

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères
et du développement international

PROJET DE LOI

autorisant la ratification de l'accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et la République des Philippines, d'autre part

NOR : MAEJ1500140L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I. - Situation de référence et objectifs de l'accord-cadre

L'accord-cadre de partenariat et de coopération (ci-après « l'accord-cadre ») signé le 11 juillet 2012 à Phnom-Penh entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République des Philippines, d'autre part, est le premier accord bilatéral entre l'UE et les Philippines. Il complète le cadre légal existant constitué par l'Accord de coopération entre l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) et la Communauté économique européenne signé en 1980.

L'accord-cadre marque une étape politique importante dans la coopération entre l'Union européenne et les Philippines en élargissant substantiellement les champs sur lesquels les deux parties s'engagent à coopérer. Il s'intègre dans la volonté de l'UE d'engager les pays tiers dans une relation plus globale, qui ne se limite plus à une dimension économique mais comporte une véritable dimension politique.

L'accord-cadre comprend des engagements qui sont au cœur de la politique étrangère de l'Union européenne, notamment des clauses en matière de droits de l'Homme, de non-prolifération et sur la Cour pénale internationale. Les principes généraux sont centrés sur le respect des droits de l'Homme, l'État de droit, le développement durable et la lutte contre le dérèglement climatique. L'accord-cadre inclut également des domaines de coopération particulièrement pertinents dans la perspective d'un approfondissement des relations UE-Philippines, à savoir la gestion des risques de catastrophe et la promotion des processus de paix et de prévention des conflits.

L'accord-cadre renforce la coopération sectorielle sur certains domaines tels que les migrations, l'environnement, l'énergie, les sciences et la technologie, le transport aérien et maritime, le tourisme, la culture, ainsi que la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme, les drogues illicites, le crime organisé et la corruption. Il renforce considérablement les champs de coopération ouverts en matière d'économie et de commerce, dans la perspective de la négociation d'un accord de libre-échange (les études préliminaires ont commencé en vue d'une étude de périmétrage). L'accord-cadre comprend enfin un chapitre consacré à la coopération en matière de développement (l'article 50 précisant que la réalisation des objectifs en matière de coopération se fait dans les limites permises par les ressources et les réglementations des parties).

L'objectif de l'accord-cadre est donc de renforcer la relation bilatérale UE-Philippines sur des domaines variés, aussi bien économique, politique que social. Cette intensification de la relation s'opérera par le biais de dialogues politiques ou au niveau institutionnel mais également par des coopérations techniques ou entre les sociétés civiles.

Le présent accord-cadre est le troisième signé par l'UE avec un État membre de l'ANASE (après les deux accords-cadres globaux de partenariat et de coopération signé avec l'Indonésie puis le Vietnam). Il s'inscrit dans la dynamique de développement des relations entre l'Union européenne et les États d'Asie du Sud-Est (l'UE a paraphé des accords-cadres avec Singapour et la Thaïlande et en négocie avec la Malaisie et le Brunei).

Les Philippines sont, avec près de 100 millions d'habitants, le deuxième État de la région par la population et la cinquième économie d'Asie du Sud-Est (PIB de 272 Mds USD en 2013). Le pays connaît un dynamisme économique important, avec une croissance de 6,5 % en 2013. L'attachement du pays à la démocratie, restaurée en 1986 après une parenthèse autoritaire, font des Philippines un partenaire important pour l'Union européenne. Elles ont par ailleurs ratifié le statut de la Cour pénale internationale en 2011 et sont le seul pays de l'ANASE à reconnaître le caractère universel des droits de l'Homme, ainsi que l'un des seuls pays d'Asie à avoir aboli, par une loi de 2006, la peine de mort. La conclusion de l'accord-cadre ouvre de nouveaux champs de coopération et permet à l'UE de se positionner comme un partenaire de référence des Philippines.

