

Compte rendu

Délégation pour l'Union européenne

Mardi 6 novembre
2007
16 h 15

Compte rendu n° 17

I. Communication de M. Michel Delebarre sur le Livre vert : Vers une politique maritime de l'Union : vision européenne des océans et des mers (E 3245)	3
II. Communication de M. Jérôme Bignon sur l'intégration de l'aviation dans le système communautaire d'échanges de quotas d'émission de gaz à effet de serre (E 3390)	9
III. Communication du Président Pierre Lequiller sur la XXXVIII ^e COSAC	13
IV. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution	17
V. Informations relatives à la Délégation	19

**Présidence de
M. Pierre Lequiller**
Président



I. Communication de M. Michel Delebarre sur le Livre vert : Vers une politique maritime de l'Union : vision européenne des océans et des mers (E 3245)

M. Michel Delebarre, rapporteur, a souligné la richesse de la consultation ouverte par le Livre vert, puisque près de 500 contributions ont été adressées à la Commission et que d'autres institutions communautaires que la Commission y ont pris part. En ce qui concerne les autorités françaises, elles ont élaboré deux contributions et sont apparues, sur de nombreux points essentiels, nettement moins frileuses que d'autres grands Etats membres, tels que l'Allemagne ou le Royaume-Uni.

Le rapporteur a déclaré que la poursuite par le Livre vert de l'objectif d'une politique maritime intégrée voulait rompre avec l'approche sectorielle inefficace qui a prévalu depuis très longtemps. Tout en notant qu'une telle rupture était approuvée de façon unanime, il a toutefois estimé que l'absence de définition claire des priorités risquerait de nuire à l'ambition affichée par la Commission. Cette dernière s'est efforcée d'y remédier en présentant le 10 octobre 2007 un plan d'action – encore appelé Livre bleu – précisant ces priorités, dont certaines pourraient être mises en œuvre sous présidence française.

Présentant les grandes lignes de sa communication, M. Michel Delebarre a tout d'abord exposé les raisons pour lesquelles l'objectif d'une politique maritime intégrée, bien qu'approuvée à l'unanimité, suscitait de nombreuses interrogations.

L'objectif d'une politique maritime intégrée est dicté par les atouts que possède l'Europe, qu'elle tire de sa situation géographique exceptionnelle, puisqu'elle compte 22 Etats disposant d'une façade maritime, 68 000 kilomètres de côtes et possède la deuxième zone économique exclusive la plus étendue dans le monde. Quant à son industrie maritime, elle est la première du monde dans plusieurs secteurs : marine marchande, transport maritime, techniques de construction et tourisme côtier.

L'importance d'une politique maritime intégrée tient aussi aux défis environnementaux auxquels l'Europe est confrontée, qu'il s'agisse du développement durable ou de la lutte contre le changement climatique.

Soulignant que, pour le Livre vert, la valeur ajoutée de la politique maritime intégrée doit résider dans sa capacité à susciter des *synergies optimales*, le rapporteur a évoqué le rôle majeur conféré aux programmes transversaux. L'accent mis sur la stratégie de Lisbonne est approuvé par de nombreux Etats membres dont la France, qui y voit la possibilité pour l'Europe de s'inspirer de l'expérience des pôles de compétitivité. Il s'agit ensuite de la stratégie pour le milieu marin, qualifiée par le Livre vert de « pilier environnemental » de la future politique maritime. Le projet de directive-cadre, actuellement en cours de discussion, a un champ d'application particulièrement étendu, puisqu'il inclut la zone économique exclusive et vise à instaurer un milieu marin en bon état dans l'Union européenne d'ici à 2021.

Pour ce qui est des autres outils sectoriels, le Livre vert appelle également à leur coordination, en vue de remédier à l'actuelle fragmentation du potentiel scientifique et technologique de l'Europe, ainsi qu'au manque de lisibilité de la recherche marine dans le 7^e PCRD. La politique commune de la pêche est un autre domaine où il convient d'assumer

son intégration avec d'autres politiques communes - telle que la PAC - ainsi qu'avec la stratégie marine.

Puis le rapporteur a abordé les raisons qui, d'après lui, expliquent les interrogations quant à la faisabilité des objectifs du Livre vert.

- Le Livre vert souhaite poursuivre de trop nombreux objectifs, sans fixer ni priorité, ni calendrier.

- La coordination des outils et des objectifs est insatisfaisante. La stratégie marine - pilier environnemental de la politique maritime - n'est pas correctement reliée à la politique maritime, aux yeux de plusieurs Etats membres. De même, l'un des interlocuteurs du rapporteur, le délégué général de l'Union des ports autonomes et des chambres de commerce et d'industrie maritime a déploré que le Livre vert ait mal apprécié la contribution du transport maritime et celle des ports à la protection de l'environnement.

- Le Livre vert a négligé certains volets, tel que le volet social, alors qu'une politique maritime européenne intégrée et durable ne peut se concrétiser sans une meilleure prise en compte de sa dimension sociale, qui est essentielle pour assurer l'attractivité des emplois du secteur maritime et garantir la sécurité.

Le rôle des régions ultrapériphériques, et celui des collectivités territoriales, n'est pas suffisamment abordé. La Commission a toutefois présenté, le 12 septembre 2007, une communication sur la stratégie pour les régions ultrapériphériques, qui a pour objet d'engager une consultation des Etats membres. En ce qui concerne les collectivités territoriales, il importe de mieux affirmer le principe de subsidiarité en reconnaissant leur rôle dans la mise en œuvre de la politique maritime, comme le suggère le syndicat mixte de la Côte d'Opale.

