

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères
et du développement international

PROJET DE LOI

autorisant la ratification de l'accord-cadre global de partenariat et de coopération
entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et la République
socialiste du Viêt Nam, d'autre part

NOR : MAEJ1500683L/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 27 juin 2012 entre l'Union européenne et ses États membres d'une part, et la République socialiste du Viêt Nam d'autre part, vient renforcer et approfondir le dispositif conventionnel existant, comprenant, d'un côté, l'accord de coopération CEE-Viêt Nam de 1995¹ essentiellement consacré aux relations économiques et commerciales ainsi qu'au développement, et, de l'autre, l'accord CEE-ANASE de 1980², étendu au Viêt Nam en 1999³.

L'accord-cadre renouvelle considérablement la relation UE-Viêt Nam en élargissant les domaines dans lesquels les deux parties s'engagent à coopérer. Il répond notamment à 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. Il s'agit donc de renforcer la relation bilatérale UE-Viêt Nam dans des domaines variés, aussi bien économique et politique que social.

Les objectifs de l'accord-cadre, tels qu'ils sont mentionnés à l'article 2, incluent de « développer le commerce et l'investissement » entre les parties et de « mettre en place les coopérations » sur des domaines précis qui faciliteraient les flux d'échanges et d'investissements. Ils précisent également la volonté des parties de travailler ensemble, par la coopération au développement, sur les défis globaux (éradication de la pauvreté, changement climatique, maladies transmissibles ou réformes économiques) et les menaces transversales (prolifération des armes de destruction massive, terrorisme, blanchiment de capitaux, drogues illicites, criminalité organisée etc.). Ces objectifs comprennent également des coopérations dans des domaines d'intérêt commun très variés (culture, éducation, tourisme, agriculture, etc.). L'intensification de la relation s'opérerait dès lors par le biais de dialogues au niveau politique ou institutionnel, complétés par des coopérations techniques ou entre les sociétés civiles.

¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1996:136:FULL&from=EN>

² <http://www.asean.org/asean/external-relations/european-union/item/external-relations-european-union-nuremberg-declaration-on-an-eu-asean-enhanced-partnership-nuremberg-germany-15-march-2007>

³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:21999A0505%2801%29&qid=1418826805860&from=FR>

Cet accord-cadre est le deuxième signé par l'UE avec un État membre de l'ANASE (après l'Accord-cadre global de partenariat et de coopération signé avec l'Indonésie). Il s'inscrit dans une dynamique de développement des relations entre l'Union européenne et les États d'Asie du Sud-Est : un accord-cadre a été signé avec les Philippines en juillet 2012⁴, l'UE a paraphé des accords-cadres avec Singapour et la Thaïlande et est en phase de négociation avec la Malaisie et le Brunei. Cet accord-cadre est important au regard du rôle croissant du Viêt Nam en Asie du Sud-Est et au sein de l'ANASE. Recherchant des partenaires de référence sur les grandes questions internationales et de sécurité, le Viêt Nam a fait de la signature d'accords de partenariats bilatéraux un élément structurant de sa politique étrangère. Il a ainsi conclu des partenariats stratégiques avec la Corée du Sud (1999), le Japon (2006), l'Inde (2007) et la Chine (2008) ainsi que des « partenariats globaux » avec la Russie (2012) et les États-Unis (juillet 2013). Parmi les pays de l'Union européenne, le Viêt Nam a également conclu des accords de partenariat stratégique avec le Royaume-Uni (2010), l'Allemagne (2011) et l'Italie (janvier 2013).

La France et Viêt Nam ont signé en septembre 2013 une déclaration commune sur le Partenariat stratégique lors de la visite du Premier ministre vietnamien à Paris. Ce partenariat stratégique a pour objectif le renforcement de la relation France-Viêt Nam dans ses différentes composantes (politique, sécurité et défense, économie, coopération) ; renforcement du dialogue politique à tous les niveaux et de la concertation dans les enceintes internationales ; intensification du dialogue sur les questions stratégiques et développement des activités de coopération dans le domaine de la défense (formation, santé, équipements) ; coopérations industrielles dans des secteurs stratégiques pour le développement du Viêt Nam (énergie, aéronautique et spatial, secteur bancaire, technologies de l'information, agro-alimentaire, transports, environnement, infrastructures) ; favoriser une mise en œuvre rapide et efficace des projets prioritaires d'aide au développement, en particulier ceux où se concentre l'aide française (agriculture, infrastructures, lutte contre le changement climatique) ; poursuite des coopérations universitaires, scientifiques, juridiques et culturelles.

