

**Union européenne - Accords
commerciaux - Intervention de M.
Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire
d'Etat auprès du ministre de
l'Europe et des affaires étrangères,
au Sénat pour la modification des
directives de négociation en vue
d'un accord de libre-échange entre
l'Union européenne et l'Australie,
d'une part, et la Nouvelle-Zélande,
d'autre part**
(Paris, 21 février 2018)

Monsieur le Président,

Madame la Présidente de la commission des affaires économiques,

Monsieur le Président de la commission des affaires européennes,

Madame la Rapporteuse,

Mesdames, Messieurs les Sénateurs,

Je suis heureux d'être parmi vous ce soir pour ce premier débat en séance publique sur un mandat de négociation qui n'a pas encore été validé. C'est tout à l'honneur du Sénat que d'avoir pris cette initiative.

Cette implication des parlementaires français dès le début du processus de négociations commerciales souvent longues et décriées pour leur manque de transparence est tout à fait bienvenue. Elle va dans le sens des engagements pris par le gouvernement dans le cadre du plan d'action relatif au CETA.

Aujourd'hui, nous le vivons tous sur nos territoires, les négociations commerciales sont confrontées à une authentique "crise de sens", particulièrement en France. Nos concitoyens ne comprennent pas toujours pourquoi la France, au travers de l'Union européenne, ouvre de nouvelles négociations avec des partenaires parfois lointains, alors qu'ils éprouvent déjà chaque jour les incidences de la mondialisation économique sur leur vie de tous les jours, parfois de manière positive, mais parfois aussi de manière négative.

Notre débat de ce soir s'inscrit dans la lignée d'un certain nombre de discussions qui ont eu lieu dans cet hémicycle. Mes souvenirs à cet égard ne remontent pas au-delà de 2014, mais nous pouvons nous appuyer sur l'expertise et l'expérience de Jean Bizet, très impliqué sur ces sujets depuis de nombreuses années et qui était présent à l'OMC, en décembre dernier, au côté du gouvernement.

Il y a à l'évidence un besoin d'explication et de pédagogie sur l'intérêt d'engager de telles négociations. Les citoyens et les élus doivent pouvoir disposer d'informations plus amples sur le contenu des accords commerciaux et leur impact. Nous sommes devant un enjeu de légitimité démocratique au niveau national, en dépit de l'implication du Parlement européen en la matière. On parle souvent de l'Accord économique et commercial global, l'AECG, conclu entre le Canada et l'Union européenne : le Parlement européen s'est prononcé sur cet accord, ce qui a permis son entrée en vigueur provisoire. On touche là à l'un des fondements de la politique européenne, car s'il y a une politique dont on a consenti dès l'origine qu'elle soit conduite à l'échelon communautaire, c'est bien la politique commerciale. Le Parlement européen est l'émanation des peuples européens ; de ce point de vue, il ne peut y avoir de contestation, dès lors que l'on est authentiquement européen. Néanmoins, les parlements nationaux ont leur rôle à jouer, rôle qui est amené à se développer de plus en plus en amont. Tel est d'ailleurs l'exercice qui nous réunit ce soir.

Ce constat, le président de la République l'a établi lors de son discours de la Sorbonne du 26 septembre dernier, lorsqu'il a mis l'exigence de la transparence au coeur des orientations du gouvernement.

Notre discussion de ce soir est un exemple de bonne pratique, qui va nous donner l'occasion d'évoquer nos objectifs, les intérêts offensifs que nous défendons et la vigilance dont nous devons faire preuve quant à un certain nombre d'intérêts défensifs. Le plan d'action relatif à l'AECG/CETA adopté en conseil des ministres le 25 octobre dernier comprend un engagement résolu du gouvernement de faire des points de suivi réguliers avec les parlementaires sur les positions défendues à Bruxelles. Cela prendra plusieurs formes.

