

PROJET DE LOI

autorisant la ratification de l'accord-cadre global de partenariat et de coopération
entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part,
et la République d'Indonésie, d'autre part

NOR : MAEJ1224490L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I - SITUATION DE RÉFÉRENCE ET OBJECTIFS DE L'ACCORD

L'accord-cadre global de partenariat et de coopération (ci-après « l'accord-cadre ») signé le 9 novembre 2009 entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République d'Indonésie, d'autre part, se substitue, pour les relations entre les deux parties, à l'accord CEE - Association des Nations d'Asie du Sud-est (ANASE) de juin 1980. Ce dernier texte, conclu entre la Communauté économique européenne et les cinq membres fondateurs de l'ANASE (Indonésie, Malaisie, Philippines, Singapour et Thaïlande), porte sur la coopération dans les domaines commercial, économique et du développement.

L'accord-cadre conclu en 2009 renouvelle la relation UE-Indonésie en étendant de façon significative les secteurs de coopération. L'UE et l'Indonésie s'engagent à coopérer au sein des organisations régionales et internationales, à développer le commerce et les investissements, à mettre en place une coopération dans les domaines du tourisme, des services financiers, de la fiscalité, de la politique macroéconomique et de la politique industrielle, de l'énergie, des transports, de l'éducation, de la culture, de l'environnement, de l'agriculture et de la pêche, de la santé, des migrations, de la lutte contre les trafics d'êtres humains, des droits de l'Homme et de la justice, de la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et contre la criminalité et le terrorisme transnationaux, de la modernisation de l'administration publique. Les deux parties s'entendent également pour promouvoir la coopération entre les entités non gouvernementales.

Le respect des principes démocratiques et des droits de l'Homme est présenté comme un « élément essentiel » de l'accord-cadre, de même que la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et la lutte contre la criminalité organisée et la corruption.

L'accord-cadre répond à la volonté de l'UE de s'engager avec les pays tiers dans une relation plus globale, par l'insertion de clauses politiques.

Le développement de la relation UE-Indonésie est considéré comme prioritaire du fait de l'importance géopolitique de l'archipel (troisième démocratie et premier pays musulman au monde en termes de population, engagé dans la lutte contre le terrorisme, point de passage d'un quart du commerce mondial), de son potentiel économique (croissance d'environ 6 % par an), de sa place au sein de l'ANASE (40 % de la population, 35 % de l'économie de l'Association), de son rôle dans la lutte contre le changement climatique (l'Indonésie est l'un des principaux pays émetteurs de gaz à effet de serre au niveau mondial).

Seul pays d'Asie du sud-est membre du G20, l'Indonésie co-présidait avec la France en 2011 le groupe de travail G20 sur la lutte anti-corruption, sujet qui est un enjeu majeur de la coopération engagée au travers cet accord cadre. Par ailleurs, il convient de souligner la convergence de vue sur de nombreux sujets du G20 qu'une coopération plus étroite permettrait de renforcer davantage.

Des négociations en vue de la conclusion d'accords de même type ont été engagées avec l'ensemble des pays de l'ANASE – à l'exception des pays les moins avancés (Birmanie, Cambodge, Laos). Celles menées avec les Philippines et le Vietnam sont achevées (accords paraphés). Des négociations sont en cours avec la Malaisie, la Thaïlande, Singapour et Brunei.

II. - Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'accord

- Conséquences économiques et commerciales

L'Indonésie représente une opportunité considérable pour l'UE : quatrième marché mondial en termes de population (237 millions d'habitants), pays à forte croissance (prévisions de 6,4 % pour 2011) soutenue par une demande intérieure vigoureuse (60 % du PIB), ce pays pourrait devenir un partenaire majeur pour l'UE. L'enjeu pour cette dernière est également de contrebalancer l'influence croissante de la Chine dans la région.

L'Union européenne est actuellement le quatrième partenaire commercial de l'Indonésie (derrière le Japon, la Chine et Singapour) et la deuxième destination de ses exportations (11,2 % du total des exportations indonésiennes en 2010). Toutefois, la balance commerciale est nettement déficitaire pour l'UE. En effet, les importations européennes en provenance d'Indonésie ont représenté 13,7 milliards d'euros en 2010, contre 6,3 milliards d'euros pour les exportations européennes. Cette situation plaide en faveur d'un renforcement des relations économiques et commerciales UE-Indonésie.