A l'heure où l'Union européenne entend approfondir ses relations avec les États d'Asie du Sud-Est, et notamment avec le Viêt Nam, 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 du Viêt Nam.

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

Conséquences économiques et commerciales :

Le Viêt Nam est un partenaire économique important pour l'Union européenne (croissance de 5,2 % en 2012 et estimée à 5,4 % en moyenne sur la période 2014-2018). Figurant parmi les économies asiatiques les plus ouvertes au commerce international, qui représente plus de 100 % de son PIB, le Viêt Nam a vu son volume d'échanges avec l'UE doubler en l'espace de trois ans (23,9 milliards d'euros en 2012 contre 11,6 milliards d'euros en 2009).

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012D0272&from=EN>

La croissance vietnamienne est tirée par le commerce international et les investissements étrangers, les exportations assurant en 2013 plus de deux tiers du PIB, grâce notamment aux secteurs affichant une très forte croissance (textile-habillement/chaussure, électronique, produits de la mer). L'Union européenne est actuellement le 2^e partenaire commercial du Viêt Nam (derrière la Chine et au même niveau que les États-Unis) et le Viêt Nam est le 32^e partenaire commercial de l'UE (avec 23,8 milliards d'euros de volume d'échanges en 2012, dont 3,3 milliards d'euros entre la France et le Viêt Nam). Toutefois, la balance commerciale est nettement déficitaire pour l'UE (-13,2 milliards d'euros en 2012). Les importations européennes en provenance du Viêt Nam ont représenté 18,5 milliards d'euros en 2012, contre 5,3 milliards d'euros pour les exportations européennes. Cette situation plaide pour un renforcement des relations économiques entre l'UE et le Viêt Nam, qui pourrait permettre un rééquilibrage de la balance commerciale. Cette question est particulièrement importante pour la France, dans la mesure où notre déficit commercial bilatéral (2 milliards d'euros) représente plus de 70 % de nos échanges commerciaux avec le Viêt Nam.

Le Viêt Nam est actuellement le 5^e partenaire de l'UE parmi les pays de l'ANASE. L'accord-cadre pourrait ainsi contribuer au renforcement de la présence européenne sur le plan économique et commercial en Asie du Sud-Est. Le Viêt Nam souhaite quant à lui diversifier ses partenaires (le commerce avec la Chine représente 27 % des parts de marché, devant la Corée du Sud avec 16 % et le Japon avec 9 %).

A travers l'accord-cadre, l'UE et le Viêt Nam 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 la raison pour laquelle l'accord-cadre sera complété par un accord de libre-échange entre l'UE et le Viêt Nam, en négociation depuis le 26 juin 2012.

Conséquences financières :

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

L'accord précise que les activités de coopération prévues doivent prendre en compte les capacités ainsi que les besoins et niveau de développement respectifs des deux parties [Titre I Article 1]. L'accord prévoit également que les parties peuvent, selon les cas, décider d'étendre le soutien financier aux activités de coopération dans les domaines couverts par l'accord ou s'y rapportant, conformément à leurs procédures et ressources financières respectives [Titre I, Article 4].

Dans le cadre de l'instrument de coopération au développement (ICD), un montant indicatif de 304 millions d'euros a été alloué par l'UE au Viêt Nam pour la période 2007-2013, avec trois actions prioritaires : le développement socio-économique du Viêt Nam, l'aide au secteur de la santé et l'aide liée au commerce.

Conséquences en matière politique :

L'accord permettra le développement d'un dialogue bilatéral plus dense entre l'UE et le Viêt Nam au sein des organisations régionales et internationales. Les deux parties s'engagent en effet à dialoguer et à échanger dans ces enceintes, notamment l'ONU, l'Organisation Mondiale du Commerce et l'Asia Europe Meeting (Dialogue Asie-Europe) [Titre I, article 3]. Les parties s'engagent à évaluer l'opportunité de mener les coopérations envisagées dans l'accord à l'échelon bilatéral et/ou régional. Les coopérations peuvent éventuellement comprendre un « soutien à l'intégration dans l'ANASE (Association des nations de l'Asie du Sud-Est - ANASE ou ASEAN) » [Titre I, article 4].

