

Compte rendu

Commission des affaires européennes

Mardi 23 novembre
2010
17 heures

Compte rendu n° 176

- I. Communications de M. Guy Geoffroy sur l'ouverture des négociations en vue d'un accord relatif aux données des dossiers passagers (« *Passenger Name record* » - PNR) (E 5038, E 5039, E 5656, E 5657 et E 5658)..... 3
- II. Communication de M. Guy Geoffroy sur l'ouverture des négociations en vue d'un accord entre l'Union européenne et les Etats-Unis relatif à la protection des données à caractère personnel (E 5397)..... 7
- III. Examen du rapport d'information de MM. Bernard Deflesselles et Jérôme Lambert sur les négociations internationales relatives à la lutte contre le changement climatique..... 9

**Présidence de
M. Pierre Lequiller**
Président



COMMISSION DES AFFAIRES EUROPEENNES

Mardi 23 novembre 2010

Présidence de M. Pierre Lequiller, Président de la Commission

La séance est ouverte à 17 heures

I. Communications de M. Guy Geoffroy sur l'ouverture des négociations en vue d'un accord relatif aux données des dossiers passagers (« *Passenger Name record* » – PNR) (E 5038, E 5039, E 5656, E 5657 et E 5658)

M. Guy Geoffroy, rapporteur. La Commission européenne a présenté le 22 septembre 2010 trois projets de mandats de négociations afin d'autoriser l'ouverture de négociations avec les Etats-Unis, le Canada et l'Australie en vue de la conclusion de trois accords entre l'Union européenne et chacun de ces pays pour le transfert et l'utilisation des données des dossiers passagers (*Passenger Name Record* - PNR) pour prévenir et combattre le terrorisme et les autres formes graves de criminalité. Les données PNR sont les données collectées par les transporteurs internationaux au stade de la réservation commerciale.

C'est à la suite des attentats du 11 septembre 2001 que les services répressifs de plusieurs Etats, s'appuyant sur de nouvelles législations, ont exigé des compagnies aériennes qu'elles leur fournissent un accès aux données PNR de leurs passagers.

Nous avançons sur ces sujets de façon globalement positive. Nous avons donné un accord assez contraint pour la signature de l'accord actuel avec les Etats-Unis, même si l'on pouvait difficilement accepter plusieurs aspects du texte. La politique engagée par plusieurs Etats, dont les Etats-Unis, de lutte contre le terrorisme est légitime, il ne s'agit pas de remettre en cause ses fondements. Les données PNR sont utilisées à la fois de manière réactive et proactive afin d'agir le plus en amont possible par rapport aux risques terroristes.

Nous avons signé trois accords successifs avec les Etats-Unis depuis 2004, tous caractérisés par un grand déséquilibre et une absence de réciprocité. Nous avons soulevé des interrogations très lourdes sur la durée de conservation des données, sur les modalités de conservation ainsi que sur les transferts à d'autres autorités et à des Etats tiers. Rappelons que la durée actuelle de conservation aux Etats-Unis atteint quinze ans. Nous avons manifesté que ce point ne pourrait pas rester en l'état.

S'agissant des accords Swift, nous avons formulé des remarques qui avaient été intégrées dans la position de la France au Conseil. Je vous avais rapporté ici que les autorités américaines acceptaient de remettre sur la table les négociations PNR. La reprise d'un dialogue plus équilibré avec les Etats-Unis se concrétise donc.

L'accord PNR signé avec l'Australie le 30 juin 2008 s'applique depuis cette date à titre provisoire. Il est plus équilibré que celui signé avec les Etats-Unis. L'accord PNR signé

avec le Canada en 2005, également assez équilibré, est fondé sur une série d'engagements de l'agence des services frontaliers du Canada.

Le 5 mai 2010, le Parlement européen a adopté une résolution non législative, reportant son vote sur la conclusion des accords actuels avec les Etats-Unis et l'Australie et demandant le lancement de nouvelles négociations sur les accords relatifs aux données PNR avec les Etats-Unis, l'Australie et le Canada.

Il vous est donc proposé de vous prononcer sur ces mandats de négociation.

Répondant à la demande du Parlement européen ainsi qu'aux positions exprimées par les parlements nationaux, dont l'Assemblée nationale, la Commission européenne a présenté le 21 septembre 2010 les principes devant présider aux négociations de nouveaux accords PNR, qu'elle a résumés en quatre points.

En premier lieu, la protection des données à caractère personnel doit être garantie, afin de protéger les droits des passagers. En second lieu, des modalités de transfert des données PNR doivent être définies, afin de garantir la sécurité juridique aux transporteurs aériens et de maintenir les coûts à un niveau acceptable. Les données PNR devraient être transmises à l'aide du système *push* et le nombre de transmissions avant chaque vol devrait être limité et proportionné. En troisième lieu, des normes de surveillance de la bonne application de l'accord PNR doivent être prévues, par exemple en ce qui concerne le réexamen, la surveillance et un mécanisme efficace de résolution des litiges. Il convient de rappeler que l'affirmation actuelle selon laquelle les ressortissants européens bénéficient d'un droit de recours effectif aux Etats-Unis apparaît assez formelle au vu de la réalité de la législation américaine. Enfin, la réciprocité devrait également être assurée. Les informations relatives au terrorisme et aux formes graves de criminalité transnationale, tirées de l'analyse des données PNR par les pays tiers, devraient être transmises à EUROPOL, EUROJUST et aux Etats membres de l'Union.

