



...le projet de loi relatif à la ratification de l'accord économique et commercial global et de l'accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et le Canada

L'ACCORD ÉCONOMIQUE ET COMMERCIAL GLOBAL UE-CANADA : UNE ÉPÉE DE DAMOCLÈS SUR NOTRE AGRICULTURE

Ce projet de loi vise à autoriser la ratification par la France de deux accords entre l'Union européenne et le Canada : l'accord économique et commercial global (ou *comprehensive economic and trade agreement*, CETA) et l'accord de partenariat stratégique, dont l'essentiel du contenu est appliqué de manière provisoire depuis 2017.

Adopté par l'Assemblée nationale le 23 juillet 2019, ce projet de loi n'a cependant jamais été inscrit à l'ordre du jour du Sénat par le Gouvernement.

En raison des risques qu'il fait peser sur notre agriculture – et même si, d'une part, ceux-ci ne se sont pas matérialisés à ce stade, et d'autre part, certains secteurs ont pu bénéficier, dans des proportions néanmoins limitées, de la mise en œuvre de l'accord – il convient, dans un contexte de grande détresse du monde agricole, que la France envoie un signal fort à l'Union européenne en refusant de ratifier l'AECG.

Réunie le 13 mars 2024, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a adopté un amendement du rapporteur tendant à supprimer l'article 1^{er} qui autorise la ratification de l'AECG. Elle a ensuite rejeté le projet de loi dans son ensemble.

1. UNE PROCÉDURE DE RATIFICATION INACHEVÉE QUI N'A CEPENDANT PAS EMPÊCHÉ L'APPLICATION PROVISOIRE DES ACCORDS DEPUIS 2017

A. À CE JOUR, 17 ÉTATS MEMBRES ONT RATIFIÉ L'ACCORD ÉCONOMIQUE ET COMMERCIAL GLOBAL (AECG-CETA)

Après avoir été approuvé par le Parlement européen le 15 février 2017 et ratifié par le Canada le 11 mai 2017, l'accord économique et commercial global est appliqué de manière provisoire depuis le 21 septembre 2017. Seules les stipulations n'entrant pas dans le champ des compétences exclusives de l'Union européenne sont exclues de cette mise en œuvre.

Si 17 États membres l'ont déjà approuvé, 10 autres (la France, la Belgique, l'Italie, la Pologne, l'Irlande, la Bulgarie, Chypre, la Slovaquie, la Grèce et la Hongrie) n'ont toujours pas ratifié l'accord¹.

¹ Le Parlement chypriote l'a rejeté le 31 juillet 2020. Pour autant, le Gouvernement chypriote envisagerait de soumettre ce texte à une nouvelle délibération et n'a pas notifié ce rejet à l'Union européenne, ne conduisant donc pas à une dénonciation définitive de l'accord. Par ailleurs, le 11 novembre 2022, la Cour suprême irlandaise a considéré que la Constitution irlandaise empêchait le Gouvernement et le Parlement de ratifier l'accord en l'état actuel du droit irlandais.

Transmis au Sénat le 23 juillet 2019, ce texte n'a cependant jamais été inscrit à l'ordre du jour par le Gouvernement, en dépit de demandes en ce sens du Sénat et d'assurances de la part de l'exécutif sur la poursuite de l'examen parlementaire.

B. UNE PROCÉDURE PLUS AVANCÉE S'AGISSANT DE L'ACCORD DE PARTENARIAT STRATÉGIQUE

L'accord de partenariat stratégique (APS) actualise l'accord-cadre de coopération commerciale et économique de 1976 entre l'Union européenne et le Canada. Il fournit **un cadre de coopération renforcé entre l'Union européenne et le Canada dans différents domaines clés tels que la défense et la promotion des droits de l'Homme, des libertés fondamentales, de la démocratie et de l'État de droit (titre II), la paix et la sécurité internationales ainsi que la promotion du multilatéralisme (titre III), le développement économique et durable (titre IV), ou encore la justice, la liberté et la sécurité (titre V).**

L'accord a été formellement signé le 30 octobre 2016 et **est appliqué de manière provisoire depuis le 1^{er} avril 2017, pour la partie relevant de la compétence exclusive de l'Union européenne.** L'accord portant sur des champs de compétence mixte, il doit être ratifié par l'ensemble des États membres de l'Union européenne avant de pouvoir entrer pleinement en vigueur. **Seuls 3 États membres n'ont pas ratifié l'APS (la France, l'Irlande et l'Italie).**

En France, le projet de loi autorisant la ratification de l'AECG et de l'APS a été adopté par l'Assemblée nationale le 23 juillet 2019.

