

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

Mercredi
10 juillet 2013
Séance de 11 heures

Compte rendu n°81

– accord-cadre de partenariat entre l'UE et l'Indonésie – n° 1097
(M. Avi Assouly, rapporteur) 2

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

**Présidence
de Mme Elisabeth
Guigou,
*Présidente,***

Accord-cadre de partenariat entre l'UE et l'Indonésie (n°1097)

La séance est ouverte à onze heures.

La commission examine, sur le rapport de M. Avi Assouly, le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification de l'accord-cadre global de partenariat et de coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République d'Indonésie, d'autre part (n° 1097).

M. Avi Assouly, rapporteur. L'accord-cadre qui nous est soumis ce matin est un accord de partenariat et de coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et l'Indonésie, d'autre part, signé le 9 novembre 2009. Il se substitue, pour l'Indonésie, à l'accord conclu en juin 1980 entre la Communauté économique européenne et l'Association des Nations d'Asie du Sud-est ou ANASE, relatif à la coopération dans les seuls domaines commercial, économique et du développement. À ce jour, tous les États ont procédé à cette ratification, à l'exception de la France et la Grèce. L'Indonésie a notifié l'achèvement de ses procédures internes le 15 mars 2012. Le Sénat a adopté le projet de loi au cours de sa séance du 29 mai 2013.

Cet accord faite suite, d'une part, au souhait de l'Union européenne d'élargir de façon importante les champs de la coopération, en intégrant notamment un volet politique. J'y reviendrai lorsque je présenterai le contenu de l'accord. D'autre part, sa conclusion traduit le souci de disposer d'un outil juridique dédié à chacun des pays de la zone. S'agissant de l'Indonésie, cette perspective est rendue essentielle par la place qu'elle occupe au sein de l'ANASE et le poids géopolitique du pays, son potentiel économique et son influence. Et je voudrais avant toute chose rappeler quelques données-clé.

L'Indonésie est le plus grand archipel du monde avec 13 000 îles et sa position en Asie du Sud-est (le pays sépare l'Océan indien de l'Océan pacifique et de la mer de Chine méridionale) lui confère une importance stratégique. C'est le pays le plus peuplé de la région avec 240 millions d'habitants, faisant d'elle la quatrième puissance démographique mondiale. C'est aussi le premier pays musulman du monde. Sur le plan économique, c'est la première économie de l'ASEAN. Enfin, l'influence politique héritée de sa position de pays non-aligné demeure un atout important.

Le partenariat à construire doit d'abord appuyer l'évolution politique de cette jeune démocratie. Le président Yudhoyono, élu en septembre 2004 et réélu en juillet 2009 dès le premier tour, a engagé des réformes importantes : le rôle de l'armée a été réduit, la pacification d'Aceh, qui dispose désormais d'une large autonomie, est un succès et l'État de droit a beaucoup progressé au cours de la dernière décennie, notamment avec la garantie constitutionnelle d'un grand nombre de libertés fondamentales (pluralisme, élections libres, liberté de la presse, d'association, de manifester et liberté religieuse).

Des points noirs demeurent bien sûr : situation encore difficile en Papouasie, corruption et blanchiment encore très présents malgré la priorité affichée par le gouvernement, justice et police faibles, reprise des exécutions après cinq années de moratoire sur la peine de mort, et montée de l'intolérance religieuse. À cet égard, la lutte contre le terrorisme islamiste est devenue une priorité après les attentats de Bali. Ces difficultés se reflètent dans les classements internationaux. L'Indonésie est classée au 129e rang (sur 183) pour la « facilité à faire des affaires » et au 100e rang par l'ONG Transparency International s'agissant de la corruption.

Cependant, l'Indonésie s'est vue accorder l'« investment grade » à la fin 2011 et c'est aujourd'hui un pays émergent en mutation rapide qui s'est relevé de la crise asiatique. Tirée par le dynamisme de sa demande intérieure, avec une consommation qui a augmenté en moyenne de 15 % par an au cours des cinq dernières années, le taux de croissance de l'Indonésie est supérieur à 6 % en 2012 pour la 4^e année consécutive. Le PIB nominal s'établit à 906 milliards de dollars, soit un PIB/habitant supérieur à 3 700 dollars. L'inflation est contenue. La classe moyenne devrait compter 85 millions de personnes en 2020 et 135 millions en 2030. La pauvreté reste cependant massive : environ 30 millions d'habitants vivent au-dessous du seuil de pauvreté. Le pays dispose de considérables ressources agricoles, énergétiques et minières qui représentent près de la moitié des exportations, en hausse à 201,5 milliards de dollars. La balance commerciale est excédentaire. Un vaste programme de développement des infrastructures a été décidé.