La Commission européenne a accueilli favorablement cette approche globale.

Le contrôleur européen de la protection des données a, dans son avis du 19 octobre 2010, approuvé la présentation d'un cadre global pour les futurs accords PNR avec des Etats tiers.

Il s'agit ici d'acter la reprise des négociations et de porter un jugement sur des projets de mandat qui vont dans le sens de ce que nous avons demandé jusqu'à présent et c'est la raison pour laquelle je vous propose d'adopter les conclusions ci-après et de réaffirmer nos positions.

Je souligne tout particulièrement deux points : d'une part, le fait que des conditions très strictes aux transferts des données vers des Etats tiers doivent être imposées et, d'autre part, la nécessité d'une durée de conservation non excessive. Autrement dit, une durée de quinze années au total n'est plus acceptable (sept années plus huit années sur une base dite dormante). Il faut viser une durée de l'ordre de trois ans avec, peut-être, une prolongation de deux à trois ans sur une base dormante. J'ajoute enfin que l'Union européenne, sur la base d'une volonté de la France et d'autres Etats membres tels que la Grande-Bretagne, aurait intérêt à se doter de son propre système PNR et serait ainsi davantage en position de force pour les négociations.

M. Jacques Myard. Le rapporteur a mentionné à juste titre la question de l'accès, aux Etats-Unis, aux procédures de recours judiciaire.

En théorie, c'est bien, mais j'ai des doutes sur l'accès effectif et « gratuit » à la justice, dans ce pays. Quel sera donc le recours d'un citoyen français qui aura fait l'objet d'une erreur ?

M. Guy Geoffroy, rapporteur. C'est effectivement une question importante et difficile. Est aujourd'hui inscrite dans l'accord une possibilité d'exercer un recours, mais il y a un obstacle légal puisque les Etats-Unis refusent de modifier leur législation qui ne permet d'accéder aux voies de recours qu'aux seuls citoyens américains dans cette matière. En l'état, on constate une volonté affichée des Etats-Unis d'assurer un droit de recours effectif aux Européens. Il paraît donc judicieux de pousser la négociation au bout de sa logique et de maintenir ces exigences centrales. Il s'agit là d'un sujet sur lequel il faut, par avance, afficher une volonté de ne pas capituler.

M. Jacques Myard. L'accord qui sera-t-il soumis au Sénat américain ?

M. Guy Geoffroy, rapporteur. L'accord ne devrait pas lui être soumis.

M. Yves Bur. Les Etats-Unis acceptent-ils les normes de surveillance relatives à l'application de l'accord PNR ? Qu'en est-il de la réciprocité ?

M. Guy Geoffroy, rapporteur. Sur le plan des principes, tout est ouvert et on peut rappeler le précédent de Swift, où la nécessité de conclure un accord dans un certain délai a permis des améliorations alors que cela était loin d'être acquis au départ. En l'état, sans être naïf, on peut faire crédit aux Etats-Unis de leurs intentions, mais il faudra essayer, sans garantie de réussite, d'aller le plus loin possible. Il faut donc un mandat précis et vigoureux, soutenu notamment par les parlements nationaux. Il est impératif d'être clair et d'indiquer qu'il serait exagéré que les Etats-Unis décident et que les pays européens appliquent en la matière.

M. Jean Gaubert. Y a-t-il une échéance et qu'en est-il du régime actuellement applicable ?

M. Guy Geoffroy, rapporteur. Nous sommes en ce moment couverts par des dispositions transitoires. Nous pouvons avoir certaines certitudes sur la bonne foi des Etats-Unis, qui ont besoin d'une stabilisation des règles. Il y a donc un certain progrès, ce qui ne permet pas pour autant de céder à toutes les exigences. Nous ne savons pas encore quel sera le calendrier des négociations.

En revanche, les dispositions de deux autres pays, l'Australie et le Canada, sont très différentes car les principes sont plus équilibrés et les législations internes sur les recours ne posent pas de difficulté de principe. Tel est aussi le cas de la réciprocité.

Dans ce contexte, il est utile d'avoir le même mandat pour le même type de négociation sur le même sujet avec trois pays différents. Les Etats-Unis ont, sur ces questions, des enjeux centraux de politique intérieure consécutifs aux attentats du 11 septembre. Ils donnent maintenant l'impression d'être davantage à l'écoute. Pourquoi donc ne pas partir sur ces bases ?

La Commission *prend acte* des documents E 5038 et E 5039.

Sur proposition du rapporteur la Commission a adopté les conclusions ci-dessous.