2. UNE ANALYSE « BÉNÉFICE-RISQUE » QUI DOIT CONDUIRE À REJETER L'ACCORD ÉCONOMIQUE ET COMMERCIAL GLOBAL

A. L'AECG : UN ACCORD AU CONTENU TRÈS LARGE

1. Une disparition quasi-totale des barrières tarifaires

L'AECG vise tout d'abord à **éliminer les droits de douane sur 99 % des lignes tarifaires.**

S'agissant du secteur agricole et agroalimentaire, l'AECG supprime la plupart des tarifs douaniers (93,8 % des droits pour l'Union européenne et 91,7 % pour le Canada), ces derniers se situant auparavant entre 10 % et 25 % et pouvant atteindre des taux bien supérieurs, de 227 % pour les fromages par exemple.

Par ailleurs, certains produits agricoles considérés comme sensibles demeurent soumis à un contingentement tarifaire. Ces dérogations concernent le bœuf canadien (45 840 tonnes), le porc (75 000 tonnes) et le maïs doux (8 000 tonnes), ainsi que le fromage européen (18 500 tonnes¹).

Mesures de l'AECG concernant les produits agricoles et agroalimentaires

Suppression des droits de douane immédiate ou progressive		Contingents tarifaires	Exclusion
Cas général		Bœuf Porc Maïs doux	Volaille Œufs
		Fromage	Volaille Œufs Essentiel des produits laitiers

Source : commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat

¹ 17 700 tonnes auxquelles il convient d'ajouter une réattribution à l'Union européenne d'une partie du contingent OMC à hauteur de 800 tonnes.

2. Accord de « nouvelle génération », l'AECG vise également une réduction des barrières non-tarifaires

- En matière de **commerce transfrontalier des services**, l'Union européenne et le Canada se sont engagés à **assurer un accès équitable à leurs marchés respectifs**. En outre, **le chapitre 11 de l'AECG établit un cadre pour la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles**, fixant les conditions générales pour la négociation d'accords de reconnaissance mutuelle (ARM).
- **En matière de marchés publics**, le chapitre 19 de l'accord détaille les secteurs dans lesquels les entreprises de l'Union européenne et du Canada sont autorisées à fournir des biens et des services aux administrations publiques de l'autre partie.
- **S'agissant des investissements**, l'Union européenne et le Canada se sont notamment engagés à accorder **un traitement non discriminatoire aux investisseurs de l'autre partie** et à **lever les principaux obstacles à l'investissement étranger**, tels que les contraintes liées à la forme juridique des entreprises, les plafonds de capitaux étrangers ou les prescriptions de résultats restreignant indûment les investissements. Pour assurer le respect de ces garanties juridiques, il est prévu la mise en place d'**un mécanisme international de règlement des différends investisseur-État via la constitution d'un système juridictionnel des investissements** (*Investment Court System* ou ICS).
- Enfin, **des mesures relatives à la protection de la propriété intellectuelle sont prévues au chapitre 20** de l'accord. L'article 20.1 fixe ainsi un double objectif : « *faciliter la production et la commercialisation de produits novateurs et créatifs et la prestation de services entre les parties* » et « *atteindre un niveau approprié et efficace de protection et de mise en œuvre des droits de propriété intellectuelle* ». L'AECG prévoit en outre **la reconnaissance de 143 indications géographiques européennes**, telles que le roquefort, le vinaigre balsamique ou le gouda, qui **bénéficient ainsi au Canada d'une protection contre les imitations**.