C'est dans ce contexte de stabilisation politique et de performance économique que l'Indonésie s'emploie à affirmer son statut de puissance régionale. Elle est très active au sein de l'ASEAN, dont elle est membre fondateur et héberge son secrétariat général, et dans les grandes enceintes multilatérales et notamment aux Nations unies ; elle a siégé au Conseil de Sécurité en 2007-2008. L'Indonésie est le seul pays d'Asie du sud-est membre du G20, et elle co-présidait avec la France en 2011 son groupe de travail sur la lutte anti-corruption. L'Indonésie est partie aux principaux instruments en matière de désarmement et de non-prolifération nucléaires. Enfin – et ce n'est pas rien – l'Indonésie est le seul grand pays émergent à avoir accepté, au sommet de Copenhague, l'objectif d'une limitation de ses émissions de gaz à effet de serre. La Conférence de Bali de 2007 a en effet conduit à une prise de conscience pour ce pays qui a perdu plus de 20 % de ses forêts ces vingt dernières années et est devenu le troisième émetteur mondial de gaz à effet de serre tous secteurs confondus derrière la Chine et les États-Unis.

Comme les États-Unis et l'Australie, l'Union européenne a renforcé sa politique de partenariat avec l'Indonésie. L'accord de 1980 signé avec l'ANASE a été réorienté vers le développement des investissements, le renforcement de la coopération économique et l'intensification du dialogue politique. Le tout premier sommet UE-ANASE s'est tenu à Singapour le 22 novembre 2007 tandis que la fin des revendications sur le Timor oriental permettait à la relation avec l'Union européenne de prendre un tour nouveau.

En pratique, la coopération engagée concerne essentiellement, d'une part, le renforcement des capacités, au travers de formations sur les questions commerciales internationales destinée au ministère du commerce, d'un soutien aux efforts engagés par le ministère des finances en matière de planification et d'exécution budgétaire et de perception des recettes, et, d'autre part, le développement de dialogues sur la politique et la réforme économique.

En décembre 2009 le président indonésien et le président de la Commission européenne ont décidé de mettre en place un groupe conjoint chargé d'examiner les moyens d'accroître le commerce et les investissements entre l'UE et l'Indonésie. La possibilité d'engager la négociation d'un accord de libre-échange a été envisagée mais aucune décision n'a été prise à ce stade. L'Union européenne est 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). L'Indonésie n'est en revanche que le 29^{ème} partenaire commercial de l'UE et son quatrième partenaire commercial au sein de l'ASEAN derrière Singapour, la Malaisie et la Thaïlande. Les

échanges bilatéraux ont représenté 25 milliards d'euros en 2012. La balance commerciale est nettement déficitaire pour l'UE.

Sur la période 2007-2013, 450 millions d'euros ont été alloués à l'Indonésie dans le cadre de l'instrument de financement de la coopération au développement (ICD) – aide ciblée sur quatre secteurs prioritaires : enseignement, développement des échanges, gouvernance, changement climatique.

Je souhaiterais dire quelques mots de la diplomatie française. La France a longtemps eu une position privilégiée en Indonésie, qu'elle a progressivement perdue. Cependant, la signature d'un partenariat stratégique, lors de la visite du Premier ministre à Jakarta en juillet 2011, marque la volonté de la France d'être plus présente en Indonésie et de renouer les liens qui s'étaient distendus après la crise asiatique de 1998, avec le retrait de beaucoup des entreprises françaises et la baisse importante de notre coopération. Il a été complété par une série d'accords bilatéraux, qui sont listés dans le rapport, et auxquels il faut ajouter la coopération plus récente en matière de défense. Je ne citerai que l'accord en matière de programmes d'enseignement supérieur car le Ministre de l'Éducation nationale et de la Culture, Muhammad Nuh, ancien boursier du gouvernement français, a exprimé très clairement la volonté de rapprochement avec la France et que nous avons là une carte à jouer alors que la France n'est qu'au rang des pays d'accueil des étudiants indonésiens, derrière l'Allemagne et les Pays-Bas.