Le titre III, consacré aux engagements en matière de « paix et sécurité » traite de la coopération des deux parties sur les menaces transversales. Les parties considèrent notamment comme « un élément essentiel de l'accord » les dispositions de l'article 8 consacrant leur engagement à coopérer et à contribuer à la lutte contre la prolifération des armes de destructions massives et de leurs vecteurs (ce qui inclut le respect et la mise en œuvre des obligations contractées au niveau international en matière de désarmement et de non-prolifération). Les parties s'engagent également à mettre en place un système efficace visant à contrôler les exportations et le transit de marchandises liées aux armes de destruction massive ainsi que l'utilisation finale des technologies à double usage. Les parties conviennent de dialoguer et de coopérer en matière de lutte contre le commerce illicite des armes légères et de petits calibres et de lutte contre le terrorisme. Les deux parties s'engagent à coopérer davantage en matière juridique et « dans le renforcement de l'État de droit ». Elles conviennent de l'importance de coopérer dans le domaine de la justice pénale internationale, notamment dans le cadre de la Cour pénale internationale [Titre III, article 10].

Le titre V complète le titre III en ouvrant des opportunités de coopération dans le domaine de la justice et plus précisément sur des menaces transversales telles que la criminalité organisée, économique et financière, le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme. Les deux parties s'engagent par ailleurs à coopérer davantage pour lutter contre la corruption et les drogues illicites. Elles conviennent de « coopérer afin d'aligner le niveau de protection des données à caractère personnel sur les normes internationales les plus strictes ».

L'accord prévoit une coopération pour la gestion des débris de guerre avec une assistance au renforcement des capacités, des activités de formation d'experts, de prévention et d'aide à la réinsertion des victimes d'accidents causés par des engins non explosés. [Titre VI, article 34].

Le respect des principes démocratiques et des droits de l'homme constitue un aspect essentiel de l'accord [Titre I, article 1]. La coopération dans le domaine des droits de l'Homme est abordée à l'article 35 où les deux parties s'engagent sur la « promotion et la protection des droits de l'Homme ». Cette clause, exigée par l'UE dans chacun des accords de ce type négociés avec des États tiers, a d'ores et déjà été mise en œuvre puisqu'un dialogue UE-Viêt Nam sur les droits de l'Homme a été instauré par anticipation. Ce dialogue a déjà permis à l'Union européenne de faire part de ses préoccupations dans divers domaines et notamment de celles relatives à la liberté d'expression au Viêt Nam. L'article 33 mentionne également des axes de coopération en matière d'égalité hommes-femmes.

Conséquences sociales :

La coopération pour le développement constitue un axe majeur de l'accord [Titre II]. Elle a pour objectif de contribuer à la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement, d'éradiquer la pauvreté et de favoriser le développement durable et l'intégration dans l'économie mondiale.

En matière de migrations légales et illégales, les parties s'engagent à coopérer et à dialoguer sur différents sujets d'intérêt commun (politique des visas, prévention de l'immigration clandestine...). Les deux parties s'engagent à la réadmission de leurs ressortissants respectifs illégalement présents sur le territoire de l'autre partie. Il conviendra d'être vigilant lors du dialogue approfondi sur les migrations légales et de la coopération dans le domaine des visas et de la sécurité des documents de voyage.

En matière d'éducation, de santé et de culture, l'accord encourage diverses coopérations qui devraient mener à un resserrement des liens entre le Viêt Nam et l'UE. Dans le domaine de l'éducation et de la formation, l'accord encourage ainsi les mesures visant à développer les liens entre individus et au niveau institutionnel (promotion de programmes tels qu'Erasmus Mundus). Pour la France, le secteur éducatif est un enjeu particulièrement fort de la relation bilatérale. Les étudiants vietnamiens constituent la 2^e communauté étudiante asiatique en France (5.000 étudiants), la France étant le 3^e pays d'accueil pour les étudiants vietnamiens. La France et le Viêt Nam ont développé conjointement de nombreuses coopérations universitaires et scientifiques comme l'Université des Sciences et des Technologies de Hanoï (USTH), le Programme de Formation d'Ingénieurs d'Excellence au Viêt Nam (PFIEV) et le Centre de Formation Franco-vietnamien à la gestion (CFVG). Le domaine de la santé et de la médecine constitue également, selon le partenariat stratégique franco-vietnamien, un axe majeur de la coopération entre nos deux pays. Plusieurs centres de recherche français présents au Viêt Nam jouent un rôle important dans ce secteur comme l'Institut Pasteur (3 établissements à Hanoï, Ho Chi Minh Ville et Nha Trang), l'Agence nationale de recherche sur le Sida et les hépatites virales (ANRS) et l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm). En 2012, 50 médecins vietnamiens étaient inscrits en France en DFMS (diplôme de formation médicale spécialisée) et 1200 étudiants vietnamiens en médecine ont suivi l'un des 14 diplômes inter-universitaires (DIU) délocalisés au Viêt Nam. L'accord-cadre prévoit d'accroître les coopérations dans le domaine de la santé avec un accent mis sur le renforcement des capacités du secteur (notamment les soins de santé et l'assurance maladie). Dans le domaine de la culture, il est notamment prévu que les parties promeuvent la ratification de la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles de 2005. Celle-ci a été ratifiée par le Viêt Nam le 7 août 2007.

