



N° 3134

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 1^{er} février 2011.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE
PROJET DE LOI n° 3080, *autorisant la ratification des statuts de l'Agence
internationale pour les énergies renouvelables (IRENA)*,

PAR M. JEAN-JACQUES GUILLET

Député

ET

**ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES**

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – UNE INITIATIVE ALLEMANDE	7
II – LA MISE EN PLACE DE L’AGENCE	11
A.– DES NEGOCIATIONS RAPIDES	11
B.– DES STATUTS INSPIRES DES ORGANISATIONS RELEVANT DE L'ONU	12
C.– L'ARTICLE 4 DES STATUTS OU LA NECESSITE D'UNE VIGILANCE PARTICULIERE	14
III- DES QUESTIONS EN SUSPENS	17
A.– L'ABSENCE DE LA CHINE ET DE LA RUSSIE, ET LE RISQUE DE NON RATIFICATION PAR LES ETATS-UNIS.....	17
B.– LA QUESTION LINGUISTIQUE	18
CONCLUSION	19
EXAMEN EN COMMISSION	21
ANNEXE – Liste des Etats signataires et ayant ratifié les statuts d'IRENA	25
<hr/>	
ANNEXE – TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	27

Mesdames, Messieurs,

La commission des Affaires étrangères est saisie du projet de loi (n° 3080) autorisant la ratification des statuts de l'Agence internationale pour les énergies renouvelables (IRENA).

Cette agence est une nouvelle organisation internationale, issue d'une initiative allemande. Ses statuts ont été adoptés le 26 janvier 2009 à Bonn, lors d'une conférence internationale à laquelle participaient 75 pays, dont la France. Notre pays a considéré que cette initiative était très utile au regard du rôle indispensable que jouent les énergies renouvelables dans la lutte contre l'effet de serre et la mise en place de sociétés et de systèmes économiques plus sobres en émission de carbone.

L'objectif d'IRENA est essentiellement de faciliter la diffusion des informations et des stratégies relatives au développement des énergies renouvelables entre les pays membres, d'être un forum d'échange entre les Etats membres et entre les acteurs privés dès lors qu'ils abordent ces questions, d'assister les Etats qui le souhaitent dans la mise en places de politiques de l'énergie et enfin d'animer un laboratoire de recherche technologique. IRENA espère également accélérer l'utilisation des énergies renouvelables à travers le monde en jouant un rôle dans la mobilisation de financements.

Depuis le 26 janvier 2009, 73 Etats et l'Union européenne se sont joints aux signataires initiaux, portant à 149 le nombre de membres de cette agence. A la suite du dépôt, le 8 juin 2010, du vingt-cinquième instrument de ratification par Israël, les statuts sont entrés en vigueur le 8 juillet 2010. A ce jour, 53 Etats les ont ratifiés.

La création d'une nouvelle instance internationale peut surprendre, alors que de nombreux Etats sont engagés dans des efforts de rationalisation budgétaire et qu'existe une Agence internationale de l'énergie (AIE) dont les Etats membres auraient pu, si nécessaire, adapter les statuts pour promouvoir les énergies renouvelables. L'AIE travaille en effet sur les relations entre énergie et environnement, mais elle ne réunit que 28 Etats. L'initiative allemande aurait pu être l'occasion de la revitaliser mais tel n'était pas l'objectif de Berlin. L'accueil favorable fait à IRENA dépasse les prévisions initiales de ses concepteurs, avec l'adhésion massive des pays en voie de développement, notamment en Afrique. Malgré quelques difficultés dans sa mise en place, cette agence suscite beaucoup d'espoir et dans la mesure où la contribution de notre pays pèsera peu sur nos finances publiques, il peut être intéressant pour la France d'en être un membre actif au moment où elle milite pour une gestion multilatérale des principales questions liées à l'environnement et au climat.

Les nécessités du temps présent – notamment les contraintes budgétaires – ne doivent en effet pas oblitérer l’avenir. La réflexion sur les énergies renouvelables est un impératif pour notre planète, qui franchira le seuil de 7 milliards d’habitants en 2011. IRENA est perçue comme un organe qui favorise les échanges sur les politiques environnementales et les expériences sur les technologies. Nul ne peut prédire l’utilité qu’elle revêtira, dans un secteur où les entreprises, plus que les pouvoirs publics, sont les véritables sources de l’innovation. En ratifiant les statuts de l’agence, la France, qui souhaite à la fois respecter ses engagements européens (plan climat énergie) et mettre en œuvre les lois dites du *Grenelle de l’environnement*, fait un pari sur l’avenir.