On notera que la décision 2012/272/UE du Conseil sur la signature de l'accord-cadre avec les Philippines a fait l'objet d'un recours de la Commission devant la Cour de Justice de l'Union européenne (affaire C-377/12). La Commission demandait toutefois le maintien des effets de la décision attaquée. Dans sa décision du 11 juin 2014^[1], la CJUE a annulé la décision dans la mesure où le Conseil avait ajouté des bases juridiques relatives aux transports (articles 91 et 100 TFUE), à la réadmission (article 79.3 TFUE) et à l'environnement (article 191.4 TFUE). Selon la Cour, les dispositions de l'accord-cadre dans ces domaines (transport, environnement et réadmission) contiennent des éléments qui peuvent être qualifiés de « seconds ou indirects » par rapport à la coopération au développement.

La décision du Conseil relative à la signature de l'accord-cadre (avec les articles 207, 209 et 218(6) TFUE comme uniques bases juridiques) est valide et le processus de ratification n'est pas affecté par la décision de la Cour.

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

Conséquences économiques et commerciales

Les échanges commerciaux entre la France et les Philippines représentaient 2 Md€ en 2013, en hausse de 33 % sur un an. Depuis 2007, la balance commerciale de la France avec les Philippines est excédentaire (1 Md€ en 2013, doublement par rapport à 2012 avec 507 M€). Nos exportations sont dominées par les produits industriels (82 % du total). Les matériels de transports, principalement dans le secteur de l'aéronautique, sont en 2013 le premier poste d'exportations (970 M€) devant les composants électroniques et l'optique (143 M€) et les produits et industries agroalimentaires (75 M€).

^[1] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:62012CA0377&from=FR>

De son côté, l'Union européenne est le quatrième partenaire commercial des Philippines (après le Japon, les États-Unis, et la Chine). Les échanges commerciaux entre l'UE et les Philippines ont représenté 10,9 Md€ en 2013 (9,9 Md€ en 2012). Les importations de l'UE en provenance des Philippines se sont élevées à 5,12 Md€ en 2013, les exportations européennes vers les Philippines ont représenté 5,7 Md€. La balance commerciale de l'UE vis-à-vis des Philippines est donc excédentaire de 0,68 Md€. Les Philippines sont le 46ème partenaire commercial de l'UE (le sixième au sein de l'ANASE).

La question de l'accès au marché constitue un enjeu important pour la progression et la diversification de nos exportations. Si des progrès sont intervenus (notamment la réforme de la taxe sur les vins et spiritueux, la levée progressive des restrictions à l'importation de viandes surgelées et la suppression partielle de la taxe sur les transporteurs aériens étrangers), de nombreux obstacles tarifaires et non-tarifaires subsistent, notamment s'agissant des procédures d'accréditation pour l'importation de vins, et restent contraires aux règles de l'OMC, dont les Philippines sont membre. Ces obstacles pourraient être levés dans le cadre d'un éventuel accord de libre-échange UE-Philippines, qui n'est toutefois pas mentionné dans le projet d'accord-cadre. Pour autant, l'Union européenne a pour ambition d'aboutir à un tel accord à courte échéance et les études préliminaires aux études de périmétrage sont d'ores et déjà en cours de réalisation. Un tel accord pourra intensifier les flux commerciaux entre l'Union européenne et les Philippines. Pour l'UE, il s'agira notamment de profiter du dynamisme économique des Philippines (croissance estimée à 6,5 % pour 2014).

Conséquences financières

L'accord-cadre ne comporte pas pour la France d'implications financières nouvelles.

Les parties conviennent, dans les limites permises par leurs ressources et leurs réglementations respectives, de mettre à disposition des moyens appropriés, financiers et autres, pour permettre la réalisation des objectifs de coopération énoncés dans le présent accord-cadre [article 50].