Le gouvernement se tient à la disposition des commissions compétentes des assemblées pour répondre à toutes questions relatives aux positions françaises lors de l'adoption des mandats et lors de la négociation proprement dite. Par ailleurs, le gouvernement s'est engagé, au travers du plan d'action relatif au CETA, à demander la publication des mandats de négociation. Le mandat adopté par le Conseil pour la négociation avec le Chili a ainsi été publié en janvier : c'est un pas important dans la bonne direction. Dans le même esprit, la Commission publie maintenant les propositions de mandat, ce qui fait qu'aujourd'hui vous disposez du même niveau d'information que les membres du gouvernement. La Commission participe donc elle aussi pleinement à cet effort de transparence, avec la publication de ses propositions de textes sur son site internet.

Au-delà de la publication des textes bruts, les études d'impact contribuent à cette nécessaire information. Vous l'avez dit, Madame la Rapporteuse, la commission des affaires économiques du Sénat a adopté un amendement tendant à demander le développement de ces études ex ante, afin que l'on puisse savoir où l'on va. Elle a adopté un autre amendement, relatif à l'évaluation d'un plafond global des concessions pouvant être consenties par filières sensibles, qui est lui

aussi bienvenu et va dans le sens des positions que nous défendons au quotidien à Bruxelles. Je tiens à saluer le travail d'ores et déjà accompli par cette commission.

S'agissant de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, une étude d'impact commandée par la Commission européenne à la London School of Economics prend en compte un certain nombre d'éléments économiques, sociaux et environnementaux. On tend donc à s'inscrire de plus en plus dans une démarche de transparence et de prise en compte de données chiffrées. C'est d'autant plus indispensable que le contexte institutionnel de la politique commerciale évolue, comme l'a rappelé avec justesse le président Bizet. Nous avons tous en tête les conséquences de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne sur le projet d'accord entre l'Union européenne et Singapour, qui a établi que seules les stipulations relatives à la protection des investissements relevaient de la compétence nationale des Etats. De ce fait, les deux projets de mandat de négociation avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande ne comprennent que des éléments relevant de la compétence exclusive de l'Union européenne.

Des discussions sont en cours au sein du Conseil pour tirer les enseignements de la décision de la Cour de justice de l'Union européenne. La démarche qui prévaut actuellement est celle du cas par cas : il n'y a pas de doctrine établie. Le fait qu'un unique parlement régional, dans une Union à vingt-huit Etats membres, puisse remettre en cause au dernier moment le fruit de longues années de négociations pose un problème de crédibilité de l'Union à l'égard de ses partenaires et plaide pour que l'on s'en tienne à la compétence exclusive de celle-ci. Inversement, nos intérêts offensifs nationaux et l'exigence démocratique plaident en faveur de la mixité et de l'implication des parlements nationaux.

Ce débat important n'est pas encore tranché sur le plan de la doctrine ; c'est donc une approche pragmatique qui prime.

Pour ce qui concerne les objectifs des négociations commerciales avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande, il convient de rappeler, en premier lieu, que la France, "pays monde" présent sur la plupart des continents et disposant d'une zone maritime très étendue, est une puissance du Pacifique, au travers de ses collectivités d'outre-mer, qui constituent pour elle une richesse. Cette zone géographique ne nous est donc pas étrangère. Nous avons avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande des valeurs et des intérêts communs. Ce sont deux démocraties, héritières de la tradition européenne des Lumières, dont les économies sont fondées sur la règle de droit et la transparence des procédures. Enfin, l'Australie est un partenaire stratégique majeur pour la France. Voilà presque un an, le 3 mars 2017, le ministre des affaires étrangères français et son homologue australien endossaient conjointement un partenariat stratégique, qui repose sur une analyse partagée des enjeux stratégiques du Pacifique et sur une collaboration militaire et industrielle.

Madame la sénatrice le rappelait, un partenariat politique a été conclu au niveau européen. Le projet de loi de ratification de cet accord politique, et non commercial, est en cours d'examen au Conseil d'Etat.

La proximité de vues s'exprime aussi dans le domaine commercial : l'Australie et la Nouvelle-Zélande sont deux pays très attachés à une mondialisation régulée par le droit, garantissant une concurrence équitable entre toutes les entreprises.