Enfin, l'accord encourage le renforcement de la coopération dans le domaine du travail, de l'emploi et des affaires sociales. Les parties réaffirment ainsi leur engagement à respecter, promouvoir et appliquer les normes reconnues au plan international (OIT par exemple). Parmi les domaines de coopération envisagés, l'accord cite par exemple la santé et sécurité au travail, le développement des ressources humaines, du travail décent et la sécurité sociale. Pour mémoire, le Vietnam est fortement impliqué dans les chaînes d'approvisionnement mondiales de certains produits de grande consommation, en particulier le textile et l'habillement. Dans ce secteur, de nombreux donneurs d'ordre français ont recours à des fournisseurs vietnamiens et doivent appliquer une vigilance raisonnable sur les conditions dans lesquelles sont fabriqués ces produits (selon les principes directeurs pour les entreprises multinationales de l'OCDE). Une coopération dans ce domaine revêt donc une importance particulière.

L'examen du respect de la loi 2006 sur l'égalité Hommes/Femmes est sans objet en l'espèce.

Conséquences environnementales :

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

Avec 70 % des habitants vivant dans des régions de basse altitude, la hausse du niveau de la mer pourrait avoir des conséquences importantes au Viêt Nam, en particulier dans les deltas du Fleuve Rouge et du Mékong. L'accord devrait favoriser la coopération en matière de développement durable et de protection de l'environnement. Les parties s'engagent à coopérer sur les plans bilatéral et multilatéral en participant activement à la mise en œuvre des accords dont ils sont signataires. L'UE et le Viêt Nam s'engagent à prendre en compte une dimension locale de l'environnement, à promouvoir et à diffuser technologies, services et produits respectueux de l'environnement. Les parties conviennent également de renforcer leurs coopérations dans des domaines techniques particulièrement importants dans le cas du Viêt Nam : gestion durable des forêts, lutte contre l'exploitation illégale des forêts, protection de zones de biodiversité et des écosystèmes fragiles dans le respect des communautés locales et autochtones, protection et conservation de l'environnement côtier. Les deux parties conviennent d'intégrer des considérations environnementales dans chacune de leurs coopérations.

Les émissions vietnamiennes de CO2 représentent actuellement 0,4 % du total mondial. En tant que pays en développement, le Viêt Nam n'a pas d'engagement contraignant de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le cadre du Protocole de Kyoto. Les autorités vietnamiennes ont cependant adopté une stratégie nationale de réponse au changement climatique (2011) ainsi qu'une stratégie nationale de croissance verte (2012). La France soutient ces initiatives puisque les projets de lutte contre le changement climatique ont concerné 43 % des engagements de l'Agence Française de Développement au Viêt Nam sur la période 2006-2012, soit 342,5 millions d'euros. L'accord-cadre devrait permettre une meilleure coopération en matière d'appui aux politiques nationales de lutte contre le changement climatique, d'efficacité énergétique ou sur les énergies renouvelables, en favorisant le dialogue au niveau politique, institutionnel ainsi qu'au niveau technique (coopérations dans les activités de recherche et développement).

Conséquences juridiques

Articulation avec les autres conventions internationales

L'accord encourage la coopération entre l'UE et le Viêt Nam dans le cadre des grandes organisations internationales. Cette disposition ne crée pas un conflit de normes entre les conventions.

Le Vietnam fait partie des principaux organismes internationaux, notamment :

- l'Organisation des Nations Unies (ONU) depuis le 24 octobre 1977 ;
- l'Organisation des Nations unies pour l'Éducation, la Science et la Culture (UNESCO) ;
- l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) depuis 1970 ;
- l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) depuis 2007 ;
- l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS).

Le Vietnam a ratifié cinq des huit grands instruments internationaux de protection des droits de l'Homme :

- Pacte international relatif aux droits civils et politiques.
- Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels.
- Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discriminations raciales.
- Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.
- Convention internationale relative aux droits de l'enfant.

