amendements de suppression. Qui est d'avis de les adopter ?

J'ai compté 5 pour, 23 contre et aucune abstention.

*La commission rejette les amendements.*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'article 2. Qui est d'avis de l'adopter ?

J'ai compté 24 pour, 5 contre et aucune abstention.

*La commission adopte l'article 2 sans modification.*

\*\*\*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi. Qui est d'avis de l'adopter ?

J'ai compté 25 pour, 5 contre et 1 abstention.

*La commission adopte l'ensemble du projet de loi sans modification.*



## **ANNEXES**

### **ANNEXE N° 1 : TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION**

#### **Article 1<sup>er</sup>**

Est autorisée la ratification de l'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Canada, d'autre part, signé à Bruxelles le 30 octobre 2016, et dont le texte est annexé à la présente loi.

#### **Article 2**

Est autorisée la ratification de l'accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Canada, d'autre part, signé à Bruxelles le 30 octobre 2016, et dont le texte est annexé à la présente loi.



## **ANNEXE N° 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR**

*(par ordre chronologique, entre le 1<sup>er</sup> et le 9 juillet)*

➤ *Table ronde avec des organisations non gouvernementales :*

– **Fondation pour la nature et l’homme** (dite Fondation Nicolas Hulot) : M. Samuel Leré, responsable « environnement et mondialisation »,

– **Foodwatch France** : Mme Karine Jacquemart, directrice générale,

– **Institut Veblen** : Mme Mathilde Dupré, chargée du programme commerce, accompagnée de M. Julien Hallak ;

➤ *Table ronde avec des représentants d’intérêts économiques :*

– **Chambre de commerce France-Canada** : M. Daniel Jouanneau, président,

– **Mouvement des entreprises de France (MEDEF)** : Mme Lys Vitral, directrice adjointe des affaires internationales, et M. Armand Suicmez, chargé de mission senior à la direction des affaires publiques,

– **Association française des entreprises privées (AFEP)** : M. Marc Poulain, directeur des négociations commerciales internationales,

– **France-chimie** : M. Pascal Perrochon, responsable « affaires internationales, transports & logistique » ;

➤ **Direction générale du Trésor – sous-direction de la politique commerciale, de l’investissement et de la lutte contre la criminalité financière (dite MULTICOM)** : Mme Muriel Lacoué-Labarthe, sous-directrice, M. Pierre Chabrol, chef du bureau « politique commerciale, stratégie et coordination » (MULTICOM 1), Mme Naïs Boullier, son adjointe, et MM Jonathan Gindt, chef du bureau « règles internationales du commerce et de l’investissement » (MULTICOM 2), et François Chimits, son adjoint ;

➤ *Table ronde avec des représentants du monde agricole :*

– **Association nationale interprofessionnelle du bétail et des viandes (INTERBEV)** : MM. Guy Hermouet, président de la section « bovins », et Matthieu Repplinger, animateur de cette section,

– **Jeunes agriculteurs** : M. Basile Faucheux, membre du bureau, en charge des dossiers internationaux, et Mme Claire Cannesson, responsable des affaires publiques,

– **Centre national interprofessionnel de l'économie laitière (CNIEL)** : MM. Thierry Roquefeuil, président, et Jehan Moreau, directeur de la Fédération nationale des industries laitières (FNIL), et Mme Mélanie Richard, économiste au CNIEL ;

➤ **Représentation en France de la Commission européenne** : M. Édouard Bourcieu, conseiller commercial ;

➤ **Ministère de l'Europe et des affaires étrangères** : Mme Anne Boillon, directrice de cabinet du secrétaire d'État Jean-Baptiste Lemoyne, M. Baptiste Prudhomme, conseiller politique et parlementaire, Mme Constance Jacquin, conseillère auprès du secrétaire d'État, et M. Joachim Bokobza, conseiller ;

➤ **Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)** : M. Antoine Suau, directeur du service économique en charge du suivi international, et Mlle Tania Désir, chargée d'études ;

➤ **Ambassade du Canada** : MM. Guillaume Cliche, conseiller économique, Marc Berthiaume, responsable des relations politiques et parlementaires, et Yannick Dheilly, responsable des questions agricoles et agroalimentaires ;

➤ **Ministère de la transition écologique et solidaire** : MM. Vincent Marcus, sous-directeur de l'économie des ressources naturelles et des risques au Commissariat général au développement durable (CGDD), Antonin Vergez, chef du bureau des biens communs, et Xavier Jardi, chargé de mission « économie de l'environnement et négociations internationales » au CGDD ;

➤ **Ministère de l'agriculture et de l'alimentation** : Mme Béatrice Frecenon, directrice adjointe du cabinet du ministre, conseillère « stratégie et politique », en charge des relations diplomatiques, M. Frédéric Lambert, chef du service « Europe et international » à la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises, Mme Andrée Sontot, chef du bureau « négociations commerciales » de cette direction, M. Loïc Evain, directeur général adjoint de l'alimentation, et Mme Céline Germain, cheffe du bureau des négociations européennes et multilatérales de cette direction.