Il ne s'agit pas ici de faire de grandes déclarations de principes, mais de se confronter à la réalité : le multilatéralisme commercial traverse une crise profonde. Nous l'avons vécu au mois de décembre dernier, à l'occasion de la conférence ministérielle de l'OMC à Buenos Aires, qui s'est soldée par un constat de faillite.

Il est tout de même ahurissant que nous n'arrivions pas à nous mettre d'accord pour prendre et des sanctions contre la pêche illégale et des mesures contre les subventions qui lui sont accordées !

Vous le savez, des critiques sont adressées à ce système multilatéral commercial, notamment par les Etats-Unis, sur la question de l'ouverture commerciale : les Etats-Unis considèrent qu'ils peuvent frapper, directement ou indirectement, par des mesures unilatérales les intérêts commerciaux d'autres pays de par le monde. Nous estimons, pour notre part, qu'il faut préserver une enceinte où l'on peut régler les problèmes et disposer d'un organisme de règlement des différends qui fonctionne. Il y a là une différence entre nous.

Nous pouvons rejoindre un certain nombre de critiques formulées par les Etats-Unis sur les dysfonctionnements du système commercial international. Effectivement, certaines puissances émergentes ont tendance à appliquer les règles du jeu avec une souplesse parfois déconcertante... Mais nous ne devons pas être naïfs : il faut nous adapter à cette nouvelle donne. Au reste, l'Australie et la Nouvelle-Zélande sont à bord avec nous pour essayer de remédier à cette situation.

Face au retrait des Etats-Unis, dans une zone marquée par l'émergence forte de la Chine, ces projets d'accords commerciaux constituent pour l'Union européenne et la France une chance de peser sur les grands équilibres commerciaux du Pacifique.

L'Australie et la Nouvelle-Zélande sont situées au sud de la zone de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, l'ASEAN, de la Chine et du Japon : c'est là que la croissance mondiale accélère et que les exportations de nos entreprises sont dynamiques. Par conséquent, nous sommes fondés à vouloir y peser encore davantage.

Cela a été dit par le président de la commission des affaires européennes, il s'agit aussi, au travers de ces accords, de fixer les normes qui s'appliqueront aux produits et services au XXI^e siècle. Ce n'est pas une petite affaire : il s'agit d'une occasion historique d'entraîner un certain nombre de partenaires, voire de faire en sorte qu'un certain nombre de normes et de valeurs européennes soient appliquées à une échelle plus vaste que celle de notre continent.

Je veux vous apporter quelques informations complémentaires sur le contenu des projets d'accord avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Depuis la publication des propositions de mandats, la France négocie au sein du Conseil pour renforcer la partie qui définira les règles des deux accords commerciaux.

Naturellement, nous souhaitons que ces textes fassent explicitement référence au respect de l'accord de Paris. C'est une position que nous défendons de façon générale.

J'ai le souvenir de débats que nous avons eu dans cet hémicycle sur le projet de traité entre l'Union européenne et les Etats-Unis. Si ces derniers quittent définitivement l'accord de Paris et que nous nous l'appliquons, dans ce cas, "pas d'accord de Paris" égale "pas de traité commercial" ! Nos amis et alliés sont prévenus. Cette ambition environnementale, qui a été endossée par les Etats du monde entier, doit trouver à s'appliquer.

La France souhaite aussi que les mandats de négociation fassent référence aux conventions de l'Organisation internationale du travail. De même, nous avons pris position pour que les mandats mentionnent explicitement le principe de précaution, afin qu'il n'y ait aucun doute sur le fait que celui-ci continue de s'appliquer sur le territoire de l'Union européenne.

Toujours en application du plan d'action sur le CETA, la France soutient des amendements aux deux projets de mandats pour établir un lien explicite entre les accords commerciaux à venir et les travaux en cours au sein des organisations relatives au transport aérien et au transport maritime.