B. DES BÉNÉFICES MACROÉCONOMIQUES LIMITÉS

1. Au niveau européen

Les échanges de marchandises et de services entre l'Union européenne et le Canada ont crû de respectivement 66 % et 46 % entre 2016 et 2022.

Les exportations européennes vers le Canada ont progressé de 47 % sur la période, les hausses les plus importantes concernant les produits manufacturés, les produits chimiques, les denrées alimentaires et les produits d'origine animale. En 2023, les exportations européennes de biens vers le Canada atteignaient un montant de 49 Mds€¹.

Dans le même temps, **les exportations canadiennes vers l'Union européenne ont connu une augmentation de 46,4 %**, les gains les plus importants ayant été enregistrés dans les secteurs des minerais, pierres et métaux précieux et des huiles et combustibles minéraux. En 2023, les exportations canadiennes de biens vers l'Union européenne atteignaient un montant de 28 Mds€.

S'agissant des produits alimentaires et agricoles, les exportations européennes ont augmenté de 62 %, tandis que les importations depuis le Canada ont crû de 52 %. Sur un contingent total s'élevant à 53 000 tonnes équivalent carcasse (téc) en 2023, les importations de viande bovine canadienne se sont ainsi élevées à un peu plus de 1 000 téc, soit un taux d'utilisation de 1,94 %. Un constat similaire peut être dressé s'agissant des importations de viande porcine canadienne, pour lesquelles le taux d'utilisation du contingent a atteint un pic en 2018 à 1,51 %.

Cette faible utilisation des contingents d'importations de viandes résulte principalement du fait que les filières bovine et porcine canadiennes ne se sont pas

¹ Les exportations européennes de biens atteignaient un montant de 2 840 Mds€ en 2023.

structurées pour répondre aux exigences sanitaires européennes (interdiction de la viande aux hormones notamment). Au total, une quarantaine d'élevages seraient ainsi certifiés pour exporter vers l'Union européenne.

2. Au niveau français

Entre 2017 et 2023, le commerce de biens entre la France et le Canada a augmenté de 2 Mds€, passant de 6,3 Mds€ à 8,4 Mds€ (répartis à hauteur de 4,2 Mds € au titre des exportations¹ et 4,2 Mds € au titre des importations), soit une augmentation de + 33 %, c'est-à-dire un niveau comparable à celui de la croissance du commerce extérieur français sur la même période (+ 35 %).

Évolution des exportations, des importations et du solde commercial de la France vis-à-vis du Canada

En millions d'euros

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Variation 2017/2023
Export	3 156	3 371	3 750	3 135	3 597	4 316	4 198	33%
Import	3 130	3 028	3 097	3 131	3 892	4 129	4 220	35%
Solde (arrondi)	25	343	653	4	- 295	188	- 23	

Source : Direction générale du Trésor, réponses au questionnaire du rapporteur, d'après des données Douanes

Plusieurs secteurs ont enregistré une hausse sensible de leur excédent commercial, qu'il s'agisse des boissons (principalement les vins et spiritueux) avec un excédent commercial passé de + 475 M€ à + 591 M€ ou encore des produits laitiers (excédent commercial passé de + 37 M€ à + 59 M€).

Exportations de la France vers le Canada en 2017 et 2023

Exportations de la France vers le Canada (M€)	2017	2023	Taux de variation
Équipements mécaniques, électrique, électronique et informatique	671	872	30%
Produits agroalimentaires	668	865	29%
Matériels de transport	431	494	15%
Produits chimiques, cosmétiques	371	462	25%
Textiles, habillement, cuir et chaussures	158	383	142%
Produits pharmaceutiques	250	301	20%
Produits métallurgiques et métalliques	178	249	40%
Produits manufacturés divers	156	196	26%
Produits en caoutchouc et en plastique, produits minéraux divers	113	146	29%
Produits divers	105	112	6%
Bois, papier et carton	61	51	-17%
Produits pétroliers raffinés et coke	30	51	70%
Produits agricoles, sylvicoles, pêche et aquaculture	10	12	21%
Ensemble	3 156	4 198	33%

Source : direction générale du Trésor, réponses au questionnaire du rapporteur, d'après des données douanes

Les importations françaises vis-à-vis du Canada ont quant à elle crû de 35 % entre 2017 et 2023. En 2023, les importations de productions agricoles canadiennes se sont élevées à

¹ Pour un montant total d'exportations françaises atteignant 607 Mds€ en 2023.