- Enfin, en ce qui concerne les limites institutionnelles et politiques récurrentes, le rapporteur a relevé l'accord entre la Commission et les Etats membres sur la nécessité de respecter le principe de subsidiarité, à défaut duquel une politique maritime intégrée ne peut être couronnée de succès, comme c'est le cas, par exemple, de la gestion intégrée des zones côtières, qui exige une connaissance fine du territoire, que les autorités régionales ou locales sont les mieux placées pour maîtriser.

M. Michel Delebarre a toutefois constaté que les Etats membres - dont la France - invoquaient aussi le principe de subsidiarité pour s'opposer à deux propositions du Livre vert. La première touche à la constitution d'un corps de garde-côtes européen, sur la faisabilité de laquelle la Commission devait, en principe, rendre une étude à la fin de l'année 2006. Devant le refus des Etats membres, le plan d'action du 10 octobre 2007 se borne à évoquer l'idée d'une coopération entre les garde-côtes des Etats membres. La deuxième proposition a trait à la notion d'espace maritime européen commun. Pour la Commission, cet espace permettrait d'accroître l'efficacité de la gestion des eaux territoriales et des zones économiques exclusives par les Etats membres et de créer, pour le transport maritime à courte distance, des conditions similaires à celles du transport terrestre entre les Etats membres. Les autorités britanniques se méfient, en revanche, de cette notion, qui permet à l'Union européenne d'empiéter sur les compétences des Etats côtiers. Quant à la France, elle s'interroge sur la pertinence d'une notion qui, outre qu'elle est imprécise, ne tient pas compte du fait que l'espace maritime constitue un espace de souveraineté et de juridiction nationale, qui permet l'exercice d'un pouvoir d'Etat.

Le rapporteur a fait observer que M. Joe Borg, Commissaire en charge de la pêche et des affaires maritimes, lui avait répondu qu'il aurait été préférable de substituer à la dénomination d'espace maritime commun celle de gestion de l'espace maritime commun, laquelle rend mieux compte de l'objectif de la Commission de parvenir à une meilleure gestion de l'espace maritime.

S'agissant des autres limites de nature institutionnelle, le rapporteur a cité celles qui touchent à la question du statut de la Communauté européenne à l'Organisation maritime internationale (OMI). A la différence d'autres Etats membres – Royaume-Uni, Allemagne ou Italie -, la France s'est prononcée en faveur de l'adhésion de la Communauté en tant qu'observateur et même à sa pleine adhésion à terme, sous certaines conditions. S'y déclarant également favorable, M. Michel Delebarre a indiqué qu'il y voyait un moyen pour la Communauté d'accroître son influence sur la mondialisation, position qu'a contestée Armateurs de France. Cette organisation a fait observer au rapporteur qu'en application du principe un Etat, une voix, qui régit toutes les organisations internationales, l'influence de la Communauté à l'OMI serait plus forte si elle était représentée par les Etats membres que si elle en était l'unique représentant.

Pour ce qui est de la marge d'action de la Communauté au regard du droit international, question que la Délégation a déjà eu l'occasion d'examiner avec les rapports de MM. Guy Lengagne et Didier Quentin sur la sécurité maritime, le rapporteur a considéré qu'il n'était pas possible, à la différence des autorités britanniques, de s'en remettre totalement à l'OMI, surtout lorsque, comme ce fut le cas dans la catastrophe de l'Erika, cette dernière tarde à agir, ni de reprocher à l'Union, pour prévenir les marées noires, d'anticiper l'élaboration de nouvelles réglementations.

Pour faire face à ces différents problèmes, le rapporteur a jugé nécessaire de définir des orientations, en vue d'améliorer la *gouvernance de la politique maritime*. Il a tout d'abord mentionné celles contenues dans une communication de la Commission et dans le plan d'action – encore appelé Livre bleu - qui énumèrent toute une série d'actions concrètes, devant être lancées durant le mandat de l'actuelle Commission.

Tout en s'en félicitant, M. Michel Delebarre a souligné que la réussite d'une politique maritime réellement intégrée – et d'une bonne mise en œuvre du plan d'action – exigera une coordination poussée des structures et des politiques. Celle des structures est déjà entamée, à travers la création de la *Task force* « Politique maritime » et la meilleure harmonisation de l'action des agences intervenant dans les affaires maritimes. Il est toutefois possible de poursuivre cette évolution en instituant, comme le propose l'Institut français pour l'exploitation de la mer (IFREMER), un référent « mer » au sein de chacune des directions générales chargées de suivre les dossiers touchant à la politique maritime.

Quant à la coordination des politiques, le rapporteur s'est réjoui que, parallèlement au plan d'action, deux autres communications aient été présentées, dont l'esprit et l'objet s'inscrivent bien dans le cadre d'une politique intégrée : l'une concerne le réexamen de la réglementation sociale dans la perspective d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité dans les professions maritimes dans l'Union européenne. La deuxième communication a trait à la nécessité d'assurer de meilleures interconnexions entre la politique énergétique et la politique maritime.

Evoquant ensuite *le rôle de la présidence française*, M. Michel Delebarre a indiqué qu'il lui incomberait de mettre en œuvre le plan d'action du 10 octobre 2007, d'autant

qu'il comporte des objectifs qui vont dans le sens des souhaits de la France, tels que la création du réseau d'observation et de données du milieu marin, ou encore l'achèvement de la discussion, en vue de son adoption définitive, du troisième paquet de sécurité maritime.

Mais, en outre, la présidence française pourra opportunément présenter des propositions complémentaires, qui toucheront tout d'abord au renforcement de la surveillance maritime. Il s'agit de constituer un groupe de contact entre correspondants nationaux compétents pour la coordination de l'action en mer, afin de permettre à l'Union d'améliorer la surveillance maritime, enjeu fondamental du fait des menaces de nature diverse, auxquelles l'Union est appelée à faire face, en particulier l'immigration clandestine par voie maritime.