Même si l'impact de ces deux accords sur les émissions de gaz à effet de serre du transport international sera réduit, nous devons le prendre en compte et essayer de le réduire le plus en amont possible, en intégrant ces secteurs dans l'effort collectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

De façon plus générale, la France est mobilisée pour que les mandats de négociation incluent une prise en compte transversale des enjeux de développement durable, notamment pour les investissements et les marchés publics.

Nous voulons faire en sorte que la politique commerciale permette de faire avancer les politiques climatiques et d'avoir une mondialisation régulée, avec un certain nombre de règles, pour que ce ne soit pas la loi de la jungle. Ces enjeux sont fondamentaux. Pour autant, ils ne doivent pas occulter les sujets commerciaux "classiques". Ces négociations seront aussi l'occasion de promouvoir nos intérêts offensifs et de faire preuve de vigilance sur nos intérêts défensifs.

Revenons quelques instants sur les enjeux offensifs : ils portent sur la levée des barrières non tarifaires pour le secteur agricole et pour l'industrie, sur l'accès au marché des services, sur les marchés publics ou encore, pour ce qui concerne le monde agricole, sur la reconnaissance et la protection des indications géographiques.

Le CETA a permis la reconnaissance de certaines indications géographiques protégées françaises : c'était une première, qui n'a pas forcément satisfait les Etats-Unis, mais que nous allons essayer de dupliquer pour apporter de beaux débouchés à des produits de nos terroirs.

Ces accords permettront également d'éliminer les droits de douane existant dans le secteur industriel et dans le secteur agroalimentaire.

De manière concrète, selon l'étude d'impact que vous avez citée, l'accord pourrait permettre jusqu'à 27% de hausse des exportations pour la pharmacie et les cosmétiques. De la même façon, le secteur de la mécanique verrait ses exportations croître de 63%. Cette augmentation pourrait atteindre 6% pour les vins et spiritueux et 30% pour les fromages. Certains de nos territoires peuvent trouver là des raisons d'espérer.

Toutefois, le gouvernement mesure bien sûr pleinement la sensibilité de ces deux négociations pour les filières agricoles françaises. L'Australie et la Nouvelle-Zélande sont de longue date des exportateurs importants de produits agricoles, du fait de l'avantage comparatif que leur procure la géographie. Sont concernés la filière bovine, les produits laitiers, le sucre et les céréales.

Sur ce sujet, la position du gouvernement est claire, et le président de la République l'a récemment rappelée lors de ses vœux au monde agricole : la France n'acceptera pas que les négociations commerciales conduisent à déstabiliser l'équilibre économique des filières dont nous connaissons la fragilité.

Au mois de décembre dernier, des craintes ont été exprimées, notamment par la filière bovine, sur la conclusion du projet d'accord avec le Mercosur. Que s'est-il passé ? La France n'est pas restée les bras ballants, elle a réactivé une coalition de onze Etats membres qui ont des sensibilités agricoles. Nous avons pesé auprès des commissaires Phil Hogan et Cecilia Malmström, ainsi que des négociateurs européens, pour que ces sensibilités soient prises en compte.

Nous croyons en notre agriculture avec la foi chevillée au corps ; nous ne sommes pas là pour la brader. On peut avoir le sentiment en écoutant les prises de parole ici ou là que la France serait quelque peu en arrière de la main. Pour être en première ligne sur ce sujet, je puis vous assurer qu'il n'en est rien.

Le montant des concessions qui pourront être faites à l'Australie et la Nouvelle-Zélande dans ces filières sensibles dépendra directement de ce qui aura pu être concédé au préalable, au niveau de l'OMC, avec le Canada et éventuellement avec le Mercosur.

On ne peut pas avoir, au fur et à mesure que les accords s'empilent, des concessions qui augmentent indéfiniment. C'est la raison pour laquelle j'ai salué l'amendement de la commission sur le plafond des concessions et sur l'enveloppe globale par filière, que la France défend au niveau européen. Nous souhaitons que les filières bénéficient de visibilité et de prévisibilité, afin qu'elles puissent trouver leurs équilibres et connaître le contexte dans lequel elles vont se mouvoir.