Articulation avec le droit de l'Union européenne.

L'accord-cadre ne se substitue pas aux accords CEE-ANASE de juin 1980 pour les relations entre l'UE et le Viêt Nam ni à l'accord CEE-Viêt Nam de 1995, il s'y superpose. Les accords conclus par la CEE avec l'ANASE et le Viêt Nam sont en effet considérés comme faisant partie des relations bilatérales générales régies par l'accord-cadre et d'un cadre institutionnel commun [Titre VIII, article 55, paragraphe 3]. En cas d'incompatibilité entre les stipulations de l'accord-cadre et des deux accords précédemment conclus entre la CEE et le Viêt Nam, celles de l'accord-cadre primeront en vertu de la règle de droit international coutumier codifiée par l'article 30, paragraphe 3, de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités (« *lex posterior derogat priori* »)⁵.

L'accord-cadre n'affecte pas non plus les accords bilatéraux que chaque État membre a conclus ou pourrait conclure avec le Viêt Nam [Titre VIII, article 55, paragraphe 1]. Pour mémoire, la France et le Viêt Nam sont liés par des accords de coopération, notamment dans les domaines de la culture, de l'éducation et de la justice. Le partenariat stratégique entre la France et le Viêt Nam, signé le 25 septembre 2013, prévoit le renforcement de ces différentes coopérations.

Articulation avec le droit interne

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, relevant des États membres, sont de nature législative : coopération contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs [Titre III, article 8], coopération dans la lutte contre le commerce illicite des armes légères et de petit calibre [Titre III, article 9], coopération en matière de lutte contre le terrorisme (article 10), coopération en matière d'immigration clandestine [Titre VI, article 27]. 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 » [Titre V, article 26], le Viêt Nam n'étant pas membre de l'Union européenne, il ne peut se voir transférer des données à caractère personnel que s'il 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 dite « informatique et libertés ». Par ailleurs, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) estime que le Viêt Nam ne dispose pas d'une législation adéquate en matière de protection des données à caractère personnel⁶. De plus, le Viêt Nam n'a, à ce jour, pas fait l'objet d'une reconnaissance de protection adéquate par la Commission européenne.

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 normalement chaque année, à Hanoï et à Bruxelles alternativement. Le comité mixte peut créer des groupes de travail spécialisés. [Titre VII, Article 52]

⁵ L'article 30, paragraphe 3, de la Convention de Vienne sur le droit des traités se lit comme suit : « Lorsque toutes les parties au traité antérieur sont également parties au traité postérieur, sans que le traité antérieur ait pris fin ou que son application ait été suspendu en vertu de l'article 59, le traité antérieur ne s'applique que dans la mesure où ses dispositions sont compatibles avec celles du traité postérieur. »

⁶ <http://www.cnil.fr/pied-de-page/liens/les-autorites-de-contrôle-dans-le-monde/>.

III – Historique des négociations

L'accord-cadre a été négocié par la Commission sur la base d'une autorisation du Conseil de mai 2007. Les négociations ont été lancées en novembre 2007 et conclues en septembre 2010. L'accord-cadre a été paraphé par les deux Parties le 4 octobre 2010 et signé le 27 juin 2012 à Bruxelles.

IV – État des signatures et ratifications⁷

L'accord-cadre entrera en vigueur lorsqu'il a été ratifié par l'ensemble des signataires. Au 1^{er} mars 2015, l'accord-cadre a été ratifié par 18 États membres de l'Union européenne et par le Viêt Nam.

V – Déclarations ou réserves françaises

Quatre déclarations sont intégrées à l'accord-cadre. Trois déclarations sont communes aux deux parties : la première précise l'engagement des deux parties à intensifier la coopération en vue de parvenir à une reconnaissance du statut d'économie de marché au Viêt Nam, la seconde complète l'article 24 (lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme) tandis que la troisième précise l'article 57 sur le respect des obligations découlant de l'accord-cadre par les parties (et notamment la signification que les parties retiennent pour le terme « violation substantielle de l'accord »). La quatrième déclaration est une déclaration de l'Union européenne dans laquelle l'Union européenne souligne l'importance du Système de Préférences Généralisées (SPG) dont bénéficie le Viêt Nam.

⁷ <http://www.consilium.europa.eu/policies/agreements/search-the-agreements-database?command=details&lang=fr&aid=2011010&doclang=FR>