Sur le plan économique, l'évolution de nos échanges avec l'Indonésie conduit en 2012 à une réduction de 45 %, à 400,9 millions d'euros, de notre déficit commercial. Les ventes d'Airbus sont le principal facteur de cette évolution, l'aéronautique représentant 42,3 % de nos flux vers l'Indonésie. La France importe principalement des biens d'équipement et appareils électriques et électroniques (30,4 %), suivis des produits textiles et de l'industrie agro-alimentaire (huile de palme). L'Indonésie est ainsi notre 44e client sur l'ensemble des transactions 2012 et devient notre 41e fournisseur. Une centaine d'entreprises françaises sont implantées en Indonésie, pour la plupart de grands groupes. Les flux d'investissements directs français à destination de l'Indonésie se sont élevés en 2011 à 539 millions d'euros, portant la France au rang de deuxième investisseur de l'UE dans le pays derrière le Royaume-Uni. La ministre Nicole Bricq était à Jakarta le mois dernier.

Concernant l'accord-cadre qui nous est soumis, il s'inscrit dans la démarche européenne consistant à structurer ses relations avec les pays tiers dans un cadre global, portant à la fois sur les domaines politique, économique et sectoriel. En 2004, l'Union européenne a proposé aux six membres fondateurs de l'ANASE de conclure des accords de ce type. Les négociations avec l'Indonésie ont été engagées en 2005 et se sont déroulées sans difficultés majeures. Finalisées en 2007, l'accord n'a été signé qu'en 2009 après la levée de l'interdiction de l'espace européen aux 51 compagnies aériennes indonésiennes.

L'accord-cadre est divisé en sept titres. Le titre I fixe le cadre général de la coopération. Les objectifs de l'accord sont les suivants : la coopération UE-Indonésie dans toutes les instances et organisations régionales et internationales ; le développement du commerce et des investissements ; la coopération dans les autres secteurs d'intérêt commun ; la coopération sur les questions de migrations et de trafic d'êtres humains ; la coopération dans le domaine des droits de l'homme et de la justice ; la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive ; la lutte contre la criminalité et le terrorisme transnationaux ; la promotion des liens entre les peuples. Les titres suivants portent sur la coopération dans les organisations régionales et internationales, la coopération bilatérale et régionale, la

coopération en matière de commerce et d'investissement, la coopération dans les autres domaines d'intérêt mutuels, le cadre institutionnel et les dispositions finales (titre VII). Le rapport présente évidemment l'ensemble de ces dispositions et je pourrai répondre sur les points qui vous intéressent plus particulièrement.

Ce que l'on peut brièvement en dire, c'est que l'APC conclu entre l'UE et l'Indonésie ne se distingue pas des accords conclus ou en négociation avec les autres États de la région. Mais il est le premier et on notera donc avec intérêt que le respect des principes démocratiques et des droits de l'Homme est présenté à son article 1er comme un « élément essentiel » de l'accord, de même que la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et la lutte contre la criminalité organisée et la corruption. La promotion du développement durable et la contribution à la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement figurent parmi les principes généraux de l'accord. En matière économique et commerciale, l'UE et l'Indonésie s'engagent de façon non contraignante à promouvoir le développement et la diversification de leurs échanges commerciaux, avec plusieurs domaines spécifiques visés. Pour chacun des secteurs identifiés par l'accord, coopération bilatérale et multilatérale sont maximisées.

L'accord entrera en vigueur le premier jour du mois suivant la dernière notification d'achèvement des procédures internes. Il est conclu pour une période de cinq ans et automatiquement prorogé pour des périodes successives d'un an. L'accord institue un comité mixte pour sa mise en œuvre. Il faut préciser qu'en cas de violation substantielle de l'accord, l'une des parties peut le dénoncer sans saisir le comité mixte. C'est le cas en cas de violation grave des dispositions relatives aux droits de l'Homme, des obligations internationales en matière de non-prolifération ou de la lutte contre la criminalité organisée et la corruption.