Naturellement, nous sommes toujours à l'offensive. Nous nous battons pour mettre en place

des clauses de sauvegarde et étaler l'entrée en vigueur d'un certain nombre de contingents. Par conséquent, il est nécessaire de réaliser un travail d'accompagnement.

L'enveloppe globale doit intégrer le départ proche du Royaume-Uni, qui est un pays très peuplé à la consommation dynamique. Il faut prendre en considération cet élément, en le retranchant des enveloppes qui ont pu être consenties par le passé afin d'éviter toute déstabilisation.

Enfin, la France sera attentive aux effets éventuels de ces accords sur l'outre-mer, notamment sur la Nouvelle-Calédonie, dont l'Australie est la troisième destination à l'exportation, comme cela a été le cas pour Saint-Pierre-et-Miquelon dans le cadre de la négociation de l'AECE-CETA avec le Canada.

Au total, nous nous félicitons de la tenue de ce débat ce soir sur ces deux projets de mandats de négociation. Le gouvernement continue à rester à la disposition du Parlement, dans le cadre constitutionnel, pour rendre compte de son action.

Mesdames, Messieurs les Sénateurs, je vous prie de m'excuser d'avoir été un peu long, mais j'espère avoir pu vous apporter quelques éléments sur la volonté et la détermination du gouvernement à porter une ambition commerciale au niveau international. En effet, il y a un moment français, qu'il ne faut pas gâcher, mais utiliser à plein.

Nous nous plaignons parfois de ne pas exporter assez. Ces accords de libre-échange sont l'occasion de trouver de nouveaux débouchés, et j'en veux pour preuve un rapport intéressant qui a été réalisé par la Commission européenne sur le suivi de ces accords depuis 2010.

Ce document a été mis sur la table au mois de décembre dernier. Il y est indiqué, par exemple, que l'accord de libre-échange avec la Corée, entré en vigueur provisoirement en 2011 et définitivement en 2015, a permis d'inverser la tendance. De mémoire, l'Union européenne est passée d'un déficit commercial de - tenez-vous bien ! - environ 11 milliards d'euros avec la Corée à un excédent de 4 milliards d'euros. On le voit, c'est aussi l'occasion de marquer des points dans des zones qui sont très dynamiques. Nous aurions bien tort de nous en priver.

Mesdames, Messieurs les Sénateurs, voilà les quelques éléments que je souhaitais vous apporter sur ces négociations importantes. Je mesure toute la pédagogie qu'il faut faire, et c'est aussi pour cette raison que j'ai été un peu long.

En réalité, nous sommes bien plus nombreux à nous intéresser à cette question que les seuls présents ce soir dans l'hémicycle. Je suis persuadé que des associations, des ONG, des citoyens suivent ces débats via internet. Nous leur devons ces explications, que je réitérerai et compléterai lors d'un comité de suivi de la politique commerciale qui se tiendra le 6 mars prochain. Cette réunion sera l'occasion de faire le point avec toutes les parties prenantes.

(Interventions des parlementaires)

J'ai bien entendu les prises de position fortes des uns et des autres. J'ai aussi constaté qu'un relatif consensus se dégagait sur le texte que nous examinons. Cette proposition de résolution européenne me semble équilibrée et témoigne d'une forte convergence de vue entre le Parlement et le gouvernement.

M. le Sénateur a évoqué la nouvelle génération des traités. Toutefois, la France ne considère pas que le CETA constitue le summum de cette nouvelle génération. Au contraire, le gouvernement pousse à l'éclosion d'une nouvelle "nouvelle génération d'accords", qui tienne compte à la fois d'enjeux environnementaux ou sociaux, par exemple, pour soutenir notre ambition.

Par ailleurs, le gouvernement est intransigeant sur les questions de traçabilité. Nous avons dépêché, voilà quelques semaines, une mission d'audit sanitaire dans les pays du Mercosur. Nous avons tous en tête ce qui s'est passé il y a quelques mois ou quelques années. Dans son discours de la Sorbonne, le président de la République appelait de ses vœux la création d'outils renforcés en matière d'inspection et d'audit.