Pour mémoire, le montant de l'allocation attribuée aux Philippines pour la période 2014-2020 au titre de l'Instrument de coopération au développement (ICD) n'est pas encore fixé mais le chiffre indicatif de 325 M€ a été identifié par la Commission européenne (le montant alloué aux Philippines pour l'exercice 2007-2013 s'élevait à hauteur de 130 M€). Les deux secteurs de concentration identifiés par la Commission européenne pour la période 2014-2020 sont la croissance inclusive (accent placé sur l'accès à l'électricité, notamment via les énergies renouvelables et sur la création d'emploi) et le renforcement de l'État de droit (accent placé sur la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption, soutien au processus de paix à Mindanao).

Conséquences en matière politique

L'Union Européenne et les Philippines s'engagent à coopérer dans les instances et organisations régionales et internationales (Nations Unies, dialogue UE-ANASE, forum régional de l'ANASE, dialogue Asie Europe (ASEM), Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Organisation mondiale du commerce, Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, Organisation internationale pour les migrations notamment) [article 3].

L'Union européenne est engagée dans le processus de paix entre le gouvernement philippin et les populations musulmanes de l'ouest de Mindanao, dans le sud de l'archipel. La coopération en matière de prévention des conflits et d'éducation à la paix, prévue à l'article 5, constitue à cet égard un élément particulièrement significatif de l'accord-cadre. L'UE fait en effet partie de l'International monitoring team (IMT), coordonnée par la Malaisie, dont elle dirige la composante humanitaire (Humanitarian, Development and Rehabilitation component). Depuis 2008, la contribution de l'UE au processus de paix à Mindanao passe principalement par l'Instrument de stabilité. La région de Mindanao est également prioritaire tant pour l'ICD (Instrument de coopération au développement) que pour ECHO (Office d'aide humanitaire de la Commission européenne).

Les deux parties coopèreront par ailleurs dans les domaines de la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs [article 8]. Il s'agit là d'un élément essentiel de l'accord-cadre.

Elles coopèreront également dans la lutte contre le terrorisme et contre le commerce illicite des armes légères et de petit calibre. L'accord-cadre prévoit également des coopérations en matière de lutte contre les drogues illicites [article 21], le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme, la lutte contre la criminalité organisée et la corruption [articles 22 et 23].

Les droits de l'Homme et l'État de droit constituent un pilier de l'accord, qui confirme l'engagement des deux parties à coopérer dans ce domaine. A terme, l'UE pourrait envisager la mise en œuvre d'un dialogue régulier sur les droits de l'Homme avec les Philippines, à l'instar des dialogues déjà mis en place avec d'autres États d'Asie du Sud-est tels que le Vietnam, la Birmanie ou l'Indonésie. Le respect des principes démocratiques, des droits de l'Homme et de l'État de droit constitue un des deux éléments essentiels de l'accord-cadre (avec la non-prolifération, voir supra).

Conséquences sociales

La coopération prévue en matière de travail maritime, d'éducation et formation des gens de mer [article 27] est particulièrement significative dans le cas des Philippines, qui fournissent plus de 20 % des effectifs de la marine marchande mondiale. La coopération inclut des dispositions relatives à la protection et à la sécurité des gens de la mer, ainsi qu'à leur formation. Les parties rappellent leur engagement à respecter les principes et dispositions de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer de 1982, ainsi que la Convention internationale sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille (Convention STCW).

L'article 26 de l'accord-cadre comprend des engagements de coopération en matière de migration et de développement, avec notamment la mise en place de mécanismes de consultation et de dialogue approfondi sur les questions migratoires (dialogue sur la maximisation des avantages de la migration, la migration circulaire, les visas, le retour volontaire, la lutte contre l'immigration irrégulière), l'engagement à conclure un accord de réadmission ainsi que des dispositions relatives à la réadmission des ressortissants des deux parties. 10 millions de Philippins vivent à l'étranger et sont à l'origine de remises annuelles vers les Philippines de plus de 20 Mds USD. Les principales communautés philippines résident en Asie du Sud-Est, au Moyen-Orient et dans les pays anglo-saxons (4 millions en Amérique du Nord, 800.000 en Australie ; en Europe, la plus importante communauté réside au Royaume-Uni avec 200.000 ressortissants philippins).