« La Commission des affaires européennes,

Vu la recommandation de la Commission au Conseil afin d'autoriser l'ouverture de négociations en vue d'un accord entre l'Union européenne et les Etats-Unis d'Amérique pour le transfert et l'utilisation de données des dossiers passagers (Passenger Name Record - PNR) afin de prévenir et de combattre le terrorisme et les autres formes graves de criminalité transnationale (13931/10 Restreint UE/n° E 5656),

Vu la recommandation de la Commission au Conseil afin d'autoriser l'ouverture de négociations en vue d'un accord entre l'Union européenne et le Canada pour le transfert et l'utilisation de données des dossiers passagers (Passenger Name Record - PNR) afin de prévenir et de combattre le terrorisme et les autres formes graves de criminalité transnationale (13933/10 Restreint UE/n° E 5657),

Vu la recommandation de la Commission au Conseil afin d'autoriser l'ouverture de négociations en vue d'un accord entre l'Union européenne et l'Australie pour le transfert et l'utilisation de données des dossiers passagers (Passenger Name Record - PNR) afin de prévenir et de combattre le terrorisme et les autres formes graves de criminalité transnationale (13932/10 Restreint UE/n° E 5658),

1. juge que les données PNR constituent un outil nécessaire à la lutte contre le terrorisme et les formes graves de criminalité ;

2. estime que chaque accord devra :

- garantir le plein respect des droits fondamentaux ;*
- prévoir que le transfert des données ne peut se faire que par le biais du système dit push, par lequel les données sont transférées aux autorités compétentes ;*
- garantir un droit à un recours effectif pour les personnes concernées ;*
- garantir que les données dites sensibles ne puissent être utilisées que dans des circonstances exceptionnelles et bénéficient d'une protection spécifique ;*
- imposer des conditions très strictes au transfert de données vers des Etats tiers non parties à l'accord, pour des finalités identiques à celles prévues par l'accord, si lesdits Etats tiers assurent un niveau de protection des données égal à celui établi par l'accord et après autorisation de l'Etat d'origine des données ;*
- fixer une durée de conservation des données collectées non excessive.»*

Dans ces conditions, la Commission a approuvé les documents E 5038, E 5039, E 5656, E 5657 et E 5658.

II. Communication de M. Guy Geoffroy sur l'ouverture des négociations en vue d'un accord entre l'Union européenne et les Etats-Unis relatif à la protection des données à caractère personnel (E 5397)

La présente recommandation constitue, si elle aboutit à un accord équilibré, une avancée importante pour une meilleure protection des données à caractère personnel. Il est en effet proposé de négocier un accord avec les Etats-Unis consacré à cette question et applicable en matière de lutte contre les infractions pénales, dont le terrorisme, dans le cadre de la coopération policière et de la coopération judiciaire pénale.

Le 6 novembre 2006, un groupe d'experts (« groupe de contact à haut niveau ») a été créé au niveau européen afin d'étudier la protection des données à caractère personnel dans le contexte des échanges d'informations entre les Etats-Unis et l'Union européenne pour les besoins des services répressifs. Ce groupe a présenté son rapport final le 28 mai 2008 consacré à la protection des données à caractère personnel.

Dans le programme de Stockholm, le Conseil invitait la Commission à proposer une recommandation pour la négociation d'un accord avec les Etats-Unis relatif à la protection et, s'il y a lieu, au partage des données personnelles à des fins répressives.

Le Parlement européen et nombre de parlements nationaux ont dénoncé à de multiples reprises de graves lacunes dans la protection des données à caractère personnel échangées et traitées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et contre les infractions pénales, notamment dans les dossiers relatifs aux accords Swift (données de messagerie financière) et PNR (données des dossiers passagers).

Ce projet d'accord permettrait une avancée importante et serait uniquement consacré à la question de la protection des données. Je vous propose donc de donner un accord de principe sur la proposition de recommandation car le mandat proposé pourrait permettre d'aller vers un accord équilibré, réciproque et contraignant pour la protection des données personnelles. L'engagement des négociations pourrait avoir lieu au début de l'année 2011.

Sur proposition du rapporteur, la Commission a adopté les conclusions suivantes :

« La Commission des affaires européennes,

Vu la recommandation de la Commission au Conseil d'autoriser l'ouverture de négociations en vue d'un accord entre l'Union européenne et les Etats-Unis d'Amérique relatif à la protection des données à caractère personnel lors de leur transfert et de leur traitement aux fins de prévenir les infractions pénales, dont les actes terroristes, d'enquêter en la matière, et les détecter ou de les poursuivre dans le cadre de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale (COM (2010) 252 final / n° E 5397),

1. se félicite de l'ouverture de négociations en vue d'un accord entre l'Union européenne et les Etats-Unis d'Amérique relatif à la protection des données à caractère personnel lors de leur transfert et de leur traitement aux fins de prévenir les infractions pénales, dont les actes terroristes ;

2. rappelle la nécessité de la coopération entre l'Union européenne, les Etats membres et les Etats tiers dans la lutte contre le terrorisme ;

3. estime que la cohérence des accords qui seront négociés simultanément en ces matières ainsi que des réformes du droit européen applicable doit être assurée ;

4. appelle à ce que les questions juridiques soulevées par le champ d'application du futur accord soient tranchées de manière certaine avant l'ouverture des négociations.»

Dans ces conditions, la Commission a approuvé le document E 5397.

