

La vacuité du plan d'action du gouvernement pour la mise en œuvre du CETA

Le plan d'action du gouvernement pour la mise en œuvre du CETA s'oriente autour de 3 axes :

- 1) une « *mise en œuvre irréfutable* » du CETA
- 2) des actions complémentaires au CETA
- 3) des propositions sur la politique commerciale européenne

Afin de se prononcer si la France dans ces conditions doit ou non ratifier le CETA, il est plus commode de traiter de ces axes dans l'ordre inverse.

Des propositions sur l'avenir de la politique commerciale européenne

Par définition, les « *pistes de réflexion* » qui seront « *soumises à la Commission européenne* » pour l'avenir de sa politique commerciale ne concernent pas le CETA : quoiqu'on puisse penser de ces propositions, de la force réelle de certaines¹ et de la possibilité qu'elles deviennent un jour réalité, elles **n'influeront pas sur le CETA si celui-ci était ratifié.**

Leur portée serait de toute façon contrainte et limitée par le fait que CETA n'est pas un simple accord entre l'Union européenne et le Canada : premier accord de l'histoire comportant un organe de coopération réglementaire et premier accord de l'UE avec un pays du Nord comportant un organe arbitral de règlement des différends, le CETA **pourra être instrumentalisé** via des filiales (ou des maisons mère) **par des transnationales relevant d'un autre droit que le canadien.** Ce sera notamment le cas des transnationales relevant du droit des Etats-Unis, vu la très forte intrication des économies du Canada et des Etats-Unis du fait de l'ALENA. Face à cette menace, le plan d'action gouvernemental ne peut qu'énoncer un vœu pieux à destination de l'Union européenne (« *veiller à la bonne application des règles de procédure pour que les investisseurs qui ne sont pas éligibles à la protection de l'accord et les investissements qui ne sont pas effectués conformément au droit local n'aient pas accès à l'ICS* »). Rappelons que 84 % (chiffre 2014) des transnationales relevant du droit des Etats-Unis qui opèrent en France ont déjà des filiales (et non des succursales) au Canada ... **Le CETA ne peut donc être passé par pertes & profits.**

Le CETA peut d'autant moins être passé par pertes & profits qu'il servira de modèle pour les accords ultérieurs (via notamment la clause de « la nation la plus favorisée² ») **et que toutes les normes abaissées par son intermédiaire faciliteront les adoptions des ces accords** (par réduction des écarts normatifs au départ des négociations).

Quoique **restreintes à la « prise en compte des enjeux sanitaires et de développement durable »**, avec donc des points aveugles d'importance, ces « *pistes de réflexion* » **soulignent en creux nombre de dangers dont le CETA est effectivement porteur.** Un échantillon (la liste exhaustive étant longue ...): mise en cause du « *principe de précaution tel qu'établi au sein des traités européens* », de la « *préservation de la capacité des États à réguler pour des objectifs légitimes de politique publique* », pas de « *clause spécifique sur le transport international* », pas « *d'exclusion du démantèlement tarifaire des énergies fossiles* », pas « *d'assurance effective du caractère contraignant du chapitre développement durable* », pas de prise en compte claire « *prise en compte de standards sociaux et environnementaux dans l'octroi de marchés publics* », absence de référence à l'accord de Paris.

1 Certaines précautions de formulation de ces préconisations laissent assez songeur sur la volonté réelle de leurs rédacteurs à les pousser vigoureusement et le pronostic de succès qu'ils peuvent en faire.

2 La clause de la « nation la plus favorisée » oblige toute Partie d'un accord de libre-échange à accorder à l'autre Partie contractante les mêmes avantages qu'elle accorde à toute Partie tiers (en général dans le cadre d'un autre accord).

Des actions complémentaires au CETA pour faire avancer la coopération bilatérale et multilatérale sur les enjeux climatiques

Ces « *actions complémentaires au CETA* » ne concernent pas le CETA (au reste pas cité une seule fois dans ce chapitre du plan d'action). Il s'agit en fait d'une liste d'initiatives que la France prendrait au niveau international en partenariat avec l'Union européenne et/ou le Canada ou de positions qu'elle portera au sein de l'Union européenne.