52 téc de viande de bœuf¹ (il convient cependant de rappeler que la viande bovine importée du Canada est essentiellement constituée des morceaux nobles d'ailoyau ou de ses substituts), 6 téc de viande porcine, 2 400 tonnes d'éthanol et 21 M€ de sucre.

Les derniers chiffres du solde commercial de la France vis-à-vis du Canada laissent apparaître un déficit de 23 M€ en 2023.

Selon le CEPII, à l'horizon 2035, **la mise en œuvre de l'AECG se traduira en outre par une progression plus importante des importations de la France en provenance du Canada (+ 40,4 %) que des exportations françaises vers ce pays (+ 13,74%).**

Au total, l'AECG ne contribuerait à une hausse de la croissance annuelle française que de l'ordre de **0,02 % à horizon 2035, contre 0,01 % pour l'Union européenne, et 0,4 % pour le Canada.**

C. L'AECG COMPORTE D'IMPORTANTES RISQUES POUR L'AGRICULTURE FRANÇAISE

1. Des modèles d'élevage radicalement opposés

Les différences fondamentales entre les modèles d'élevage canadien et français, voire européen – qu'il s'agisse des modalités de prise en compte du bien-être animal, de l'alimentation animale ou encore de l'administration d'antibiotiques comme activateurs de croissance, mais également des conditions d'élevage, l'engraissement s'effectuant, au Canada, dans des *feedlots* de grande taille – conduisent nécessairement à un déficit de compétitivité en défaveur de nos éleveurs.

2. L'augmentation du taux d'utilisation des contingents de viande canadienne constitue un scénario vraisemblable

Plusieurs facteurs pourraient conduire à une augmentation du taux d'utilisation des contingents par les éleveurs canadiens.

En premier lieu, **le Canada, qui exporte plus de 50 % de sa production nationale de viande bovine², est à l'heure actuelle principalement tourné vers les marchés américain et asiatique. Tout retournement sur ces marchés conduirait les producteurs canadiens à se concentrer sur le marché européen**, ce dernier constituant dans cette hypothèse un marché de repli pour le Canada.

En second lieu, **si, à l'heure actuelle, les règles européennes relatives à l'utilisation de produits sanitaires et phytosanitaires constituent une limite au développement des importations de viande canadienne, cette situation ne pourrait être que temporaire pour plusieurs raisons :**

- les éleveurs canadiens n'ont pas consenti, à ce stade, d'investissements importants pour se conformer aux exigences européennes dans la mesure où l'AECG n'a pas été définitivement ratifié et il existe donc un risque pour que celui-ci soit dénoncé à la suite d'un rejet par un État-membre. **L'entrée en vigueur définitive de l'accord changera certainement la donne ;**
- d'importants acteurs canadiens tels que JBS et Cargill commencent à manifester des signes d'intérêt pour le marché européen ;
- plus inquiétant, **à l'occasion du comité mixte qui s'est tenu du 3 au 5 octobre 2023, l'Union européenne a confirmé que l'EFSA a reçu et évalué le dossier technique du Canada à l'appui de l'acide peroxyacétique (ou peracétique) en tant que**

¹ 0,0034 % de la consommation française.

² Source : <https://agriculture.canada.ca/fr/secteur/production-animale/information-marche-viandes-rouges/commerce-international/pourcentage-exportations-du-secteur-viande-rouge>.

substance de décontamination pour les carcasses de bœuf, le Canada indiquant garder « *l'espoir d'un résultat favorable de la part de l'EFSA* ».

Or, l'interdiction de l'usage de l'acide peracétique comme traitement organique de la carcasse constitue à l'heure actuelle l'une des principales raisons pour lesquelles les producteurs canadiens ne se sont pas tournés vers le marché européen.