I – UNE INITIATIVE ALLEMANDE

L'agence IRENA relève d'une initiative allemande, formulée par le Gouvernement d'union (*grande coalition*) qui, sous l'autorité de la chancelière Mme Angela Merkel, réunissait la CDU, le SPD et le parti écologiste (les Verts / *die Grünen*). Très impliqué dans la mise au point de technologies vertes en raison d'une forte hostilité de la population à l'énergie nucléaire et de la puissance du parti des *Grünen* dans les Länder, le Gouvernement de l'Allemagne a vu dans cette initiative un terrain d'entente pour l'ensemble de la coalition qui le soutenait.

L'idée de cette agence revient à Hermann Scheer (1944 – 2010), assistant d'université, chercheur dans l'énergie nucléaire, député SPD au Bundestag et membre du conseil exécutif fédéral de son parti. Spécialiste des questions d'énergies renouvelables, il est à l'origine d'une loi votée en 2000 qui mettait en place un tarif d'achat dédié à ce type d'énergie. Ce concept, révolutionnaire pour l'époque, a été repris par de nombreux pays, dont la France, pour favoriser l'énergie solaire. A la fin de sa vie, il était président honoraire de l'Association européenne pour les énergie renouvelables (Eurosolar) et président honoraire du Conseil mondial des énergies renouvelables. Il a porté l'idée d'une agence des énergies renouvelables pendant une vingtaine d'année avant de la voir aboutir.

C'est dans le cadre d'Eurosolar que le plaidoyer de M. Scheer pour une agence internationale des énergies renouvelables a acquis une visibilité particulière, dans les années 90. Il a connu une avancée significative avec le mémorandum sur la création d'une Agence internationale des énergies renouvelables, publié en 2001 par le Conseil mondial des énergies renouvelables.

La réflexion de M. Scheer émanait du constat que le développement des énergies renouvelables était grevé par de nombreux obstacles. L'Agence internationale de l'énergie (AIE) concentrait l'attention sur les énergies conventionnelles, jugées stratégiques, au détriment des énergies renouvelables, qui ne bénéficiaient pas de la même crédibilité, souffrant de leur réputation d'énergies chères et peu efficaces. Pour M. Scheer, seule une réaction massive et rapide sous l'égide d'un organe international proposant son expertise aux Etats et facilitant l'accès au financement de dispositifs énergétiques renouvelables pouvait permettre de relancer les *technologies vertes* et leur usage, tant par les pays industrialisés que les pays émergents.

L'objectif de la future agence ne devait pas se limiter à la simple promotion des technologies, mais devait contribuer à la mise en œuvre d'un nouveau modèle de développement. M. Scheer voulait éviter que les pays émergents copient purement et simplement le modèle énergétique des pays industrialisés. Nonobstant la réduction inéluctable des stocks d'énergie fossile,

leur utilisation favorisait à ses yeux la centralisation des économies autour des seuls points névralgiques, le plus souvent urbains, que les infrastructures énergétiques (très coûteuses) étaient en mesure d’approvisionner. Les pays émergents ne pourraient que difficilement s’adapter à tel modèle. La majorité de la population vivant encore en milieu rural dans plusieurs grands pays (Inde, Chine, Nigéria), un recentrage sur les points d’approvisionnement en énergie fossile favoriserait les phénomènes d’urbanisation mal maîtrisée et violente. M. Scheer plaçait ainsi de grands espoirs dans l’accompagnement de projets d’approvisionnement énergétique d’échelle locale.

Dans les années 90, l’écueil principal au développement des énergies renouvelables résidait dans l’état de la recherche, des investissements et de la formation professionnelle. Les investissements souffraient du manque de planification stratégique. Les progrès les plus significatifs étaient réalisés par des pays développés comme le Danemark, l’Allemagne et l’Espagne, rejoints une décennie plus tard par la Chine, devenue leader mondial dans les panneaux solaires. Les pays en développement n’avaient pas, à de rares exceptions, les moyens financiers ou techniques de parvenir à des changements significatifs. Un partage des expériences comme des technologies apparaissait vital, M. Scheer considérant que ce partage ne devait pas obéir à une logique commerciale.