Alors même que **ces initiatives ne portent que sur les enjeux climatiques, leur succès est très hypothétique**. La proposition gouvernementale qui apparaît la plus construite propose ainsi « *qu'une révision de la directive sur la qualité des carburants soit engagée* ». Problème de taille : lors de la négociation de l'accord CETA, c'est notamment la pression des lobbys liés à l'exploitation des sables bitumineux du Canada et relayée par le gouvernement canadien qui, par anticipation, a amené en 2014 l'Union européenne à revoir à la baisse la version de 2008 de cette directive européenne ...

Alors que **ces propositions s'opposent aux intérêts offensifs³ défendus par le Canada pendant la négociation du CETA, que ceux-ci ont été intégrés dans l'accord, comment imaginer que le Canada accepte d'envisager de revenir sur ce que les lobbys considèrent comme acquis?** D'autant moins que ni les gouvernements des états membres de l'Union européenne, ni la Commission ne sont en rien choqués par la dénaturation de cette directive. Qualifiées de « *complémentaires* » par le gouvernement dans l'objectif de ratifier le CETA, ces propositions se heurtent en fait à la logique et au texte du CETA. **Pour que ces propositions puissent déboucher un jour, il ne faut justement pas ratifier le CETA.**

Même si **le gouvernement** se satisfaisait de corriger les effets de CETA sur le seul aspect climatique - ce qui est plus que discutable - **il devrait à tout le moins indiquer qu'il n'est pas question de ratifier CETA tant que cette correction n'a pas abouti.**

Alors que les deux paquets de propositions évoquées jusqu'ici impliquent donc en toute logique de ne pas ratifier le CETA, qu'en est-il du paquet de propositions directement liées au CETA ?

Assurer concrètement une mise en œuvre exemplaire de l'AECG/CETA

Ces propositions peuvent être classées en six catégories. Les trois premières ne méritent guère qu'on s'y arrête très longtemps. Il s'agit :

- 1) de mesures s'inscrivant pleinement dans le projet CETA tel que codifié dans l'accord (certaines en faisant d'ailleurs partie) : ce ne sont donc évidemment en rien des mesures correctives ;
- 2) de mesures d'observation au niveau européen : c'est bien mais on n'a jamais prévenu les dégâts d'un cyclone en les mesurant après coup ;
- 3) de mesures de contrôle au niveau européen ; il est ainsi fait mention de « *garantir le contrôle aux frontières de manière continue des produits canadiens* ». Deux problèmes : ces contrôles ne pourraient être effectués qu'en référence aux termes du CETA et en aucun cas y déroger ... et cette proposition est contradictoire avec l'accord OMC sur la facilitation des échanges entré récemment en vigueur ...

Les trois autres catégories de propositions concernent l'instance arbitrale (ICS), le « *forum de coopération en matière de réglementation* » et les comités mixtes institués par le traité.

³ Dans une négociation internationale, un « intérêt offensif » est pour une Partie un objectif essentiel de la négociation, une ligne rouge.

L'organe arbitral

Pour ce qui est de son fonctionnement

Le plan d'action gouvernemental prévoit de « finaliser les travaux de la Cour d'investissement de l'AECG/CETA ». Il entérine donc le principe du recours à l'arbitrage au détriment de celui aux tribunaux publics. Vu leurs critères et modalités de sélection (articles 8.27.4 et 8.27.2), les arbitres seront les mêmes que ceux des ISDS ou en auront le même profil (avec les grasses rémunérations qui vont avec ...) et la seule base de référence contraignante de leurs arrêts sera le texte du CETA, une différence essentielle par rapport aux tribunaux publics. Le « code de conduite » ne préviendra pas le conflit d'intérêts dès lors qu'il n'inclura pas des sanctions administratives, pénales et pécuniaires réellement dissuasives intégrant aussi que, outre la période d'exercice de l'arbitrage, le conflit d'intérêts peut aussi résulter, via le pantouflage, de situations professionnelles antérieures ou postérieures à cette période.