A travers l'accord-cadre, l'UE et l'Indonésie s'engagent – de façon non contraignante – à promouvoir le développement et la diversification de leurs échanges commerciaux, dans plusieurs domaines spécifiques : les questions sanitaires et phytosanitaires, les obstacles techniques au commerce, la protection des droits de propriété intellectuelle, la facilitation des échanges, la coopération douanière, l'investissement, la politique de la concurrence et les services. [Titre IV de l'accord-cadre]

Ces dispositions mettent en place une coopération dans ces domaines, mais il n'est pas prévu de dispositions relatives à l'accès au marché. C'est pourquoi l'accord-cadre ouvre la voie à la négociation future d'un accord de libre-échange entre l'Union européenne et l'Indonésie.

La coopération engagée par le passé concernait essentiellement le renforcement des capacités (formation sur les questions commerciales internationales destinée au ministère du commerce, soutien des efforts engagés par le ministère des finances en matière de planification et d'exécution budgétaire, de perception des recettes) et le développement de dialogues sur la politique et la réforme économique.

- Conséquences financières

L'UE a attribué à l'Indonésie un montant indicatif de 475 millions d'euros à l'Indonésie pour la période 2007-2013, dans le cadre de l'Instrument de financement de la coopération au développement (ICD).

Pour la période 2011-2013, cette aide sera ciblée sur quatre secteurs prioritaires : l'enseignement (144 millions d'euros), le développement des échanges commerciaux et l'amélioration du climat des investissements (25 millions d'euros), la gouvernance (16 millions d'euros) et le changement climatique (15 millions d'euros).

Ces secteurs recouvrent certains des grands axes de coopération de l'accord-cadre, qui pourront être financés à l'occasion de sa mise en oeuvre.

Dans ses propositions budgétaires 2014-2020, présentées le 7 décembre 2011, la Commission européenne prévoit que les pays à revenus intermédiaires les plus élevés (17 Etats retenus) et ceux dont le PIB est supérieur à 1% du PIB mondial (Inde et Indonésie) ne seront plus éligibles aux programmes bilatéraux de l'ICD (475 millions d'euros de 2007 à 2013 pour l'Indonésie, comme indiqué précédemment). Ils continueront d'être éligibles aux programmes régionaux et thématiques de l'ICD. Ils bénéficieront par ailleurs d'un nouvel instrument financier : l'instrument de partenariat. De nombreux programmes pourront être financés dans ce cadre, notamment dans le domaine économique et commercial (actions liées à la protection des droits de propriété intellectuelle, à la facilitation des échanges) mais aussi dans celui de la protection de l'environnement ou de lutte contre le crime organisé. Autant de domaines de coopération identifiés par l'accord-cadre comme devant être renforcés.

- Conséquences sociales

L'UE et l'Indonésie s'engagent à promouvoir et à protéger les droits de l'Homme (soutien à la mise en œuvre du plan national d'action indonésien, au renforcement des institutions œuvrant dans ce domaine, au renforcement du dialogue sur ces questions). [article 26]

Un dialogue UE-Indonésie sur les droits de l'Homme a été mis en place de façon anticipée en 2010. Une deuxième session a été organisée en 2011.

Les deux parties conviennent de coopérer en matière de santé, dans des domaines d'intérêt commun (recherche, gestion du système de santé, nutrition, pharmacologie, médecine préventive, maladies contagieuses). Cette coopération se concrétisera par des échanges d'informations, un renforcement des capacités, le soutien des services de santé – avec un accent particulier mis sur les activités visant à réduire les taux de mortalité infantile et maternelle. [article 31]

L'accord-cadre prévoit un renforcement de la coopération UE-Indonésie sur toutes les questions relatives aux migrations (trafics des êtres humains notamment), à la lutte contre la criminalité organisée et la corruption, et contre les drogues illicites. [articles 34, 35 et 36]

Il prévoit également une coopération dans les domaines de l'éducation et de la culture ainsi que la promotion du dialogue avec la société civile. [articles 25 et 38]

- *Conséquences environnementales*

L'accord-cadre devrait favoriser la coopération en matière de développement durable et de protection de l'environnement.