M. Michel Delebarre a indiqué que le renforcement du volet social est un autre domaine, dans lequel la présidence française pourrait prendre des initiatives, afin qu'elle s'oppose à toute tentative de déréglementation sociale dans les ports et qu'une nouvelle proposition de directive sur le travail dans les ports soit présentée par la Commission.

En conclusion, le rapporteur a déclaré que, pour éviter que les Livre vert et bleu ne soient que des catalogues de vœux pieux, il était absolument essentiel que les mesures prioritaires soient prises rapidement, afin d'empêcher que les attentes que les citoyens de l'Union ont exprimées à l'occasion de la consultation ne soient déçues. Il a vu un avertissement dans les regrets exprimés par la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF), selon lesquels le Livre bleu se préoccupe davantage de compétitivité que des problèmes sociaux.

C'est pour ces raisons qu'il a soumis à l'approbation de la Délégation une proposition de conclusions, précisant, qu'au-delà, l'Europe se doit aussi de jouer un rôle actif sur la scène internationale, car les enjeux de la politique maritime sont planétaires.

Le **Président Pierre Lequiller** a souhaité, d'une part, connaître les raisons qui s'opposent à la constitution d'un corps unique de garde-côtes européens et, d'autre part, avoir des précisions sur les réticences à la représentation unique de l'Union européenne au sein de l'OMI.

Le **rapporteur** a indiqué que le Royaume-Uni, qui dispose de ses propres garde-côtes, est, par principe, opposé au contrôle de ses côtes par une autre autorité que la sienne. D'autres pays ayant la même attitude, il est peu probable qu'un corps unique puisse être institué sur le modèle de celui qui existe aux Etats-Unis. Pour ces raisons, le Livre bleu se borne à préconiser une coordination entre les garde-côtes des Etats membres.

S'agissant de la représentation unique de l'Union européenne à l'OMI, la question se pose de façon plus générale dans l'ensemble des instances internationales. Tant que l'on se situera dans un système où chaque pays dispose d'une voix, les Etats membres ne seront pas favorables à l'abandon d'un mécanisme qui prend en compte vingt-sept voix au lieu d'une seule. Il est toutefois certain que le problème se posera si l'on veut favoriser l'expression d'une opinion unique communautaire.

M. Jérôme Lambert a suggéré la répétition d'un même avis vingt-sept fois.

Le **Président Pierre Lequiller**, rappelant que la Convention sur le projet de traité constitutionnel avait examiné la question de la représentation de l'Union à l'ONU, a fait observer que, dans ce cas, la situation est plus compliquée du fait de la présence de membres

permanents au Conseil. Des aménagements au système devraient être trouvés au sein de l'OMI.

Le **rapporteur** a admis que la crédibilité de l'Europe devait être affirmée dans le cadre d'une globalisation des enjeux et a salué le sérieux et l'objectivité du travail effectué – à travers les Livres vert et bleu – par M. Joe Borg, Commissaire en charge de la pêche et des affaires maritimes, de nationalité maltaise.

M. Pierre Forgues s'est interrogé sur la portée de l'expression « Laisser-faire » figurant dans la dernière phrase de la proposition de conclusions. Plusieurs interprétations sont en effet possibles, en particulier sur le point de savoir qui, des dockers ou des employeurs, exerce le pouvoir.

Après que **M^{me} Odile Saugues** se fut associée à ces mêmes observations, le **rapporteur** a rappelé l'échec retentissant de l'adoption de la proposition de directive – encore appelée deuxième paquet portuaire – élaborée par la commissaire **M^{me} Loyola de Palacio** puis reprise – après son rejet par le Parlement européen – par le commissaire Jacques Barrot. Cette initiative avait suscité une opposition violente et une démarche vigoureuse des dockers à Strasbourg contre les risques de déréglementation que contenait une telle directive. L'absence de directive fait craindre qu'elle ne débouche sur l'absence de réglementation des conditions de travail et, corrélativement, sur le risque que les bateaux ne soient chargés et déchargés par les équipages des armateurs. Afin de garantir l'égalité de concurrence, il importe donc d'établir des règles communes, en l'absence desquelles, le « laisser-faire » prévaudra.

Afin de lever toute ambiguïté sur cette expression, il est proposé d'ajouter après « laisser-faire » les mots « et d'instaurer des règles sociales communes ».

Après interventions du **Président Pierre Lequiller**, de **M^{me} Odile Saugues**, de **MM. Pierre Forgues, Jérôme Lambert** et du **rapporteur**, la Délégation a approuvé les conclusions ainsi modifiées :

« La Délégation,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le Livre vert – Vers une politique maritime de l'Union : une vision européennes des océans et des mers [COM (2006) 275 final],

Vu la communication de la Commission – Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne et le plan d'action qui l'accompagne [COM (2007) 575],

1. Se félicite de la densité remarquable des débats suscités par le Livre vert susvisé, qui illustre la contribution que l'Europe des résultats peut apporter à la construction européenne ;

2. Approuve l'objectif central d'une politique maritime intégrée, qui permet à l'Union européenne de concilier la poursuite de la stratégie de Lisbonne et la maîtrise des défis environnementaux liés à l'exigence de développement durable et à la lutte contre le réchauffement climatique ;

3. Se félicite que la communication et le plan d'action susvisés aient procédé à une clarification des priorités que la Commission s'est fixées ;

4. Demande aux autorités françaises de s'attacher, lorsqu'elles exerceront la présidence de l'Union européenne :

- d'une part à mettre en œuvre le plan d'action, en particulier en ce qui concerne la création du réseau d'observation et de données du milieu marin, l'adoption du troisième paquet de sécurité maritime et les propositions destinées à promouvoir le potentiel des régions ultrapériphériques ;

- d'autre part, à proposer au Conseil de mettre en place un groupe de contact entre correspondants nationaux compétents pour la coordination de l'action en mer ;