III. Examen du rapport d'information de MM. Bernard Deflesselles et Jérôme Lambert sur les négociations internationales relatives à la lutte contre le changement climatique

M. Jérôme Lambert, co-rapporteur. Il y a un an, à la veille de la conférence de Copenhague, nous vous avons présenté un rapport qui exprimait nos espoirs mais qui mettait également en avant les difficultés des négociations. Celles-ci ont malheureusement été prépondérantes à Copenhague. L'accord de Copenhague, s'il comporte certaines avancées, comme l'objectif de limitation du réchauffement climatique à 2°C, l'enregistrement des engagements de réduction des émissions des pays développés et des actions des pays en développement, des orientations sur le dispositif de mesure, de notification et de vérification, la mise en œuvre de financements, en particulier à court terme, reste très en deçà des attentes de l'Union européenne, qui souhaitait l'obtention d'un accord global, ambitieux et juridiquement contraignant.

Le fait que la conférence des Parties à la convention climat ait simplement « pris note » de l'accord rend son statut très incertain. L'un des défis de la Conférence de Cancun sera d'ancrer les principes de l'accord dans les négociations onusiennes et de parvenir à des décisions reprenant et précisant ces principes.

Plusieurs éléments expliquent les résultats de Copenhague. Le poids des intérêts et des situations nationales, en particulier pour les deux principaux émetteurs, la Chine et les Etats-Unis, s'est exercé au détriment d'une approche collaborative multilatérale, qui a toujours été promue par l'Union européenne. D'autre part, les négociations ont été marquées par une forte défiance entre les pays en développement et les pays développés.

L'organisation des négociations et plus largement le système des Nations Unies ont fait l'objet de critiques. La conférence de Nagoya sur la biodiversité qui s'est tenue en octobre 2010 a montré qu'il était encore possible d'obtenir un accord mondial à l'unanimité en matière d'environnement. Il ne faut cependant pas ignorer les spécificités des négociations sur le climat, qui sont liées à des enjeux économiques immenses.

L'Union européenne a eu des difficultés à peser dans les négociations : sa position ambitieuse n'a pas eu l'effet d'entraînement escompté sur les autres pays émetteurs de gaz à effet de serre et elle a peiné à parler d'une seule voix à Copenhague. Ces difficultés doivent être analysées en lien avec les problématiques plus générales de l'influence de l'Union européenne au plan mondial et de sa représentation dans les négociations internationales.

A ce jour, 140 pays ont exprimé leur soutien à l'accord de Copenhague. Les pays ayant communiqué leurs offres de réduction et leurs actions nationales représentent 80 % des émissions mondiales, alors que le protocole de Kyoto couvre seulement 30 % de ces émissions mais les objectifs sont nettement insuffisants pour atteindre l'objectif des 2°. Ils ne sont par ailleurs pas contraignants au plan international.

Tirant les leçons de Copenhague, la position de l'Union européenne pour Cancun est prudente. En interne, l'Union poursuit ses efforts : les chiffres définitifs ne sont pas encore connus mais les estimations montrent qu'elle devrait dépasser en 2009 ses objectifs de Kyoto (en partie du fait de la crise économique). L'Union continue la mise en œuvre du paquet énergie-climat pour l'après-2012. Les attentes pour Cancun sont limitées : l'Union demande un ensemble de décisions équilibré, permettant d'avancer dans tous les thèmes des

négociations. Elle s'est déclarée prête à accepter une deuxième période d'engagement du protocole de Kyoto dans un cadre global, engageant toutes les grandes économies, en affirmant sa préférence pour un accord juridiquement contraignant, sans en faire une condition de son engagement. Cependant, parmi les pays développés, l'Union européenne paraît isolée dans sa volonté de maintenir le cadre du protocole.

Le débat sur le passage à un objectif de 30% de réduction des émissions se poursuit, l'Union estime que les conditions nécessaires pour porter dès maintenant l'objectif à 30 % ne sont pas réunies mais que cet objectif doit rester une option viable pour l'Union européenne, ce qui correspond à la position de la France. Le mécanisme d'inclusion carbone (« taxe carbone aux frontières ») soutenu par la France reste une option pour lutter contre les « fuites de carbone » mais la Commission européenne ainsi qu'une majorité d'Etats membres y sont pour l'instant opposés.

Le risque d'un blocage Chine-Etats-Unis existe toujours. Les négociations depuis Copenhague n'ont pas montré d'évolution dans la position des deux pays, responsables à eux deux de 40% des émissions mondiales, qui privilégient des actions au plan interne par rapport à un engagement international.

Le fait que les républicains aient obtenu la majorité à la Chambre des représentants et renforcé leur position au Sénat lors des élections de mi-mandat rend très peu probable l'adoption d'une législation sur le climat d'ici fin 2012, date d'expiration de la première période d'engagement du protocole de Kyoto. Dans ces conditions, les Etats-Unis ne s'engageront pas dans un traité sur le changement climatique pour l'après-2012. De son côté, la Chine refuse toujours toute contrainte internationale mais elle mène des actions au plan national.

M. Bernard Deflesselles, co-rapporteur. Il est vrai que nous avons des inquiétudes avant Copenhague. Les Etats-Unis veulent éviter de reproduire le scénario du protocole de Kyoto, signé par l'exécutif mais rejeté par le Sénat. Le vote de la loi sur le climat en juin 2010 à la Chambre des représentants avait déjà été très difficile. La Chine et l'Inde refusent de s'engager dans un traité international en expliquant qu'elles veulent donner la priorité à leur développement économique.