Par anticipation à l'entrée en vigueur de l'accord, de nouveaux dialogues se sont ouverts. Ces différents échanges manifestent une volonté partagée de développer une réelle coopération en matière politique et devraient servir de modèle à la coopération avec les autres États de la région. Particulièrement, un dialogue bilatéral annuel sur les droits de l'Homme a été mis en place en 2010. La quatrième session doit se tenir à Bruxelles au cours du second semestre 2013. Parmi les dossiers évoqués en 2012, figuraient la lutte contre le radicalisme, les droits de prisonniers, les droits des femmes et la liberté de la presse. De même, dans le cadre du dialogue politique organisé en décembre 2012, les deux parties sont convenues de renforcer leurs échanges dans les domaines du maintien de la paix, de la gestion des crises, de la lutte contre la piraterie, de la gestion des catastrophes naturelles, des dossiers régionaux. Enfin, l'UE et l'Indonésie ont décidé, en novembre 2011, de mettre en place un dialogue annuel sur la lutte contre le terrorisme.

En conclusion, cet accord-cadre permet d'accompagner les mutations politiques, juridiques et économiques de l'Indonésie, d'enrichir les liens qui existent avec l'Union européenne et de renforcer les convergences de vues sur de nombreux sujets internationaux par la mise en œuvre d'une coopération plus étroite. On ne saurait donc trouver argument pour en contester l'opportunité. Bien au contraire, l'intérêt manifesté par l'Union européenne pour ce grand pays, qui est un acteur-clé de la région Asie et une puissance politique montante sur la scène internationale, devrait nous conduire à nous interroger plus avant sur la relation bilatérale, encore trop timide, que la France développe. C'est en formulant cet appel à une politique plus clairvoyante et plus ambitieuse que votre rapporteur vous suggère d'autoriser la ratification de l'accord-cadre.

M. Noël Mamère. Au risque de contrarier notre collègue rapporteur, je ne voterai pas la ratification du présent accord, et ce pour plusieurs raisons. L'esprit de cette loi ne correspond pas à la réalité sur le terrain. Une société française, Eramet, qui est spécialisée dans l'exploitation du nickel, un minerai dont nous avons extrêmement besoin pour alimenter les portables et les ordinateurs, et dont la société Areva est actionnaire à hauteur de 26 % – l'Etat français a donc à voir avec Eramet – a procédé à une opération publique d'achat sur une société qui s'appelle Weda Bay Nickel. Cette société est en train de lancer une grande exploitation dans une forêt primaire qui est une réserve de biodiversité. Cette forêt était considérée comme protégée mais, sous la pression de Weda Bay et d'Eramet, Mme Megawati, l'ancienne Présidente d'Indonésie, a fini par céder. Cette forêt, dont vivent des peuples premiers, les Sawaiï et les Togutil, est aujourd'hui menacée de destruction. Nous ne pouvons pas accepter que la France, qui réclame la lutte contre l'effet de serre et la déforestation, participe à cette entreprise de déforestation et, par voie de conséquence, de destruction de peuples premiers qui vivent de ces forêts.

Par ailleurs, l'Indonésie est le champion de l'huile de palme et l'un des pays qui procèdent le plus à l'accaparement des terres en Afrique, en particulier en Ethiopie et au Libéria. Cela est contraire aux engagements de la France en matière de défense de l'environnement. Je ne peux que voter contre cette ratification.

M. Jean-Jacques Guillet. Je voterai sans aucun problème ce projet de loi car l'accord-cadre en question, qui est assez général, est particulièrement justifié. L'Indonésie est un très grand pays, le cinquième du monde, c'est une démocratie qui s'est confirmée incontestablement depuis la chute de Suharto. Les élections – j'ai pu le voir – se déroulent de façon absolument normale. C'est un archipel difficile à gouverner mais, malgré cela, le gouvernement et les institutions exercent leurs fonctions normalement. La crise du Timor oriental est désormais largement dépassée, et la coopération entre Timor oriental et l'Indonésie se passe bien.