- enfin, à inviter la Commission à présenter une proposition de directive sur le travail dans les ports, afin d'empêcher que les relations sociales n'y soient régies par le laissez-faire et d'instaurer des règles sociales communes. »

II. Communication de M. Jérôme Bignon sur l'intégration de l'aviation dans le système communautaire d'échanges de quotas d'émission de gaz à effet de serre (E 3390)

M. Jérôme Bignon, rapporteur, a noté que le lien de causalité entre les émissions de gaz à effet de serre résultant des activités humaines et le réchauffement climatique faisait aujourd'hui l'objet d'une reconnaissance quasi-générale. Elle s'est traduite par la signature du protocole de Kyoto en 1997, par lequel les pays signataires ont accepté de réduire de 5,5 % globalement leurs émissions de gaz à effet de serre sur la période 2008-2012 par rapport au niveau atteint en 1990. L'Union européenne, qui a pris un engagement spécifique de réduction de 8 % de ses émissions, l'a mis en œuvre grâce à la directive 2003/87/CE instituant un système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre. Les objectifs de limitation et de réduction de gaz à effet de serre adoptés par l'Union européenne au titre du protocole de Kyoto tiennent compte des émissions de l'aviation intérieure de chaque pays membre, mais pas des émissions liées aux vols internationaux, qui représentent pourtant 56 % des émissions totales du transport aérien. La présente proposition vise donc à limiter l'incidence de l'aviation sur le changement climatique en intégrant désormais ce secteur, dans son ensemble, dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission.

Les émissions de gaz à effet de serre dues à l'aviation représentent environ 2 % des émissions mondiales de dioxyde de carbone (CO₂). Pour la seule Europe, ce taux est légèrement supérieur : 2,7 %, probablement du fait de l'importance du trafic aérien. Ces émissions sont directement liées à la consommation de kérozène. Il faut savoir, en effet, que la combustion d'une tonne de kérozène produit 3,15 tonnes de CO₂. Pour comparaison, on peut préciser qu'un Européen produit en moyenne 10 tonnes de CO₂ chaque année et qu'un habitant des Etats-Unis en produit 23 tonnes. Depuis longtemps, les transporteurs aériens cherchent à limiter leur consommation de carburants pour réduire leurs coûts, ce qui - indirectement - a un effet positif sur les émissions de CO₂. Ainsi, la consommation par « siège kilomètre » a diminué de 60 % entre 1960 et 2000 et l'A380 consomme 3 litres par passager pour 100 kilomètres. Ce comportement vertueux est toutefois contrecarré par la croissance du trafic aérien. Ainsi, entre 1990 et 2004, le trafic aérien a progressé de 94 %, ce qui s'est traduit, malgré l'amélioration de l'efficacité énergétique du secteur, par une hausse de 30 % des émissions de CO₂ imputables à l'aviation. La Commission européenne estime que les émissions du trafic aérien devraient encore progresser de 4 % par an d'ici 2020. Par conséquent, plus d'un quart des avantages environnementaux liés aux efforts accomplis par la Communauté dans le cadre de la mise en œuvre du protocole de Kyoto pourrait se trouver neutralisé par l'augmentation des émissions de CO₂ imputables au transport aérien en Europe.

Pour lutter contre ce risque, la Commission propose donc d'intégrer *l'ensemble du secteur aérien, vols domestiques et internationaux, dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission*. Modifiant une directive en vigueur, la proposition utilise, dans toute la mesure du possible, l'architecture existante du système communautaire. Elle renforce ainsi l'Union européenne dans son rôle précurseur sur la scène internationale. L'obligation de surveiller et de déclarer les émissions entrerait en vigueur en 2010, mais ce n'est qu'à compter du 1er janvier 2011 que les vols entre aéroports communautaires seraient intégrés dans le système communautaire d'échange de quotas. Quant aux vols à l'arrivée ou au départ d'un aéroport communautaire – faisant donc intervenir l'aéroport d'un pays tiers –, ils ne seraient concernés qu'à partir du 1er janvier 2012. Certains vols seraient toutefois exclus : par

exemple, les vols d'entraînement, de sauvetage, les vols gouvernementaux ou encore les vols effectués par des avions d'un poids inférieur à 5,7 tonnes et ceux des aéronefs de pays tiers ayant adopté un système d'échange de droits d'émission similaire. Le plancher de 5,7 tonnes est contesté par la Pologne, l'Espagne et notre pays qui préféreraient le porter à 20 tonnes. Pour les autorités françaises, cette position vise à l'efficacité administrative, dans la mesure où pour moins de 1 % des émissions de CO₂ entre les seuils de 5,7 tonnes et 20 tonnes, on éviterait de gérer près de 1 000 exploitants, même si cela doit conduire à exclure l'aviation d'affaires du système communautaire.

Le dispositif serait réduit au contrôle du CO₂ et ne serait donc pas étendu à d'autres gaz, comme, par exemple, les oxydes d'azote (NOx). Pour la période allant jusqu'en 2012, il est prévu qu'une petite partie des quotas (de l'ordre de 3 %) serait mise aux enchères. La plupart des quotas seraient donc distribués gratuitement aux exploitants d'aéronefs. Ces derniers auraient la possibilité d'acheter des quotas à d'autres secteurs relevant du système communautaire ou bien pourraient utiliser les crédits MOC (mise en œuvre conjointe) et MDC (mécanisme de développement propre) qui permettent, dans certaines conditions, aux pays industrialisés de s'acquitter d'une partie de leurs engagements au moyen de projets réalisés dans les pays en développement.