Il existe maintenant un consensus sur l'objectif général de la conférence de Cancun, parvenir à un « paquet » de décisions équilibré, mais les différents acteurs n'ont pas la même vision de la notion d'équilibre ni du contenu des décisions susceptibles d'être prises. Si l'on se réfère à l'accord de Copenhague, il pourrait s'agir d'un équilibre entre les engagements des pays en développement d'un côté et le soutien que peuvent leur apporter les pays développés de l'autre.

La lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts (REDD+) pourrait faire l'objet d'une décision. Il s'agit d'un enjeu important car on estime que la déforestation est responsable de 20 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre. Dans le cadre du processus Paris-Oslo initié par la France et la Norvège, un partenariat réunissant 71 pays a été créé. Les engagements des donateurs s'élèvent à 4 milliards de dollars pour 2010-2012 (2,8 milliards d'euros) : la Norvège contribue à hauteur d'1 milliard de dollars, la France à hauteur de 246 millions d'euros.

La situation du Brésil, où nous nous sommes rendus au mois de juin, illustre les efforts déjà engagés (la déforestation a été divisée par 4 depuis les cinq dernières années) mais

aussi la complexité de leur mise en œuvre, avec des obstacles d'ordre juridique, en matière de droit forestier et technique, liés aux limites des moyens de contrôle.

Le deuxième point qui pourrait faire l'objet d'un accord à Cancun est le financement des actions dans les pays en développement.

Décidé à Copenhague, le financement à mise en œuvre rapide (*Fast start*) de 30 milliards de dollars pour la période 2010-2012 est un engagement important des pays développés, visant à créer de la confiance entre pays du Nord et pays du Sud. La contribution de la France est de 1,26 milliard d'euros, celle de l'Union européenne de 7,5 milliards d'euros.

L'accord de Copenhague prévoit que le financement au titre du *Fast start* repose sur des ressources nouvelles et additionnelles. Malgré les efforts de transparence fournis par les pays donateurs, les pays en développement expriment leurs doutes quant au caractère nouveau et additionnel des financements par rapport aux budgets existants de l'aide au développement. Ils souhaitent que le *Fast start* fasse l'objet d'une décision à Cancun, afin de formaliser les engagements des pays développés et d'assurer un suivi. A l'inverse, les pays développés ne sont pas favorables à un tel encadrement des financements en raison de leur caractère volontaire et de court terme.

Le financement de long terme est essentiel. Dans l'accord de Copenhague, les Etats développés se sont engagés à un financement de 100 milliards de dollars par an d'ici 2020, public et privé. Il importe de définir les sources. Un groupe consultatif, créé par M. Ban Ki Moon, secrétaire général de l'ONU, en février 2010 a remis son rapport le 5 novembre dernier. La France insiste sur les financements innovants, en particulier sur une taxe sur les transactions financières.

Une décision lançant le processus de création du Fonds vert, dont le principe avait été arrêté dans l'accord de Copenhague, pourrait être prise à Cancun.

Comme l'ont montré les négociations à Copenhague, la question du mécanisme de suivi, notification et de vérification des émissions et des actions (en anglais *monitoring, reporting, verification* ou MRV) est un enjeu important car elle conditionne la crédibilité et l'effectivité des engagements des Etats. Cependant, la question du mécanisme de MRV est liée par les pays en développement à la souveraineté nationale, ce qui en fait un sujet difficile des négociations. En particulier, la Chine est très réticente sur cette question.

Des décisions sur l'atténuation et l'avenir du protocole de Kyoto seront difficiles à obtenir. Compte tenu du peu d'avancement des négociations, ainsi que de la procédure d'entrée en vigueur des amendements au protocole de Kyoto, le risque est celui d'un vide juridique à partir du 31 décembre 2012, date d'expiration de la première période d'engagement. Cette situation menacerait la continuité des instruments créés par le protocole, tels que le marché international du carbone et les mécanismes de flexibilité, mécanisme de développement propre (MDP) et mise en œuvre conjointe (MOC).

Les défis de la conférence de Cancun sont donc réels. Il faut espérer que les risques de blocage sur la notion centrale d'équilibre seront surmontés et que des décisions concrètes pourront effectivement être prises. Dans un tel contexte, le rôle du Mexique, pays hôte de la Conférence, pourrait être important.

Le Président Pierre Lequiller. Je voudrais remercier les deux rapporteurs pour leur excellence maîtrise du sujet et souhaite qu'ils continuent leurs travaux.

M. Jacques Myard. Je serai un peu moins pessimiste que les rapporteurs. Quand on regarde les conceptions même que vous défendez et l'impact qu'elles ont sur la communauté internationale, si l'on n'obtient rien à court terme, quelque chose va progressivement se dessiner à long terme. En revanche, la paralysie de l'Europe est patente alors que l'institution de la taxe carbone aux frontières aurait sans doute un effet déclencheur radical, notamment sur la Chine car elle serait un instrument très efficace contre le « dumping environnemental ». Cela serait à relier avec ce qui va se passer en termes monétaires. La France a donc tout intérêt à pousser dans ce sens mais elle aura sans doute à vaincre les réticences des industriels du CAC 40 qui sont des investisseurs actifs en Chine.