Il écartait également l’argument selon lequel la communauté internationale disposait de suffisamment d’outils pour répondre au défi des énergies renouvelables sans passer par la création d’une nouvelle agence. Il considérait le système international était déséquilibré, en se focalisant sur les activités et rapports l’AIE et de l’AIEA. Les années 2000, pendant lesquelles cet argument lui a souvent été opposé, ont prouvé, par leur absence d’avancées majeures, que la promotion des énergies renouvelables devait être soutenue sans relâche. Le mandat des multiples instances de l’ONU (UNESCO, FAO, PNUD, UNIDO, UNEP, UNCTAD...) ayant à traiter, entre autres sujets, de l’environnement, était en effet considéré comme trop large pour traiter la question avec la constance et l’attention qu’elle méritait. Pour ses concepteurs, la nouvelle agence ne devait pas remplacer les structures existantes mais avait vocation à organiser et coordonner le travail de l’ensemble des acteurs institutionnels et privés opérant sur les énergies renouvelables.

Les idées de M. Scheer ont progressivement trouvé une audience très large auprès du Gouvernement allemand, qui a fait siennes les priorités du mémorandum précité. Ses convictions ont été relayées par de nombreux organismes, personnalités et décideurs internationaux comme Willy Brandt, Al Gore ou Greenpeace. Elles furent également au cœur des revendications des pays émergents lors de la Conférence de Nairobi sur les énergies nouvelles et renouvelables en 1981, où toute idée d’agence et de transfert de technologie fut refusée par les nations industrialisées.

Déterminé à donner une impulsion au projet, le Gouvernement allemand a nommé en janvier 2007 trois ambassadeurs spéciaux, Harald Ganns, Peter Christian Hauswedell et Hans-Ulrich Spohn, chargés de convaincre les diplomaties étrangères de le suivre dans la fondation de l'agence IRENA. C'est ainsi que du 30 juin au 1er juillet 2008, s'est tenu à Berlin un atelier international, où 60 Etats ont été réunis pour en débattre. Lors du discours d'ouverture, M. Scheer a regretté que 19 années de mobilisation, qu'il a qualifiées de *longues et infructueuses*, aient été nécessaires pour faire accepter cette idée et a appelé la communauté à faire d'IRENA une instance opérationnelle dans les délais les plus brefs. Considérant le déploiement et le recours aux énergies propres comme une course contre la montre, il a par la même occasion critiqué le projet *Desertec* d'implantation d'immenses centrales solaires dans le Sahara, jugeant que celui-ci permettrait avant tout aux géants de l'énergie de conserver leur monopole en important de l'électricité solaire. La priorité devrait, selon lui, être donnée à la décentralisation de cette activité à l'échelle des communes, où le transport de l'énergie est peu onéreux.

II – LA MISE EN PLACE DE L’AGENCE

La création d’organes internationaux résulte le plus souvent de longues négociations, s’étalant sur plusieurs années. Dans le cas d’IRENA, les négociations ont été rapides. Il faut sans doute y voir un signe des temps avec la prise de conscience par les responsables politiques que les énergies renouvelables sont un enjeu crucial pour notre époque comme pour l’avenir. Les Allemands, qui s’attendaient à l’adhésion de quelques pays développés, principalement les Etats membres de l’OCDE, ont été extrêmement surpris par les signatures de nombreux pays d’Afrique, d’Asie et d’Amérique latine.

A.– Des négociations rapides

Les négociations préparatoires se sont déroulées de 2007 à 2009. L’Allemagne a présenté son initiative lors du premier semestre de 2007. Les discussions ont eu lieu à Berlin, en avril et en juin 2008, puis ont été finalisées à Madrid les 23 et 24 octobre 2008, avant la signature des statuts lors de la conférence de Bonn, le 26 janvier 2009.

A la suite de cette conférence, une commission préparatoire a été établie le 27 janvier 2009, en charge de la préparation de la mise en place de ses organes. Depuis juin 2010, date du dépôt du vingt-cinquième instrument de ratification par Israël, cette commission est censée ne gérer que les affaires courantes.