L'impact environnemental de cette proposition a été évalué. Elle permettrait d'éviter le rejet dans l'atmosphère de quantités croissantes de CO₂, estimées à 15 millions de tonnes (Mt) en 2011 et 180 Mt en 2020. Pour le seul trafic aérien au départ de la France, on estime aujourd'hui les émissions de CO₂ à 20 Mt au total (vols internationaux compris). Les réductions de CO₂ pour ce trafic seraient de l'ordre de 1 Mt en 2011 et 16 Mt en 2020. A titre de comparaison, dans le cadre du système communautaire en vigueur, la France a déclaré en 2004 un total d'émissions - tous secteurs confondus - de 562,6 Mt.

S'agissant de *l'impact économique*, les évaluations réalisées dans l'analyse d'impact de la Commission européenne retiennent un coût de 30 euros pour un quota d'une tonne de CO₂. Cette estimation est apparue crédible à la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) et aux responsables d'Air France auditionnés, qui observent que le prix actuel est d'environ 20 euros la tonne. Les autorités administratives françaises confirment l'effet-prix réduit de la mesure proposée. Jusqu'en 2012, il serait « insignifiant », puisque la majeure partie de l'allocation des quotas serait gratuite. La répercussion sur le prix des billets d'avion sera fonction des politiques commerciales des compagnies aériennes. Selon Air France, il ne serait pas possible de répercuter plus de 30 % du coût des quotas sur le prix des billets. Cet accroissement devrait être assez faible au regard des récentes augmentations consécutives à la hausse du prix des carburants : au prix de 30 euros la tonne, la hausse du prix du billet pour un vol aller-retour de 5 000 km serait d'environ 25 euros. Il convient de noter, enfin, que les risques de distorsion de concurrence par l'utilisation de plates-formes de correspondance situées juste en dehors de l'Union sont considérés comme faibles par la Commission européenne, compte tenu des surcoûts liés à une escale supplémentaire. Cette opinion est loin d'être partagée par Air France, qui craint des détournements du trafic long-courrier faisant aujourd'hui escale sur le territoire communautaire, si l'on n'établit pas un mécanisme de quotas à l'échelle mondiale. Or, à ce stade, l'approche suivie par la Commission européenne est vivement contestée par les autres régions du monde au sein de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Un vote négatif du Conseil de cette organisation pourrait donc avoir des conséquences en termes de concurrence et serait un véritable échec de la tentative de maîtrise des émissions de gaz à effet de serre de l'aviation.

En octobre 2004, l'Assemblée de l'OACI a adopté la résolution A35-5, qui entérine la poursuite des travaux sur un régime ouvert d'échange de droits d'émission. Plus précisément, cette résolution écarte la possibilité d'un nouvel instrument juridique sous les auspices de l'OACI, mais laisse aux Etats la possibilité d'intégrer les émissions résultant de l'aviation internationale dans leurs systèmes d'échange de quotas d'émission. En proposant d'intégrer l'aviation dans le système communautaire d'échange de quotas, la Commission européenne a donc pris acte de la résolution de l'OACI. Pourtant, lors de la réunion de l'Assemblée de l'OACI de fin septembre 2007, la plupart des délégations non européennes ont estimé que les Etats ne devraient pas appliquer des systèmes d'échange de droits d'émissions aux transporteurs d'autres Etats, sauf sur la base d'accords mutuels. Cette position est conforme à celle déjà exprimée par les autorités australienne, canadienne, chinoise, japonaise, coréenne et américaine dans une lettre adressée à la présidence allemande de l'Union en avril 2007. Selon la Direction générale de l'aviation civile et les responsables d'Air France, la position de l'OACI ne doit pas être interprétée comme une fin de non recevoir définitive. L'Assemblée générale a simplement rappelé sa demande traditionnelle d'accords bilatéraux et ouvert la porte à la négociation.

Trouver un accord avec l'OACI ne paraît pas impossible, mais cela suppose, d'une part, d'éviter d'adopter des positions extrémistes et, d'autre part, d'adapter la procédure d'intégration des compagnies extracommunautaires dans le système d'échange de quotas européens. A cet égard, le vote de la commission « Environnement » du Parlement européen, début octobre, constitue un signal négatif. En proposant de baisser le plafond des quotas attribués au secteur aérien, de porter à 50 % le ratio des quotas mis aux enchères, ou encore d'intégrer les oxydes d'azote dans le champ de la directive, les parlementaires européens prennent le risque de multiplier les coûts supportés par les compagnies aériennes communautaires et d'empêcher tout accord avec l'OACI. Le Parlement européen doit voter ce texte en séance plénière à la mi-novembre et il faut souhaiter qu'il revienne sur la position de sa commission « Environnement ». En tout état de cause, il importe que la France ne donne pas mandat à la présidence portugaise pour négocier de façon informelle un accord avec la commission « Environnement ». Le débat doit se tenir en séance plénière pour obtenir le vote de positions plus modérées.

Par ailleurs, il semble important de prévoir une intégration en deux phases de l'aviation dans le système communautaire. La proposition de la Commission prévoit, comme cela a déjà été indiqué, d'intégrer les vols intra-européens en 2011, puis les vols à l'arrivée ou au départ des aéroports européens en 2012. L'intégration au système communautaire des vols intra-communautaires dès 2011 permettrait à l'Union de montrer l'exemple. Une seconde phase autoriserait la poursuite des négociations avec les pays tiers et le rodage du dispositif. Pour ces deux raisons, il serait même opportun de n'intégrer les vols avec les pays tiers qu'en 2013 (au lieu de 2012). Il serait souhaitable, en effet, de faire valoir un retour d'expérience sur la première phase pour convaincre les pays tiers.

M^{me} Odile Saugues a évoqué les compagnies *low cost*, qui tendent à multiplier les courts courriers sur des parcours où le transport ferroviaire serait moins polluant, puis a estimé que la consultation des riverains des aérodromes sur les nuisances des avions et hélicoptères à usage personnel, aurait été intéressante.