L'accord de libre-échange avec le Japon va nous permettre de marquer des points pour un certain nombre de filières. Ne soyons pas défensifs ! Vous parlez des puissances de l'argent, mais cet accord va permettre à de petits producteurs, qui n'ont rien à voir avec les grands groupes que vous évoquez, de trouver des débouchés.

Une fois ces accords signés, tout l'enjeu est de faire connaître leur existence aux entreprises présentes sur nos territoires. Je m'y efforce auprès des chambres de commerce et de toute instance représentative du monde entrepreneurial. Il est nécessaire de faire connaître ces nouveaux débouchés, faute de quoi d'autres s'en empareront au sein de l'Union européenne.

Je veux dire à messieurs les sénateurs, qui ont évoqué le monde agricole, que la France n'a pas à rougir. Notre agriculture et notre industrie agroalimentaire, au sens large, sont très offensives : les exportations ont augmenté de plus de 6 % en 2017, pour un excédent de 6,2 milliards d'euros - le léger déficit sur les produits agricoles bruts est dû aux mauvaises récoltes de 2016, en raison des intempéries.

Que serait notre agriculture sans certains débouchés internationaux ? Certains animaux de l'Yonne sont exportés en Iran ; on pourrait trouver d'autres exemples très concrets dans tous nos territoires. J'ai rencontré Christiane Lambert, voilà quelques semaines, pour lui dire combien je souhaitais oeuvrer pour toutes ces filières. J'ai ainsi obtenu, en décembre dernier, la levée d'un embargo sur les exportations de volaille française en Irak : c'est un marché de 200 millions d'euros qui s'ouvre de nouveau.

Je souhaite mener un travail avec toutes les filières ayant des groupes exports pour identifier les barrières à lever. C'est important pour nos agriculteurs et nos terroirs.

Plusieurs d'entre vous ont évoqué l'Europe qui protège. Ce dernier a mis le gouvernement en garde contre toute naïveté. Je peux vous affirmer, Monsieur le Sénateur, que la France fait très clairement entendre sa voix, notamment à Bruxelles, pour demander, par exemple, que les investissements étrangers fassent l'objet d'un examen très attentif. Des discussions sont actuellement conduites sur ce sujet, et nous avons réussi à rallier nos amis allemands.

Par ailleurs, toute anomalie détectée dans l'application des accords de libre-échange doit faire l'objet de sanctions, de mesures fortes. À cet égard, nous plaidons pour la création d'un procureur commercial européen - en bon français, un chief enforcement officer-, chargé de suivre quotidiennement l'application des accords comme le lait sur le feu.

La France a une vision des choses non pas angélique, mais réaliste. Nous sommes lucides : le monde est un vaste théâtre d'opérations économiques, dans lequel nous devons nous battre à armes égales avec nos adversaires. Nous ne sommes pas dans une logique de désarmement, mais bien plutôt de réarmement.

En ce qui concerne le règlement des différends en matière d'investissement, la formule inscrite dans le CETA est meilleure que l'ancien dispositif de règlement des différends entre investisseurs et Etats, plus communément appelé l'ISDS, et qui avait fait l'objet de débats dans cette assemblée. Toutefois, le mieux selon nous serait d'instituer une cour permanente internationale pérenne, dont les membres seraient nommés et suivraient des règles déontologiques bien établies. Il s'agit donc de passer une étape encore supérieure, et nous menons ce combat.

Monsieur le Sénateur, le président de la République a rappelé le 25 janvier dernier qu'il souhaitait défendre une politique agricole commune aux ambitions préservées. Il n'est pas question d'une PAC au rabais !

Stéphane Travert a également eu l'occasion de rappeler qu'il voulait doter la future PAC d'un budget fort. Nous n'entrons pas dans la négociation en baissant pavillon, loin de là. Nous allons travailler avec l'ensemble des filières et nous avons bon espoir d'être à l'offensive./.

(Source : site internet du Sénat)