Il n'existe actuellement aucun accord de gestion commune des flux migratoires entre la France et les Philippines et, notamment, aucun accord de réadmission. Il conviendra à l'avenir de s'assurer de la possibilité d'articuler d'éventuelles négociations bilatérales et les discussions avec la Commission européenne sur ces sujets, et notamment sur la réadmission, avec cet accord-cadre. L'accord-cadre permettrait de renforcer la coopération au niveau européen pour l'établissement d'une politique efficace et préventive contre l'immigration illégale et le trafic d'êtres humains, et pour la réadmission des ressortissants en situation irrégulière.

Si les Philippines ne présentent pas pour l'instant un risque d'immigration illégale important pour la France (très peu de non-admis : 172 en 2013, soit 1.42 % du nombre total de non-admis - les interpellations sont en baisse ainsi que les mesures prononcées), la coopération consulaire est très faible au regard des volumes traités (le nombre de demandes de laissez-passer consulaires était de 7 en 2010, 2 en 2011, 1 en 2012 et 3 en 2013). L'engagement à améliorer la coopération en matière de migration et de prévention de l'immigration illégale devrait permettre d'améliorer ces relations consulaires dans l'optique d'une meilleure efficacité des procédures d'éloignement.

Les parties soulignent l'importance de la coopération en matière de santé [article 45]. Ce champ de coopération est important pour un pays particulièrement affecté par des maladies transmissibles telles que la tuberculose, la malaria et le SIDA ou par des infections telles que la dengue ou le choléra. Elles constituent une menace pour la santé publique et une charge considérable pour les hôpitaux. L'accord-cadre prévoit à cet égard une coopération accrue sur des domaines tels que la réforme des soins de santé, le renforcement des infrastructures et l'amélioration des systèmes d'information.

En matière d'éducation, l'accord-cadre prévoit « d'instaurer un dialogue sur les questions d'intérêt commun relatives à la modernisation des systèmes éducatifs » [article 46]. Un tel dialogue pourrait permettre de faire valoir l'expertise française et européenne dans un contexte de profonde refonte du système d'enseignement philippin, avec un allongement prévu de l'enseignement secondaire qui pourrait aboutir à l'instauration d'un diplôme équivalent au baccalauréat.

En matière culturelle, les Philippines ont signé mais n'ont pas encore ratifié la Convention de l'Unesco sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles du 20 octobre 2005. La ratification de cette convention constitue pour la France une condition essentielle au renforcement de la coopération dans certains secteurs, notamment cinématographique. L'accord-cadre prévoit à cet égard d'en « promouvoir la ratification et l'application » [article 46].

Conséquences environnementales

Les deux parties s'engagent à coopérer pour la sauvegarde de l'environnement, la gestion durable des ressources naturelles et la protection de la diversité biologique [article 34]. Archipel constitué de plus de 7000 îles à l'histoire géologique variée, les Philippines abritent une diversité biologique exceptionnelle et comptent parmi les 17 pays identifiés comme « méga divers ». Elles sont toutefois menacées par une très forte pression démographique (300 hab./km²) et par la destruction des sols et de l'environnement. La France a développé avec les Philippines des actions en matière de recherche dans les domaines de la préservation de la biodiversité, de la volcanologie et de l'aquaculture. L'accord-cadre devrait par ailleurs permettre d'intensifier les coopérations dans le domaine du développement rural [article 35].