M. Pierre Forgues a jugé que l'expression « achat de quotas » n'était pas très opportune. Un tel système marchand sur des droits à émettre du gaz carbonique est, par certains côtés, choquant. En outre, d'autres quotas créés au niveau communautaire, les quotas laitiers, ne pouvaient être vendus par les éleveurs.

En réponse, **M. Jérôme Bignon, rapporteur**, a fait part des éléments suivants :

- pour les vols à l'intérieur du territoire communautaire, les compagnies *low cost* seront concernées, dès 2011, par le dispositif prévu. En revanche, pour les vols transatlantiques, on peut craindre des stratégies de contournement des pays de l'Union européenne ;

- les vols avec des petits appareils et des petits hélicoptères sont effectivement exclus du dispositif. L'argument donné par l'administration française est que leur intégration dans le système d'échange communautaire impliquerait la mise en place d'une organisation administrative assez complexe, puisqu'un plancher de 5,7 tonnes pour le poids des aéronefs concernerait 1 000 exploitants de plus qu'un seuil fixé à 20 tonnes ;

- l'économie évolue très rapidement. Des éléments de plus en plus nombreux et immatériels s'échangent sur le marché. De tels changements invitent à la réflexion sur le plan non seulement politique mais également éthique.

Suivant l'avis du rapporteur, la Délégation a ensuite *approuvé* la proposition d'acte communautaire, **sous réserve que ses dispositions puissent permettre la négociation d'accords bilatéraux avec les pays membres de l'Organisation de l'aviation civile internationale. Cela suppose, en particulier, de maintenir une intégration en deux phases de l'aviation dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, avec une première étape en 2011 concernant les vols communautaires et une extension à l'ensemble des vols à compter de 2013.**

III. Communication du Président Pierre Lequiller sur la XXXVIII^e COSAC

Le **Président Pierre Lequiller** a fait le point sur les travaux de la XXXVIII^e COSAC, qui a réuni les membres des commissions pour l'Union européenne de l'ensemble des Etats membres à Estoril, près de Lisbonne, les 15 et 16 octobre 2007. La Délégation y était représentée, outre lui-même, par MM. Michel Herbillon et Jérôme Lambert. Compte tenu de sa proximité avec le Conseil européen de Lisbonne des 18 et 19 octobre et de la qualité de ses intervenants, cette session a très utilement permis de constater les grandes convergences de vue des commissions européennes des parlements nationaux sur le futur traité réformateur et, en particulier, sur l'importance de leur nouveau rôle de « veille » du principe de subsidiarité, et offert l'occasion d'engager des débats fructueux sur la dimension méditerranéenne de l'Europe et sur les modalités d'implication des parlements dans le contrôle de la stratégie de Lisbonne et de la réforme du financement de l'Union.

Le Président Pierre Lequiller a dans un premier temps décrit les *débats relatifs au traité réformateur*. Cette question, qui a fait l'objet d'un accord du Conseil européen informel de Lisbonne deux jours après la tenue de la COSAC, s'est bien entendu imposée au cœur des préoccupations des parlementaires. M. José Manuel Barroso, Président de la Commission européenne, a ainsi fait part de son optimisme sur l'adoption du traité, louant la détermination des présidences allemande et portugaise puis invité les députés à relayer les progrès induits par le traité auprès de leurs opinions publiques et les a encouragés à agir pour que les ratifications nationales soient aussi rapides que possible afin de permettre au traité d'entrer en vigueur début 2009.

M. José Socrates, Premier ministre portugais, s'est à son tour déclaré confiant dans l'issue du Conseil européen de Lisbonne. Il a estimé que la clôture du lancinant débat institutionnel qui obsède l'Europe depuis le début des années 2000 permettra de renforcer la capacité de l'Union à agir sur la scène internationale et de consolider son poids et son unité.

L'échange de vues avec les représentants du Parlement européen à la CIG, MM. Elmar Brok, Enrique Baron Crespo et Andrew Duff, a pour sa part permis de faire la part des insuffisances des négociations et d'identifier les ultimes pierres éventuelles d'achoppement, une question alors extrêmement vive étant la revendication italienne de disposer d'un eurodéputé de plus que proposé dans le Parlement européen élu en 2009, qui a été satisfaite par le Conseil européen. Ils ont dénoncé le précédent « *déplorable* » que constituent les *opt-out* britanniques et irlandais dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice et ils ont conclu en souhaitant que les ratifications soient suffisamment rapides pour que le nouveau Parlement européen élu en 2009 fonctionne sous le nouveau régime institutionnel. Le Président Pierre Lequiller a indiqué s'être d'ailleurs exprimé pour confirmer l'engagement de la France d'être l'un des tout premiers, si ce n'est le premier pays à ratifier le traité.

Abordant ensuite le thème du *contrôle du principe de subsidiarité*, le Président Pierre Lequiller a confirmé l'importance que les parlements nationaux attachent à la mise en œuvre, prévue dans le protocole sur la subsidiarité annexé au traité de Lisbonne, du droit d'alerte sur le principe de subsidiarité. L'expérience du mécanisme anticipé de contrôle prévu par le Conseil européen de juin 2006, grâce à la transmission directe par la Commission de ses documents à partir de septembre 2006, s'est révélée prometteuse. Le rapport d'analyse

réalisé par le Secrétariat permanent de la COSAC a permis fort opportunément de dégager les grandes tendances à l'œuvre dans ce domaine.

Le Président José Manuel Barroso a indiqué que la Commission avait reçu jusqu'à présent 138 avis émis par 24 parlements nationaux, concernant 27 propositions, ce qui témoigne de l'engagement d'un dialogue réel et nourri entre la Commission et les parlements.