M. Bernard Deflesselles, co-rapporteur. Nous sommes tout à fait d'accord avec cette idée . Mais l'idée de cette taxe n'est pas mûre au sein de l'Union européenne où les positions sont divergentes. Ainsi la Commission européenne n'y est pas favorable ; de même ,elle ne fait pas l'unanimité parmi les vingt-sept Etats membres. Mais petit à petit on progresse sur cette idée de rééquilibrage plus juste et il est possible qu'un jour l'on y parvienne . En tout état de cause, il s'agit d'un axe que l'on doit continuer de tenir, ce que fait la France. Par ailleurs, il faut avancer en matière de forêts sur les thèmes de la lutte contre la déforestation et des financements innovants. Enfin, les progrès se poursuivent sur les nouvelles technologies. Pour le captage et le stockage du carbone (CSC), l'Europe a décidé de la mise en service, à l'horizon 2015, de démonstrateurs pour lesquels des financements ont été avancés. La technologie du CSC est, selon nous, capitale pour l'avenir car 50 % de l'électricité des Etats-Unis provient du charbon et ce pays a des réserves pour 250 ans. En Chine, une centrale à charbon s'ouvre chaque semaine. Les Etats-Unis et la Chine travaillent aussi sur le CSC et l'Europe doit continuer à innover sur ce sujet.

L'Union européenne a suscité beaucoup d'espoir en 2008 à travers la directive énergie climat sur laquelle nous avons fait un premier rapport . Avec la règle des trois fois vingt, l'Europe faisait figure de leader et on a alors cru qu'elle pourrait avoir un poids important voire décisif dans les engagements de Copenhague. Or il n'en a rien été du fait du blocage des Etats-Unis et de la Chine qui représentent à eux deux 40 % des émissions de gaz à effet de serre. Il faut donc essayer d'amener dans nos filets ces pays qui n'ont pas d'engagements contraignants dans le cadre du Protocole de Kyoto mais qui nous assurent qu'ils ont leurs plans nationaux de réduction de leurs émissions et qu'à l'horizon 2030-2040, leurs courbes rejoindront celles des pays européens. Nous en acceptons l'augure ! Ce sujet est complexe et passionnant.

M. Philippe Tourtelier. Je partage vos analyses. Le problème est de savoir où l'on place le curseur de l'optimisme et du pessimisme... Je me montrerai sans doute plus pessimiste que les rapporteurs. Ainsi l'une des raisons de l'échec de Copenhague est liée au non-respect des engagements financiers des pays développés. Sur les financements précoces, les choses ne sont pas claires. A l'occasion de son audition par plusieurs membres de notre commission, la commissaire européenne, M^{me} Connie Hedegaard, avait indiqué que les financements seraient en partie additionnels alors que Jean-Louis Borloo avait dit que ce ne seraient pas des financements additionnels. Si l'on examine le budget français consacré à l'aide au développement, il est bien difficile de discerner ce qui est additionnel ou pas. Nous risquons de ne pas être plus crédibles qu'à Copenhague. Ceci dit, le risque d'être déçu est moindre dans la mesure où la barre n'est pas placée très haut ! Ainsi, quand la nouvelle directrice exécutive de la convention climat, M^{me} Christiana Figueres, dit que Cancun servira

à définir le « socle commun des négociations futures », on voit qu'on est très prudent sur les résultats attendus !

Par ailleurs, l'Europe va-t-elle parler d'une seule voix et quelle sera-t-elle ? Celle, comme le voudrait la logique institutionnelle, de la Haute représentante qui, pour l'heure ne s'est pas exprimée sur le sujet et qui semble à l'écart de la négociation ? Celle de la commissaire ? Celle de la présidence belge ? Des risques de cacophonie pourraient être accentués par le fait que certains Etats seront tentés par un jeu personnel. Ainsi quand M. Jean-Louis Borloo a voulu se rapprocher du Brésil et de l'Afrique, cela s'est fait sans concertation avec les autres Etats membres et ces initiatives n'ont pas été valorisées à Copenhague. Les pays vont-ils négocier séparément ou pour le compte de l'Europe ?

Sur le fond, des problèmes se posent, notamment sur la forêt même si c'est le domaine sur lequel on a le plus avancé. Ainsi, quelle définition donner de la forêt ? L'accord de Marrakech de 2001 sur le mécanisme de développement propre inclut les plantations. Si l'on retient cette définition, cela reviendrait à financer les plantations qui fournissent l'huile de palme, responsables d'une grande partie de la déforestation. Un autre enjeu politique n'est pas réglé, celui des scénarios de référence : va-t-on aider les pays à reboiser au détriment des pays vertueux qui ont préservé leurs forêts ? Par ailleurs, doit-on considérer la forêt du bassin du Congo dans son ensemble ou dans ses entités nationales, ce qui pose le problème de la responsabilisation des Etats ? S'agissant des financements, l'Union européenne avait dans un premier temps refusé une taxe intérieure sur les transactions financières. La commission de l'environnement du Parlement européen a proposé une taxe de 0,01 %, ce qui équivaudrait à 20 milliards par an. Ce projet va être soumis cette semaine au Parlement européen et ce serait pour l'Union européenne une occasion de retrouver une crédibilité en tant que leader.