Si l'Union européenne devait céder sur l'utilisation de l'acide peracétique pour la désinfection des carcasses, comme elle a pu le faire par le passé pour l'utilisation de l'acide lactique, un obstacle important pour les producteurs canadiens serait levé.

3. Une absence de « clauses miroirs » qui n'est pas acceptable

Les stipulations de l'AECG ne modifient aucune des règles sanitaires applicables à l'entrée dans le marché européen. Mais **l'interdiction de l'utilisation de certaines substances applicable dans l'Union européenne ne concerne pas nécessairement les produits importés, du fait de la définition de limites maximales de résidus (LMR)**, c'est-à-dire de niveaux supérieurs de concentration de substances autorisés dans ou sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux.

Une stricte réciprocité des normes applicables nécessite la définition de « clauses miroirs ». Or **aucune mesure de ce type ne figure dans l'AECG**.

Dans son rapport de 2017, la commission d'évaluation de l'impact de l'AECG sur l'environnement, le climat et la santé relevait ainsi : « *Pour les pesticides, le Canada autorise encore 46 substances actives qui ont été interdites depuis longtemps dans les autres pays. Les limites maximales de résidus de pesticides autorisées dans les produits alimentaires sont beaucoup moins exigeantes au Canada, voire pour certaines moins exigeantes que celles du Codex Alimentarius* ».

En 2021, 97 substances actives phytopharmaceutiques non approuvées dans l'Union européenne, pour lesquelles des préoccupations sanitaires peuvent exister, et pour lesquelles des LMR supérieures à la limite de quantification sont établies et sont compatibles avec des usages phytosanitaires ont été recensées.

À ce jour, **seules deux réglementations européennes peuvent être considérées comme introduisant une forme de mesures miroirs : l'interdiction des traitements hormonaux pour les animaux et l'interdiction d'utilisation de certains antimicrobiens ou de certains usages (promoteurs de croissance) pour les animaux élevés dans les pays tiers, dont les produits seraient importés dans l'Union européenne**.

S'agissant de cette dernière interdiction, l'adoption du dernier acte d'exécution nécessaire est intervenue en janvier 2024¹. Ce texte apparaît cependant insuffisant **dans la mesure où, d'une part, le contrôle de cette obligation ne reposera que sur la production d'une attestation vétérinaire** et, d'autre part, que son entrée en vigueur n'interviendra qu'en 2026.

L'absence de mesures miroirs dans l'AECG se double en outre **de demandes régulières de la partie canadienne pour une reconnaissance de certaines pratiques ou certains usages de substances actuellement interdits au sein de l'Union européenne, ou un assouplissement des règles européennes**.

¹ Règlement d'exécution 2024/399 de la Commission du 29 janvier 2024 modifiant l'annexe III du règlement d'exécution (UE) 2020/2235 et l'annexe II du règlement d'exécution (UE) 2021/403 en ce qui concerne les modèles de certificats pour l'entrée dans l'Union d'envois de certains produits d'origine animale et de certaines catégories d'animaux.

Le risque d'un nivellement par le bas des règles européennes ou, à tout le moins, d'un assouplissement de ces dernières en faveur des importations ne semble pas à exclure.

En tout état de cause, **le respect de la réglementation européenne par les produits importés suppose l'existence de dispositifs de contrôle efficaces.** Or, tant du côté européen que canadien, ceux-ci souffrent de lacunes.

Côté européen, il convient de relever que l'AECG prévoit **un abaissement du taux de contrôle physique sur les produits animaux de 20 % à 10 % des lots dans les postes d'inspection aux frontières.**

Côté canadien, à l'occasion d'un audit mené en 2019, la Commission européenne a relevé des défaillances dans le système de contrôle et de traçabilité. **Un second audit conduit en 2022 a mis en évidence la persistance des lacunes constatées 3 ans plus tôt.**