Par ailleurs, vu le fait que **fort peu de PME seront en mesure ne serait-ce que d'espérer tirer bénéfice du CETA**⁴, la proposition de favoriser leur accès à l'ICS est aimable. Celle de favoriser l'accès des particuliers (sic) est risible. De toute façon, il n'y aurait pas de quoi vraiment se réjouir de voir monter le nombre d'investisseurs en mesure de faire condamner les états à de lourdes amendes ou pour les éviter de les amener à défaire ou ne pas instituer législation et réglementation protectrices ...

Pour ce qui est de sa portée

Le plan d'action gouvernemental préconise de faire « adopter des interprétations conjointes juridiquement contraignantes pour garantir la préservation du droit des États à réguler notamment en matière climatique » (le gouvernement reconnaît donc que tel n'est pas le cas aujourd'hui). **On ne peut que regretter que seule la régulation en matière climatique soit concernée** et, pour ce champ réduit, **on ne peut que déplorer les limitations drastiques portées par le plan d'action gouvernemental**. Seules les « réglementations climatiques non discriminatoires » seraient ainsi protégées de poursuites à l'ICS, le problème étant qu'en l'occurrence, par exemple pour avancer dans la transition énergétique, il n'est pas aisé d'imaginer des réglementations qui ne seraient pas « discriminatoires » vis à vis d'investisseurs du secteur, par exemple ceux liés à l'exploitation des sables bitumineux, et qu'en règle générale en matière de commerce international tout écart de réglementation entre Parties est jugé discriminatoire ! La frilosité du gouvernement est telle (il est vrai que ces propositions doivent être validées via la Commission européenne par le comité mixte des services et de l'investissement) qu'il juge utile de préciser que seules les « mises en question de manière abusive par un investisseur » sont visées (les non « abusives » ayant donc carte blanche).

Alors qu'un « veto climatique » dans l'ICS se révèle ainsi être une coquille bien vide, il pourrait de surcroît s'avérer n'être qu'un leurre : **ce que l'ICS ne serait pas en mesure de faire, l'organe de coopération réglementaire peut l'être.**

4 Le CETA est de fait un accord entre deux grandes régions économiques (UE et Nord Amérique vu l'intrication des économies du Canada et des Etats-Unis). Ces deux régions sont économiquement autosuffisantes et il n'y aura donc pas création de nouveaux marchés (de toute façon ces deux régions échangent déjà abondamment). La dynamique fondamentale du CETA ne peut être que de modifier la répartition des parts de marché. Les transnationales sont à l'évidence bien mieux armées que les PME pour franchir l'Atlantique. Sur leur marché les PME françaises vont subir de plein fouet la concurrence des transnationales de droit canadien. Leur chance de percer sur le marché canadien pour les quelques unes qui auraient les moyens de s'y projeter sont faibles (ceci dit au loto il y a toujours un gagnant même s'il n'enrichit pas la masse des perdants, c'est à dire la quasi totalité des joueurs). La conséquence statistique inéluctable sera les absorptions et dépôts de bilan des PME avec pour effet induit du chômage en plus. Ce pronostic est confirmé par l'étude d'impact indépendante de la Tufts University et surtout par l'expérience, par exemple celle de l'ALENA.

La coopération réglementaire

De fait, dans le court passage que le plan gouvernemental consacre à la coopération réglementaire, il n'y a aucune notion d'un « veto climatique ».

Si ce n'est le vœu d'une coopération avec le Canada en matière de technique d'élevage et de bien-être animal (le gouvernement confirme ainsi que le traité pose problème sur ces sujets), en complète contradiction avec un autre des grands intérêts offensifs du Canada auquel il a été donné satisfaction, à savoir l'importation des produits issus de son productivisme agricole intensif, le plan d'action gouvernemental se contente d'une simple généralité : « *porter une attention particulière aux travaux relatifs aux enjeux environnementaux, sanitaires et sociaux avec comme objectif une convergence des réglementations par le haut, vers le mieux-disant social et environnemental, et la préservation de la qualité des standards européens* [donc menacés pourrait-on penser] ».