L'accord-cadre prévoit également la promotion du renforcement des capacités en matière de gestion des catastrophes naturelles, auxquelles les Philippines sont particulièrement vulnérables, avec une forte exposition aux risques d'origine volcanique, sismique et climatique (typhons, inondations). L'Agence française de développement (AFD) y finance un projet de renforcement des capacités des collectivités locales (260 M€ en prêts depuis 2010), qui comprend un volet gestion des catastrophes naturelles. L'Union européenne soutient ce projet avec une subvention d'assistance technique déléguée à l'AFD (4,8 M€) pour la mise en œuvre d'un dispositif d'audit de prévention des risques naturels. L'accord-cadre devrait ainsi permettre de renforcer les complémentarités déjà existantes sur place entre les moyens d'action de la France et de l'Union européenne.

Conséquences juridiques

Les Philippines font partie des principaux organismes internationaux, notamment :

- l'Organisation des Nations Unies (ONU) depuis le 24 octobre 1945 ;
- l'Organisation des Nations unies pour l'Éducation, la Science et la Culture (UNESCO) à laquelle elles ont adhéré le 21 novembre 1946 ;
- l'Organisation mondiale du Commerce (OMC), depuis sa création ;
- l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS).

Les Philippines sont également parties aux principaux instruments internationaux de défense des droits de l'homme :

- la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et son Protocole facultatif ;
- le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et son Deuxième Protocole visant à abolir la peine de mort ;
- la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ;
- la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ;
- le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ;
- la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille ;
- la Convention relative aux droits de l'enfant ; le Protocole facultatif sur l'implication d'enfants dans les conflits armés ; le Protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants ;
- la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

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 États membres. Il est donc de nature mixte et doit, pour entrer en vigueur, être ratifié par l'ensemble des États membres. Certaines dispositions relèvent des États membres et sont de nature législative : coopération contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs [article 8], coopération dans la lutte contre le commerce illicite des armes légères et de petit calibre [article 9], coopération en matière de lutte contre le terrorisme [article 10]. Il en résulte que la ratification de l'accord-cadre par la France doit faire l'objet d'une autorisation parlementaire en vertu de l'article 53 de la Constitution.

S'agissant des dispositions relatives à la « protection des données personnelles » [article 24], les Philippines n'étant pas membre de l'Union européenne, elles ne peuvent se voir transférer des données à caractère personnel que si elles assurent 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 dite « informatique et libertés ». La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) estime que les Philippines ne disposent pas d'une législation adéquate en matière de protection des données à caractère personnel¹. De plus, les Philippines n'ont pas, à ce jour, fait l'objet d'une reconnaissance de protection adéquate par la Commission européenne. Ainsi, le traitement et la protection des données à caractère personnel et des autres informations fournies par les Parties seront, pour la France, assurées conformément à la loi n° 78-17 modifiée du 6 janvier 1978 dite « Informatique et Libertés ».

L'accord-cadre se substitue à l'accord CEE-ANASE de juin 1980 pour les relations entre l'Union européenne et les Philippines. Il n'affecte pas les accords bilatéraux que chaque État membre a conclus ou pourrait conclure avec les Philippines [article 52].

Conséquences administratives

L'accord-cadre prévoit la mise en place d'un comité mixte, composé de représentants des deux parties au niveau des hauts fonctionnaires de l'UE, qui se réunira normalement chaque année, aux Philippines et au sein de l'Union européenne alternativement. Le comité mixte peut créer des sous-comités spécialisés [article 48].

III. - Historique des négociations

L'accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et les Philippines a été négocié par la Commission sur la base d'une autorisation du Conseil de novembre 2004. Les négociations ont été lancées en février 2009 et conclues en juin 2010. L'APC a été paraphé le 25 juin 2010 et signé le 11 juillet 2012 à Phnom Penh.

IV. - État des signatures et ratifications

L'accord-cadre a été signé le 11 juillet 2012 par l'UE et les Philippines. Au 1er janvier 2015, il avait été ratifié par 19 États membres de l'Union européenne. Les Philippines n'ont pas encore ratifié l'accord.

V. - Déclarations ou réserves françaises

Néant.

¹ Voir le site internet de la CNIL : <http://www.cnil.fr/pied-de-page/liens/les-autorites-de-contrôle-dans-le-monde/>.