Il est particulièrement important que nous développions la coopération avec ce pays qui est la clef de l'Asie du Sud-Est. Son importance ira croissante dans les années à venir. Le taux de croissance important du pays est à relier à l'importance du marché intérieur. Les exportations – particulièrement de gaz – se font essentiellement vers la Chine et le Japon. Total est la principale entreprise mondiale présente en Indonésie.

Il est vrai que la déforestation est réelle, notamment à Sumatra et à Bornéo, et c'est regrettable. Le gouvernement indonésien lutte contre cela et il a besoin d'une aide, notamment celle de la France, qui est présente en Indonésie y compris en matière de biodiversité. Je comprends les interrogations de Monsieur Mamère, en particulier sur le projet Eramet, mais ce dernier est aujourd'hui mis en œuvre en essayant d'assurer le plus grand respect de la biodiversité locale. Les Moluques du Nord, où se déroule ce projet, ont besoin de développement. Il ne faut donc pas sous-estimer son importance pour la France et pour l'Indonésie. C'est un projet qui a été long à mettre en œuvre.

La diplomatie française est un peu plus réactive aujourd'hui à l'égard de l'Indonésie, après un certain attentisme. Le Premier Ministre du précédent gouvernement, Monsieur Fillon, s'est rendu en Indonésie en 2009 ; c'était la première visite d'un premier ministre. Le Président Mitterrand, qui avait souhaité développer nos relations avec ce pays dans une vision stratégique, y était allé, mais c'était à l'époque de Suharto. Nos liens se sont altérés, alors que l'on avait une coopération dense, notamment sur le plan militaire. Je me souviens d'avoir

rencontré des généraux indonésiens qui parlaient couramment français car ils avaient reçu une formation en France. Je pense qu'on a intérêt à renouveler notre coopération avec ce pays, et cet accord est bienvenu.

M. Avi Assouly, rapporteur. Tout d'abord, je tiens à dire à Noël Mamère que l'accord permettra l'intensification du dialogue sur le développement durable. C'est justement un cadre utile pour soutenir le changement de politique indonésienne concernant notamment la gestion de ses forêts. Il est en revanche possible d'attirer l'attention du gouvernement sur le projet Eramet pour que ce dossier soit aussi évoqué lors des visites bilatérales. Je rappelle que Mme Bricq était en Indonésie il y a moins d'un mois.

M. Noël Mamère. Oui, elle y était avec le Medef international ! J'entends votre explication mais ça ne changera pas mon avis.

M. Avi Assouly, rapporteur. C'est dommage, car il y a un consensus sur l'opportunité d'une plus grande coopération avec l'Indonésie. Je remercie à cet égard M. Guillet d'avoir « apporté de l'eau au moulin » de l'Indonésie en soulignant l'importance de ce pays et ses évolutions positives.

Mme la présidente Elisabeth Guigou. L'échange de ce matin vous aura permis de constater qu'à l'issue des travaux de la mission d'information sur la Chine, il sera opportun de s'intéresser à l'Asie du Sud et ces pays que nous avons jusqu'à présent trop négligés.

Suivant les conclusions du rapporteur, la commission *adopte* sans modification le projet de loi (n° 1097).

La séance est levée à onze heures trente.

Membres présents ou excusés

Commission des affaires étrangères

Réunion du mercredi 10 juillet 2013 à 11 heures

Présents. - M. Avi Assouly, M. Christian Bataille, M. Guy-Michel Chauveau, M. Philippe Cochet, M. Michel Destot, Mme Élisabeth Guigou, Mme Françoise Imbert, M. Pierre-Yves Le Borgn', M. Noël Mamère, M. Patrice Martin-Lalande, M. Jacques Myard, M. François Scellier

Excusés. - Mme Nicole Ameline, M. Pouria Amirshahi, M. Jean-Paul Bacquet, Mme Pascale Boistard, M. Gwenegan Bui, M. Gérard Charasse, M. Jean-Louis Destans, M. Jean-Paul Dupré, M. Paul Giacobbi, M. Jean Glavany, M. Jean-Claude Guibal, Mme Chantal Guittet, M. Serge Janquin, M. François Loncle, M. Lionnel Luca, M. Thierry Mariani, M. Jean-Claude Mignon, M. Axel Poniatowski, M. André Santini, Mme Odile Saugues, M. André Schneider, M. Michel Terrot, M. Michel Vauzelle