Le plan d'action gouvernemental ne s'attaque en rien au problème de fond posé par l'institution de l'organe de coopération réglementaire. Celui-ci est dirigé par de « *hauts représentants* » de la Commission européenne et du gouvernement du Canada et « *est composé des fonctionnaires concernés de chaque Partie* » (article 21.6.3) qui seront désignés coté européen par la Direction Générale du Commerce. A la lumière de l'expérience et des orientations de la Direction Générale du Commerce, on voit bien comment les choses seront orientées (et opacifiées) ... Alors que le lobbying (dont on mesure les résultats à l'échelle de l'Union européenne, récemment encore sur le glyphosate) est explicitement intégré dans le noyau du mécanisme, **rien n'est prévu pour prévenir le conflit d'intérêts**, même pas mentionné ni dans le traité ni dans le plan gouvernemental. Il est vrai que le poids et la force de frappe des lobbys d'affaire sont tels qu'ils peuvent être très influents même sur des personnes sans conflit d'intérêts a priori (mais dont les positions bienveillantes pourront être récompensées par la suite) ...

Les comités mixtes institués par le CETA

Pour ce qui est des conditions de la transparence

Si l'on peut se féliciter que « *le Gouvernement français s'engage à communiquer au Parlement un état des lieux régulier et approfondi des sujets et des résultats des discussions, afin d'assurer une association étroite de la représentation nationale* », plusieurs questions se posent. Quelles garanties que ce gouvernement, et les suivants (...), le feront vraiment, la mise en vigueur du CETA n'ayant pas de limite dans le temps ? Comment s'affranchir de l'article 26.4 du traité qui permet à une Partie d'imposer une clause de confidentialité (cette clause s'applique aussi explicitement au FCR) ?

Pour ce qui est des possibilités de peser

Au cas où ces obstacles seraient franchis, quelles implications cela pourrait-il avoir, les élus n'étant pas partie prenante de ces comités mixtes spécialisés, pas plus que les états membres (donc la France), les « clés du camion » étant en fait données aux hauts fonctionnaires et aux experts nommés par la Commission européenne et par le gouvernement canadien ?

Le problème de fond posé par **ces comités mixtes du CETA, à commencer par le tout puissant comité mixte du CETA**, est effectivement similaire à celui de l'organe de coopération réglementaire. **Leur ossature constituée de hauts fonctionnaires nommés par la Commission européenne et le gouvernement canadien, ils baigneront donc dans l'idéologie libre-échangiste et seront très perméables aux lobbys des grands groupes d'affaire. Quant au conflit d'intérêts, il n'est là aussi tout simplement en rien abordé** et a fortiori circonscrit ni par le texte du traité ni par le plan gouvernemental !

Pour ce qui est des actions préconisées. Les actions préconisées sur les différents comités mixtes (Canada et UE) institués par le CETA ne valent pas vraiment la peine de s'y arrêter dans le détail : pour l'essentiel elles affirment qu'il faut vérifier que le Canada respectera bien les termes de l'accord et qu'il y a lieu d'effectuer les travaux de suivi et de mise en œuvre de l'accord. On peut raisonnablement penser que le Canada fera de même : c'est le « B A BA » du métier de suivi d'un accord de commerce et cette avalanche de préconisations dans le plan gouvernemental ne relève en fait que de l'« art » de la communication. Elles n'apportent donc rien strictement de neuf (sauf à penser que la France avait l'intention de ne pas assurer le suivi de l'accord ...).