Il faudrait aussi avancer sur la structure juridique du Fonds vert sur laquelle la position de l'Europe n'est pas claire. Quel type de gouvernance adopter ? Une gouvernance à l'image de la Banque mondiale ou une gouvernance spécifique qui donnerait plus de poids aux pays en développement pour décider de l'utilisation des fonds ? Tous ces sujets sont éminemment politiques.

Le protocole de Kyoto n'est qu'un symbole dans la mesure où il n'y a pas de sanctions. A partir du moment où l'Union européenne a adopté le paquet énergie-climat, elle va continuer dans ce sens. Elle garde sans doute « dans sa manche » comme un argument de négociation, le passage de 20 à 30 % de réductions des émissions, pour montrer qu'elle y croit. On pourrait techniquement avancer à Cancun sur le renforcement de la structuration des mécanismes de vérification. Le principe des déclarations volontaires a été acté à Copenhague et l'ONU a les moyens techniques de leur vérification. Cela peut être l'occasion de constituer un socle commun afin de donner de la crédibilité aux engagements des Etats et de préparer la suite. Les résultats de Cancun ne seront sans doute pas grandioses mais l'Europe peut saisir cette occasion pour jouer un rôle sur la scène internationale et de modifier sa façon de négocier. Mais j'avoue quelques inquiétudes sur ce dernier point...

M. Yves Bur. Quelles seront les avancées à Cancun dans la mesure où peu de choses ont changé depuis Copenhague ? L'Union européenne a essuyé là un véritable échec par rapport à ce que celle-ci pensait obtenir. Les leçons en ont-elles été tirées ? On n'a pas beaucoup avancé non plus en matière de gouvernance, qui va diriger les négociations maintenant ?

M. Bernard Deflesselles, co-rapporteur. Ce sera la présidence belge.

M. Yves Bur. Est-ce que la situation de Copenhague, chaque Etat menant ses propres négociations en fonction d'impératifs de politique intérieure, va se reproduire ?

Je suis plutôt pessimiste car les décisions se prendront en dehors de l'Union européenne qui va perdre son exemplarité et toute capacité d'entraînement. Les innovations en matière d'environnement progressent partout dans tous les Etats se souciant de ce problème. Ainsi, en matière d'économies d'énergie, les Etats-Unis et la Chine sont très en pointe, la Chine pouvant devenir le pays le plus avancé dans ce domaine. Il faut donc tirer les conclusions de cet échec de Copenhague pour que l'Union européenne retrouve des moyens d'action.

Enfin il faut tenir compte de la confiance des citoyens envers la capacité d'action de l'Union européenne. Celle-ci a été très décevante en matière de gouvernance financière et risque de l'être autant dans le domaine de l'environnement.

M. Bernard Deflesselles, co-rapporteur. J'acquiesce en partie à cet avis mais ne suis personnellement ni optimiste ni pessimiste. Il faut être réaliste mais une ou quelques avancées seront peut-être possibles à Cancun, sans qu'on sache encore lesquelles.

La difficulté est que le premier semestre de 2010 a été atone après l'échec de Copenhague, les activités ayant repris aux conférences de l'été dernier, à Bonn et à Tianjin, où des oppositions se sont manifestées. Nous allons bientôt rencontrer de nouveau M. Brice Lalonde, ambassadeur chargé des négociations internationales sur le changement climatique afin d'avoir une vision actualisée de la situation. Il faut être moins sévère pour l'Europe même si un effort continu doit être fait dans le domaine des technologies car la Chine et les Etats-Unis investissent beaucoup dans les technologies vertes. La prudence s'impose car lorsqu'ils seront prêts, ils reviendront sur la scène internationale et pourront ainsi nous imposer leurs normes. Il faut donc rester mobilisés.

Il ne faut pas reproduire la situation de Copenhague et il est nécessaire de prêter plus d'attention aux points de vue des scientifiques qui ont été oubliés. Les engagements actuels ne permettent pas de respecter l'objectif des 2° qui avait été fixé à Copenhague. Cependant, chaque Etat a publié sa feuille de route dès le mois de janvier de cette année comme cela avait décidé : ce fragile accord de Copenhague a donc été tenu.

M. Jérôme Lambert, co-rapporteur. Plusieurs écoles sont en présence pour organiser l'architecture financière. L'Union européenne, comme l'a décidé le Conseil environnement de la mi-octobre, souhaite s'appuyer sur les institutions existantes et le Fonds vert à la convention climat.

Je partage les inquiétudes de M. Tourtelier concernant la définition de la forêt qui sera adoptée. Il n'y a pas de réponse pour l'instant, elle sera dans l'accord final qui n'est pas présigné d'avance.

Le Président Pierre Lequiller. Je vous félicite pour votre très important travail. Il me semble important que vous puissiez continuer à assurer, au nom de notre Commission, le suivi des négociations climatiques, au-delà de la conférence de Cancun.