3. UN MESSAGE ADRESSÉ À L'UNION EUROPÉENNE ET AU GOUVERNEMENT QUI NE DOIT PAS ÊTRE INTERPRÉTÉ COMME UN REJET DU CANADA

A. DES CONDITIONS DE RATIFICATION QUI ONT SAPÉ LA LÉGITIMITÉ DÉMOCRATIQUE DE L'ACCORD ÉCONOMIQUE ET COMMERCIAL GLOBAL

Si juridiquement, l'application provisoire de l'accord ne soulève pas d'objection, d'un point de vue démocratique, cette décision de recourir au régime d'application provisoire apparaît cependant contestable, les Parlements nationaux n'étant appelés à se prononcer qu'*a posteriori*, alors que la majeure partie de l'accord est déjà entrée en vigueur. Au regard de la sensibilité des domaines couverts, il eut été préférable d'attendre une éventuelle ratification par l'ensemble des États-membres avant que celui-ci ne puisse commencer à produire des effets.

La stratégie du « fait accompli » retenue par la Commission européenne, tendant à privilégier la rapidité de mise en œuvre en plaçant les Parlements nationaux au pied du mur, ne saurait être regardée favorablement par le Sénat.

Par ailleurs, il n'est pas acceptable que le présent projet de loi n'ait jamais été inscrit à l'ordre du jour du Sénat, en dépit des promesses gouvernementales réitérées, et que l'examen de ce texte ait lieu près de 7 ans après l'entrée en vigueur provisoire de l'accord.

Le Gouvernement français porte une grande responsabilité dans la fragilisation de l'assise démocratique de la procédure de ratification de l'AECG.

B. UN ACCORD ANACHRONIQUE QU'IL CONVIENT DE REJETER

L'économie globale de l'AECG est fortement marquée par le contexte dans lequel il a été négocié puis signé. Or force est de constater que l'époque de la « mondialisation heureuse » est désormais derrière nous, qu'il s'agisse i) de la montée des préoccupations sociales, environnementales, sanitaires et relatives au bien-être animal, ii) de la nécessité, rappelée par la pandémie de COVID-19 puis la guerre en Ukraine, de renforcer notre souveraineté alimentaire et iii) de la question de l'avenir de l'agriculture européenne qui est de plus en plus prégnante comme en témoigne la récente mobilisation des agriculteurs européens pour dénoncer leur situation.

Ce changement de contexte ne semble cependant pas avoir été intégré par la Commission européenne qui continue de négocier des accords de libre-échange dont les stipulations se heurtent aux attentes des peuples européens.

Ignorer les évolutions intervenues depuis les négociations de l'AECG conduira à un renforcement de la défiance vis-à-vis de l'Union européenne.

C. UN REJET DE L'AECG QUI NE SAURAIT S'INTERPRÉTER COMME UN REJET DU CANADA

Si le Sénat ne saurait rester sourd face au cri d'alarme de l'agriculture française, il n'est pas à exclure qu'un rejet de l'AECG par notre assemblée soit interprété au Canada comme une prise de distance vis-à-vis de ce pays ami.

Il n'en est évidemment rien. Le Canada est et doit rester un partenaire et un allié de la France. Les liens qui unissent nos deux pays sont anciens et profonds qu'il s'agisse de la francophonie, que nous avons en partage, de notre alliance militaire, au sein de l'OTAN, dont le Canada est un membre fondateur, ou encore de l'alignement de nos positions sur la plupart des grands sujets de politique étrangère.

Le renforcement des liens entre nos deux pays apparaît d'autant plus fondamental dans un contexte géostratégique incertain marqué par la résurgence des conflits interétatiques, la multiplication des crises ainsi qu'une incertitude sur l'évolution de la relation transatlantique à quelques mois de l'élection présidentielle américaine.

POUR EN SAVOIR +

- **Rapport de la commission indépendante chargée d'évaluer 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, septembre 2017**
- **CEPII, Evaluation macro-économique des impacts de l'accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne, juin 2019**
- **5^e rapport du comité de suivi des filières agricoles sensibles, mai 2023**



Cédric PERRIN

Président de la commission
Sénateur du Territoire de Belfort (LR)



Pascal ALLIZARD

Rapporteur
Sénateur du Calvados (LR)

Commission des affaires étrangères, de la
défense et des forces armées

<http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>