L'Union européenne et l'Indonésie conviennent en effet de prendre en considération les accords multilatéraux sur l'environnement dans les activités engagées dans le cadre de l'accord-cadre. Les deux parties poursuivront leur coopération dans les domaines de la sensibilisation à l'environnement, du renforcement des capacités en matière de lutte contre le changement climatique et d'efficacité énergétique, de mise en œuvre des accords multilatéraux sur l'environnement, de prévention des mouvements transfrontaliers clandestins de substances et déchets dangereux, de contrôle de la conservation, de la pollution et de la dégradation de l'environnement. [article 27]

Des dispositions spécifiques visent la protection, la conservation et la gestion durable des ressources forestières. [article 28]

L'Indonésie - qui est l'un des principaux pays émetteurs de gaz à effet de serre (essentiellement du fait de la déforestation et de la dégradation des tourbières) et qui a pris des engagements en matière de réduction de ses émissions – est un partenaire important dans le domaine de la lutte contre le changement climatique.

- *Conséquences en matière politique*

L'UE et l'Indonésie s'engagent à coopérer dans les instances et organisations régionales et internationales (Nations Unies, dialogue UE-ANASE, forum régional de l'ANASE, sommet Asie Europe, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Organisation mondiale du commerce, notamment) [articles 2 et 6]. Les deux parties coopéreront par ailleurs dans les domaines de la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive [articles 2 et 3], contre le terrorisme [article 5], contre la criminalité organisée et la corruption [article 35] et contre les drogues illicites [article 36].

L'UE et l'Indonésie ont décidé, en novembre 2011, de mettre en place, de façon anticipée, un dialogue annuel sur la lutte contre le terrorisme.

- *Conséquences juridiques*

L'accord-cadre porte à la fois sur des matières relevant de la compétence de l'Union européenne et sur des matières relevant, au moins pour partie, de celle des Etats membres. Il est donc de nature mixte et doit, pour entrer en vigueur, être ratifié par les Etats membres. Certaines dispositions, qui relèvent au moins pour partie des Etats membres, sont de nature législative : coopération dans la lutte contre le terrorisme (article 5) ou l'immigration clandestine (article 34), pouvant se traduire par des échanges d'informations incluant des données à caractère personnel, par exemple. Il en résulte que l'accord-cadre doit faire l'objet d'une approbation parlementaire en vertu de l'article 53 de la Constitution.

S'agissant des dispositions relatives à la « protection des données personnelles » (article 33), l'accord stipule expressément que « La coopération en matière de protection des données à caractère personnel peut comporter, entre autres, une assistance technique sous la forme d'échange d'informations et de savoir-faire, compte tenu de la législation et de la réglementation des parties. » Le traitement et la protection des données à caractère personnel et des autres informations fournies par les parties sont, pour la France, assurés conformément à :

- la loi n°2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure ;
- la loi n°78-17 modifiée du 6 janvier 1978 dite « informatique et libertés » ;
- la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données ;
- la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil de l'Union européenne du 27 novembre 2008 relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale ;
- la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, adoptée à Strasbourg le 28 janvier 1981¹.

L'accord n'entraîne, en tout état de cause, pas de modification de la législation nationale avec laquelle il s'articule.

L'Indonésie n'étant pas membre de l'Union européenne, elle ne peut se voir transférer des données à caractère personnel que si elle assure un niveau de protection suffisant de la vie privée et des libertés et droits fondamentaux des personnes à l'égard du traitement dont ces données font l'objet, comme le prévoit l'article 68 de la loi n°78-17 précitée. Par ailleurs, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) estime que l'Indonésie ne dispose pas d'une législation adéquate en matière de protection des données à caractère personnel². De plus, l'Indonésie n'a, à ce jour, pas fait l'objet d'une reconnaissance de protection adéquate par la Commission européenne³.

¹ Il convient de noter que l'Indonésie n'a pas signé cette Convention.

² Voir le site internet de la CNIL : <http://www.cnil.fr/pied-de-page/liens/les-autorites-de-contrôle-dans-le-monde/>.

³ Le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen ont donné le pouvoir à la Commission de décider sur la base de l'article 25(6) de la directive 95/46/CE qu'un pays tiers offre un niveau de protection adéquat en raison de sa législation interne ou des engagements pris au niveau international.

Dans l'attente, et sous réserve de l'application de l'article 69 de la loi « informatique et libertés » qui permet sous certaines conditions⁴ le transfert de données à caractère personnel par exception à l'interdiction prévue à l'article 68 précité, l'accord permettra de développer l'échange d'informations autres que les données à caractère personnel.