Mises en application, elles pousseront de fait les intérêts des grands groupes relevant du droit français, notamment, à lire le plan gouvernemental, ceux des groupes pharmaceutiques et ceux des groupes liés aux marchés publics. Chaque Partie (Canada, UE et autres EM) en feront de même. Il importe ici de relever qu'à l'heure de la mondialisation la nationalité d'une transnationale est une notion très discutable. Sauf exception (secteur de la défense et en partie celui de l'énergie) leur actionnariat est très internationalisé, de même que l'implantation de leurs établissements donc leur apport à la richesse des nations via les salaires et les impôts des salariés. L'impôt sur les sociétés quant à lui s'amointrit toujours plus et celui des actionnaires principaux a une très fâcheuse tendance structurelle à partir dans les paradis fiscaux ... Plus elles sont fortes, plus elles délocalisent. Se faire les vecteurs de leurs intérêts n'est donc pas particulièrement louable⁵.

Pour le reliquat, ce sont quelques vœux pieux contradictoires avec les termes et la logique du CETA (ex : « *promouvoir une coopération UE/Canada et des échanges de bonne pratique s'agissant de l'utilisation de critères environnementaux dans l'attribution des marchés publics* »).

Diagnostic final

A l'analyse, le plan d'action du gouvernement s'avère vide d'apport nouveau. Il ne répond pas aux questions soulevées par la commission Schubert dont le mandat limitait pourtant le champ d'investigation.

Instituer un « veto climatique » supposerait, si les mots gardent un sens, l'adoption par toutes les Parties d'un texte réellement contraignant, c'est à dire sans restrictions « commerciales » et avec pour portée l'ensemble du traité et des organes qu'il institue, notamment le forum de coopération réglementaire.

Or l'instauration d'un mécanisme de « coopération réglementaire », une première dans l'histoire des traités de libre-échange, implique qu'on ne s'y engage pas à la légère.

L'accord CETA est « vivant » non pas parce qu'il pourrait être renégocié en permanence au mieux-disant normatif (du point de vue de l'intérêt des populations), il est vivant essentiellement parce que **l'organe de coopération réglementaire, une demande très forte des lobbys d'affaire** dès avant le lancement des négociations, permet l'harmonisation des normes au fil de l'eau et donc à la baisse. **Un « accord vivant » dans ces conditions ce n'est pas rassurant, c'est au contraire plus qu'inquiétant.**

Si le « grand absent » du traité est le climat, **le fantôme du plan d'action gouvernemental est l'agriculture** alors que les filières sont en crise profonde. Or les volumes d'importations autorisées par le CETA (qui monteront en cas de Brexit par répartition des quotas britanniques) vont l'amplifier. Ils vont même démultiplier cette crise car, le CETA servant de base aux autres accords

⁵ Le poids de ces transnationales est tel que la nationalité des membres de leur conseil d'administration, quant à elle, ne joue pas sur leurs carnets d'adresses gouvernementaux (Union européenne inclus d'ailleurs) : ces carnets d'adresses sont internationalisés.

en cours de négociation (**Mercosur, Chili, Mexique, Nouvelle Zélande, Australie, Japon** notamment), **les négociateurs de ces pays, qui ont des intérêts offensifs en ce domaine, vont s'appuyer sur l'existence du traité euro-canadien** et exigeront l'application en la matière de la clause de la nation la plus favorisée. D'ores et déjà, l'Union européenne vient de faire d'importantes concessions au Mercosur.

La seule façon d'obtenir de bons accords de commerce dans le futur est justement de ne **surtout pas mettre le doigt dans l'engrenage**. Or outre de servir de marche-pied aux projets d'accords actuels, CETA pourra donc déjà être utilisé par les transnationales relevant de droits autres que le canadien : **il ne faut donc pas ratifier le CETA**.

De futurs bons accords devraient au contraire porter une logique de nivellement des normes vers le haut et non vers le bas. La protection des populations supposerait par exemple non des outils en faveur et actionnables par les grands groupes transnationaux comme l'ICS et le FCR, mais des outils permettant de faire prévaloir l'indispensable transition énergétique et écologique ainsi que les droits sociaux et humains.

Jean Michel Coulomb