L'ensemble des autres intervenants s'est trouvé d'accord pour se féliciter des nouvelles dispositions introduites par le traité, en particulier le « carton orange » permettant d'imposer au Conseil et au Parlement européen de se prononcer sur la conformité au principe de subsidiarité d'un projet d'acte contesté par la moitié (un tiers dans la JAI) des parlements nationaux.

Les délégations ont cependant noté que le nouveau mécanisme d'alerte ne s'applique qu'au respect du seul principe de subsidiarité, tandis que la procédure actuelle s'étend au contrôle de la proportionnalité, qui assure que l'action de l'Union ne dépasse pas ce qui est nécessaire à la réalisation de l'objectif poursuivi. Dès lors, la COSAC a convenu, dans ses conclusions, de la nécessité de faire subsister le mécanisme actuel de transmission directe de la Commission de ses documents en parallèle des nouveaux dispositifs d'alerte institutionnalisés dans le protocole annexé au traité. Ces mêmes conclusions invitent les parlements à persévérer dans l'utilisation de ces facultés, notamment en se saisissant de la proposition de décision du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme qui devrait être publiée début novembre, et la Commission à mieux tenir compte des vues exprimées notamment lors de la rédaction de son programme de travail pour 2008.

Le Président Pierre Lequiller a tenu à insister sur le fait que la Délégation contrôle systématiquement la conformité des projets communautaires au principe de subsidiarité mais ne propose d'émettre un avis que lorsqu'elle estime que le principe n'est pas respecté, ce qui explique qu'elle fasse un usage modéré, ciblé et efficace de la procédure d'avis.

Enfin, il a fait le point sur les *autres débats* ayant animé les travaux de la COSAC. S'agissant des *priorités de l'Union pour 2008 et la stratégie de Lisbonne*, il a indiqué que M. José Socrates a exposé sa conception des priorités de la présidence portugaise, en abordant longuement la question du nouveau cycle de la stratégie de Lisbonne qui doit mieux se concentrer sur les moyens concrets de répondre aux défis de la mondialisation et de l'innovation tout en préservant le modèle social européen. Les délégations se sont ainsi particulièrement concentrées sur l'enjeu de la révision de la Stratégie de Lisbonne, prévue au printemps 2008, en invitant, dans les conclusions de la COSAC, les parlements nationaux à mieux s'engager dans la mise en œuvre nationale de la stratégie, en renforçant leur influence en amont de la prise de décision afin de mieux peser sur les choix qu'ils auront ensuite à transposer.

Pour ce qui concerne la *dimension méditerranéenne de l'Union*, le Président Pierre Lequiller a précisé que M. Luis Amado, ministre des affaires étrangères du Portugal, avait fait un point complet sur la dynamique des relations entre l'Union et les Etats riverains de la Méditerranée, en particulier après le 11 septembre 2001, regrettant au passage la multiplicité, source de confusion pour de nombreuses délégations à la COSAC, des supports de coopération, en convenant de la nécessité de rénover le processus de Barcelone. Remarquant que les objectifs économiques du partenariat n'ont pas été atteints, et que l'Union ne pèse pas encore de tout son poids dans la solution aux conflits du Moyen-Orient, M. Luis

Amado a néanmoins manifesté son attachement au cadre actuel, qui doit être consolidé notamment dans sa dimension stratégique et de coopération culturelle.

Le Président Pierre Lequiller a conclu en indiquant que les délégations à la COSAC ont été informées de la prochaine vacance du poste de membre permanent du *Secrétariat de la COSAC*, remarquablement exercé jusqu'ici par M^{me} Sarita Kaukaoja qui a accepté de prolonger son mandat jusqu'à ce que des candidatures soient avancées. Il a été décidé de procéder désormais à un co-financement de ce poste, 23 lettres d'intention des parlements nationaux ayant été reçues en ce sens.

Le Président Pierre Lequiller a souligné en conclusion le grand intérêt de cette réunion de la COSAC, dont le Parlement français assumera la présidence au deuxième semestre 2008, durant la présidence française de l'Union européenne, ainsi que de la journée de travail de très grande qualité qui a eu lieu le 5 novembre à Bruxelles entre une délégation de treize députés, huit sénateurs et trois commissaires européens, MM. Jacques Barrot, Joaquin Almunia et Vladimir Spidla, outre le déjeuner-débat au Parlement européen.

M. Jérôme Lambert a invité à tirer des enseignements de ces rencontres, en vue d'organiser le contrôle de subsidiarité et de proportionnalité de la Délégation sur les textes communautaires comme le font certains parlements nationaux plus en pointe sur ces questions. En effet, rien n'empêche les parlements nationaux de donner un avis sur un plan politique sous couvert de ce contrôle afin de s'exprimer très en amont du processus législatif.

Le **Président Pierre Lequiller** a rappelé que la Délégation avait déjà expérimenté ce contrôle en amont du traité modificatif européen dont la ratification introduira la procédure du carton orange et conduira la Délégation à s'adapter à cette nouvelle procédure. Mais il est absolument indispensable de ne pas galvauder cette procédure sous peine de lui faire perdre toute crédibilité et de ne l'utiliser qu'à bon escient sur des sujets bien précis constituant une entorse à la subsidiarité et engageant les intérêts de la France.

M. Jérôme Lambert a souligné que l'intervention du Parlement allemand au titre de la subsidiarité sur le projet de directive relatif à la pollution des terrains avait très efficacement envoyé un signal d'alerte à la Commission.

M. Emile Blessig a considéré que le délai de huit semaines pour exercer ce nouveau contrôle de subsidiarité est très court. Dans ce contexte, il serait utile que les parlements nationaux renforcent leur coopération sur ces sujets, par exemple dans le cadre de la COSAC, puisque les avis ne pèsent que s'ils sont émis par un nombre significatif de parlements.