L'accord-cadre se substitue, pour les relations entre les deux parties, à l'accord CEE - ANASE de juin 1980 et étend largement la portée de celui-ci (limitée à la coopération dans les domaines commercial, économique et du développement). Il n'affecte pas les accords bilatéraux que chaque Etat membre a conclus ou pourrait conclure avec l'Indonésie [article 43]. La France et l'Indonésie sont liées par des accords de coopération dans les domaines de l'énergie et des ressources minérales, du tourisme, d'enseignement supérieur et de muséologie, signés et entrés en vigueur le 1^{er} juillet 2011.

A noter que l'accord-cadre prévoit que les deux parties coopéreront sur les questions ayant trait à leurs systèmes juridiques, lois et institutions judiciaires et qu'elles s'efforceront de se fournir une assistance juridique mutuelle en matière pénale et d'extradition. [article 4]

L'Union européenne et l'Indonésie s'engagent également à coopérer à la mise en œuvre du plan national d'action indonésien pour les droits de l'Homme, et notamment aux travaux préparatoires engagés par l'Indonésie pour la ratification et l'application des instruments internationaux de défense des droits de l'Homme tels que la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide et le statut de Rome de la cour pénale internationale [article 4.3]. L'Indonésie a évoqué à différentes reprises son intention d'adhérer à ces deux instruments - auxquels la France est partie⁵. L'objectif d'une adhésion au statut de Rome est repris dans le plan national d'action indonésien pour les droits de l'Homme 2011-2014.

L'Union européenne et l'Indonésie coopéreront par ailleurs dans le domaine de l'éducation et de la culture, notamment s'agissant de la mise en œuvre de la convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles [article 25.3] – convention à laquelle l'UE, la France et l'Indonésie sont parties⁶.

- Conséquences administratives

L'accord-cadre prévoit la mise en place d'un comité mixte, composé de représentants des deux parties au niveau le plus élevé possible, qui se réunira au moins une fois tous les deux ans en Indonésie et à Bruxelles, alternativement. Le comité mixte peut créer des groupes de travail spécialisés. [article 41]

⁴ L'article 69 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 stipule notamment que « le responsable d'un traitement peut transférer des données à caractère personnel vers un Etat ne répondant pas aux conditions prévues à l'article 68 si la personne à laquelle se rapportent les données a consenti expressément à leur transfert ou si le transfert est nécessaire à l'une des conditions suivantes : 1° A la sauvegarde de la vie de cette personne ; 2° A la sauvegarde de l'intérêt public ; 3° Au respect d'obligations permettant d'assurer la constatation, l'exercice ou la défense d'un droit en justice ; (...). Il peut également être fait exception à l'interdiction prévue à l'article 68, par décision de la Commission nationale de l'informatique et des libertés ou, s'il s'agit d'un traitement mentionné au I ou au II de l'article 26, par décret en Conseil d'Etat pris après avis motivé et publié de la commission, lorsque le traitement garantit un niveau de protection suffisant de la vie privée ainsi que des libertés et droits fondamentaux des personnes, notamment en raison des clauses contractuelles ou règles internes dont il fait l'objet. (...) ».

⁵ La France a déposé son instrument de ratification du statut de Rome le 9 juin 2000 (tous les Etats membres de l'UE sont parties au statut de Rome). La France a ratifié la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide le 14 octobre 1950 (les autres Etats membres de l'UE - à l'exception de Malte - sont également parties à cette convention).

L'Indonésie - qui n'est pas encore partie aux deux conventions précitées - a ratifié six conventions des Nations Unies dans le domaine des droits de l'Homme : le pacte international relatif aux droits civils et politiques, le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, la convention relative aux droits de l'enfant.

⁶ La France a adhéré à la convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles le 18 décembre 2006, l'Union européenne le 18 décembre 2010, l'Indonésie le 12 janvier 2012.

III. - HISTORIQUE DES NÉGOCIATIONS

L'accord-cadre a été négocié par la Commission européenne sur la base des directives de négociation adoptées par le Conseil de l'Union européenne en novembre 2004. Conclu en juin 2007, il a été paraphé par l'UE en juillet 2007 et par l'Indonésie en juillet 2009.

IV. - ETAT DES SIGNATURES ET RATIFICATIONS

L'accord-cadre a été signé le 9 novembre 2009 par l'UE et l'Indonésie. Au 22 mai 2012, il avait été ratifié par 19 Etats membres de l'Union européenne, ainsi que par l'Indonésie (notification en date du 15 mars 2012).

V. - DÉCLARATIONS OU RÉSERVES FRANÇAISES

Néant.