Puis la Commission a *approuvé* la proposition de conclusions suivante :

« *La Commission,*

Vu les conclusions du Conseil européen des 28 et 29 octobre 2010,

Vu les conclusions du Conseil « Environnement » du 14 octobre 2010,

Vu la communication de la Commission européenne du 9 mars 2010 « Politique internationale en matière de climat après Copenhague : agir maintenant pour redynamiser l'action mondiale contre le changement climatique » (COM (2010) 86 final),

Vu la communication de la Commission européenne du 26 mai 2010 « Analyse des options envisageables pour aller au-delà de l'objectif de 20 % de réduction des émissions de gaz à effet de serre et évaluation du risque de fuites de carbone » (COM 2010 (265) final),

1. Regrette que, compte tenu de l'évolution des négociations internationales sur le changement climatique, les conditions de l'adoption d'un traité international susceptible d'entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2013, date d'expiration de la première période d'engagement du protocole de Kyoto, ne soient toujours pas réunies ;

2. Souhaite que la conférence de Cancun sur le changement climatique qui se tiendra du 29 novembre au 10 décembre 2010 permette l'adoption d'un ensemble de décisions équilibré mettant en œuvre concrètement les principes de l'accord de Copenhague et permettant d'avancer dans la définition du futur régime mondial de lutte contre le changement climatique ;

3. Considère que ces décisions devraient permettre des progrès tant dans le domaine des engagements de réduction des émissions des Etats et de leur contrôle international, que dans celui du soutien apporté par les pays développés aux actions de lutte contre le changement climatique dans les pays en développement ;

4. Demande en particulier une décision sur la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en développement (REDD+), ces activités étant responsables de 20 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre ;

5. Souligne le risque de hiatus entre l'expiration de la première période d'engagement du protocole de Kyoto et l'adoption d'un accord international sur le climat et insiste sur la nécessité que la conférence de Cancun fixe un calendrier, dans la perspective de la Conférence du Cap qui se tiendra en décembre 2011 ;

6. Approuve la position de l'Union européenne, qui a indiqué qu'elle était prête à s'engager dans une deuxième période au titre du protocole de Kyoto, dans un cadre global engageant toutes les grandes économies, en rappelant sa préférence pour un traité juridiquement contraignant ;

7. Se félicite que les Etats responsables de 80 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre aient transmis leurs objectifs de réduction mais souligne que le niveau d'ambition est insuffisant pour atteindre l'objectif de limitation à 2°C du réchauffement climatique recommandé par le groupe d'experts intergouvernemental sur le changement climatique (GIEC) et fixé par l'accord de Copenhague ;

8. Souligne l'effort déjà très important de l'Union européenne dans le cadre du paquet énergie-climat et approuve le fait que celle-ci continue à examiner les options possibles pour aller au-delà de son objectif de 20 % de réduction des émissions, tout en reconnaissant que les conditions d'un passage à 30 % ne sont pas réunies actuellement ;

9. *Rappelle l'intérêt que présenterait la mise en œuvre d'un mécanisme d'inclusion carbone (MIC) ou « taxe carbone aux frontières », tant au plan économique, car il permettrait d'assurer des conditions de concurrence équitables, qu'au plan environnemental, car il éviterait un déplacement des émissions vers les pays ayant les normes les moins exigeantes ;*

10. *Estime que le financement des actions de lutte contre le changement climatique dans les pays en développement est essentiel et souhaite la poursuite de la mise en œuvre des engagements des pays développés dans le cadre du financement de court terme décidé à Copenhague pour la période 2010-2012 (dit financement Fast start), l'effort de transparence sur la mise en œuvre des financements devant également perdurer ;*

11. *Considère qu'il est urgent de définir les sources du financement de long terme, pour lequel l'accord de Copenhague fixe un objectif de 100 milliards de dollars par an d'ici 2020, qui devront inclure des sources privées et publiques ;*

12. *Insiste sur le rôle que pourraient tenir les financements innovants, et en particulier une taxe internationale sur les transactions financières, et souhaite que ce sujet soit porté au plus haut niveau politique international. »*

Le Président Pierre Lequiller. Je souhaite, pour conclure, vous signaler que le travail très important fait par notre collègue Odile Saugues, dans le cadre des travaux de notre Commission, sur les questions relatives au transport aérien, a abouti au vote unanime par l'Assemblée nationale de sa proposition de loi sur les compagnies aériennes inscrites sur les « listes noires ». Je l'en félicite en notre nom à tous.

Je vous informe enfin que M. Yves Bur remplacera M. Thierry Mariani sur les questions relatives aux élargissements des pays des Balkans et sur le partenariat oriental.

La séance est levée à 18 h 30.

Membres présents ou excusés

Commission des affaires européennes

Réunion du mardi 23 novembre 2010 à 17 heures

Présents. - M. Yves Bur, M. Bernard Deflesselles, M. Daniel Fasquelle, M. Jean Gaubert, M. Guy Geoffroy, M. Régis Juanico, M. Jérôme Lambert, M. Pierre Lequiller, M. Lionnel Luca, M. Jean-Claude Mignon, M. Jacques Myard, Mme Odile Saugues, M. Philippe Tourtelier, M. Gérard Voisin

Excusés. - M. Pierre Bourguignon, M^{me} Marietta Karamanli