Le **Président Pierre Lequiller** a indiqué qu'un système d'échange d'informations existe déjà à l'intérieur de la COSAC et qu'il a été convenu de faire un troisième test du mécanisme actuel de contrôle, qui s'étend à la proportionnalité, sur la proposition de décision du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme.

M. Emile Blessig a déploré la complexité inutile d'un système dans lequel la nouvelle procédure ne s'applique qu'à la subsidiarité et la proportionnalité continue à relever de l'ancienne procédure de contrôle.

Le **Président Pierre Lequiller** a rappelé que le nouveau système d'alerte précoce résultant du traité de Lisbonne, selon lequel le Parlement européen et le Conseil devront se

prononcer sur la conformité au principe de *subsidiarité* des projets législatifs contestés par la moitié des parlements nationaux (un tiers pour la JAI), n'a pas vocation, en l'état, à se substituer au système actuel grâce auquel les parlements émettent des avis, sans conséquence institutionnelle mais avec néanmoins une portée politique, sur la subsidiarité *et la proportionnalité*. Les procédures restent enserrées dans les délais de respectivement huit et six semaines à compter de la publication du projet. Il a rappelé, en tout état de cause, que les deux notions étaient très liées.

M. Jérôme Bignon a souligné l'intérêt d'un système où le signal d'alerte lancé par d'autres parlements nationaux peut utilement nous informer sur des sujets sensibles pour notre pays.

Le **Président Pierre Lequiller** a précisé que l'initiative du Parlement allemand sur le texte relatif à la pollution des terrains n'avait pas bloqué le processus de décision, mais avait conduit à une autre solution plus respectueuse des intérêts allemands.

IV. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution

Point A

Sur le rapport du Président Pierre Lequiller, la Délégation a examiné des textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution.

Aucune observation n'ayant été formulée, la Délégation *a approuvé* les textes suivants :

➤ *Agriculture*

- proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2100/94 en ce qui concerne l'habilitation à déposer une demande de protection communautaire des obtentions végétales (document **E 3613**) ;

- proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1782/2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs et le règlement (CE) n° 1698/2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (document **E 3617**).

➤ *Commerce extérieur*

- proposition de règlement du Conseil arrêtant des mesures autonomes et transitoires en vue de l'ouverture de contingents tarifaires communautaires pour l'importation de saucisses et de certains produits carnés originaires de Suisse (document **E 3648**).

➤ *Espace de liberté, de sécurité et de justice*

- proposition de décision du Conseil sur l'installation, le fonctionnement et la gestion d'une infrastructure de communication pour l'environnement du système d'information Schengen (SIS) (document **E 3563**) ;

- proposition de règlement du Conseil sur l'installation, le fonctionnement et la gestion d'une infrastructure de communication pour l'environnement du système d'information Schengen (SIS) (document **E 3564**) ;

- Eurojust : accord de coopération entre Eurojust et la République de Croatie (document **E 3620**).

➤ *PESC et relations extérieures*

- proposition de règlement du Conseil portant adaptation du règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), du fait de l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie (document **E 3614**) ;

- projet de position commune du Conseil concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Ouzbékistan (document **E 3658**).

➤ *Politique de développement*

- proposition de règlement du Conseil portant règlement financier applicable au 10^{ème} Fonds européen de développement (document **E 3593**).

➤ *Politique monétaire*

- proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1338/2001 définissant des mesures nécessaires à la protection de l'euro contre le faux monnayage (document **E 3649**).

➤ *Questions fiscales*

- proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne certaines dispositions temporaires relatives aux taux de taxe sur la valeur ajoutée (document **E 3586**) ;

- lettre de la Commission européenne du 10 juillet 2007 relative à une demande de dérogation présentée par le Royaume des Pays Bas conformément à l'article 27 de la sixième directive 77/388/CEE du Conseil du 17 mai 1977, concernant l'harmonisation des législations des Etats membres relative aux taxes sur le chiffre d'affaires. Système commun de taxes sur la valeur ajoutée, assiette uniforme (document **E 3611**).

Point B

La Délégation *a approuvé* les deux textes suivants :

➤ *PESC et relations extérieures*

- initiative de la République d'Autriche en vue de l'adoption de la décision du Conseil relative à l'amélioration de la coopération entre les unités spéciales d'intervention des Etats membres de l'Union européenne dans les situations de crise (document **E 3363**) ;

- proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 889/2005 du Conseil instituant certaines mesures restrictives à l'encontre de la République démocratique du Congo (document **E 3669**).

Enfin, la Délégation *a pris acte* de l'approbation, selon la procédure d'examen en urgence, du document suivant :

- projet de position commune modifiant la position commune 2006/318/PESC renouvelant les mesures restrictives à l'encontre de la Birmanie/du Myanmar (document **E 3659**).

V. Informations relatives à la Délégation

En accord avec la commission des affaires étrangères, la Délégation a créé un groupe de suivi de la présidence française, commun à la Délégation pour l'Union européenne et à la commission des affaires étrangères. Ce groupe sera associé plus étroitement à la préparation de la présidence et à son déroulement.

Il comprendra 8 membres de la commission des affaires étrangères et 6 membres de la Délégation.

Tous les groupes politiques y seront représentés. Il sera coprésidé par M. Pierre Lequiller, Président de la Délégation pour l'Union européenne, et par M. Axel Poniatowski, Président de la commission des affaires étrangères.

La Délégation a désigné :

- pour l'Union pour un mouvement populaire (UMP) : M. Pierre Lequiller, Président, MM. Daniel Garrigue et Michel Herbillon, vice-présidents,

- pour le groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche (SRC) : M^{me} Elisabeth Guigou et M. Jérôme Lambert,

- pour le groupe Nouveau centre : M. Jean Dionis du Séjour.

Le groupe Gauche démocrate et républicaine (GDR) sera représenté par un député de la commission des affaires étrangères.