La seconde grande réunion de l’agence s’est tenue en Egypte, à Charm El Cheikh, les 29 et 30 juin 2009. Plusieurs Gouvernements étaient représentées par leur ministre chargé de l’environnement, comme la France, avec la présence de M. Jean-Louis Borloo. Elle a débouché sur le choix d’Abou Dhabi comme siège provisoire de l’agence. Il a en outre été décidé que Bonn accueillerait le centre d’innovation et de technologie tandis que Vienne servirait de bureau de liaison de l’agence avec les autres organisations travaillant dans le secteur de l’énergie. Plusieurs organisations opérant dans ce secteur ont en effet leur siège dans la capitale autrichienne, comme l’Agence internationale de l’énergie atomique et l’Organisation des pays exportateurs de pétrole.

Lors de la troisième réunion, le 17 janvier 2010 à Abou Dhabi, les pays signataires ont adopté le programme de travail d’IRENA pour 2010 et son budget, ainsi que quelques règles de fonctionnement.

Depuis le 8 juin 2010, date à laquelle un vingt-cinquième Etat (Israël) a déposé son instrument de ratification, IRENA est devenue une organisation de plein exercice. L’assemblée, qui agit comme organe suprême de l’agence, élira un conseil lors de sa première session, prévue le 4 avril 2011. Ces deux organes

seront assistés par un secrétariat permanent, dont l'une des principales missions sera d'établir rapidement un programme de travail. IRENA pourra alors commencer à remplir ses missions qui, selon les termes de l'article 2 de ses statuts, consistent à « *encourager l'adoption accrue et généralisée et l'utilisation durable de toutes les formes d'énergies renouvelables* ».

B.— Des statuts inspirés des organisations relevant de l'ONU

IRENA n'est pas une agence du *système onusien*, pour reprendre une terminologie connue, mais ses statuts s'en inspirent, notamment pour ce qui concerne le règlement financier et le règlement applicable au personnel.

L'article premier institue l'agence. L'article 2 précité en définit la mission, en précisant que le recours aux énergies renouvelables doit tenir compte des priorités nationales et internes et des avantages d'un bouquet de mesures en faveur de ces énergies, et en rappelant leur importance pour l'environnement (lutte contre la déforestation et en faveur de la biodiversité). L'article 3 désigne les différentes formes d'énergie renouvelable : bioénergie, géothermie, hydroélectricité, énergie marémotrice, énergie solaire et énergie éolienne.

Votre Rapporteur analysera ultérieurement l'article 4 des statuts, sur lequel il appelle le Parlement et le Gouvernement à la vigilance. L'article 5 précise que l'agence fonctionne sur la base d'un programme de travail annuel préparé par le secrétariat permanent et adopté par son assemblée. On relèvera qu'elle peut conduire des projets lancés et financés par des Etats membres, sous réserve notamment de ses disponibilités humaines. Les Etats pourront donc utiliser les capacités d'expertise de l'agence, ce point ayant particulièrement intéressé les pays en voie de développement.

L'article 6 prévoit que tous les Etats membres de l'ONU peuvent adhérer à IRENA et que des structures intergouvernementales, comme l'Union européenne, peuvent également y être admis dès lors qu'au moins un de leurs Etats en est préalablement membre. L'Union européenne a effectivement manifesté l'intention d'adhérer aux statuts de l'agence. L'article 7 définit le statut des observateurs.

L'article 8 détermine les trois organes de fonctionnement de l'agence, à savoir une assemblée, un conseil et un secrétariat permanent, reprenant le modèle classique en vigueur à l'ONU. L'assemblée, dont le fonctionnement est décrit par l'article 9, est l'organe suprême de l'agence et peut se saisir de tout sujet relevant des statuts. Elle se réunit au moins une fois par an. On notera que si les questions de procédure seront réglées à la majorité simple, les questions de fond devront être résolues par consensus (ce dernier étant considéré comme l'absence d'opposition de plus de deux Etats membres). Il en sera de même pour l'élection des membres du conseil, l'adoption du budget et du programme de travail, le contrôle des politiques financières, les amendements aux statuts, la création d'organes

subsidiaires et le droit de vote. Le consensus sera également requis pour les candidatures à l'adhésion à l'agence, l'approbation du règlement intérieur, l'adoption du rapport annuel et des autres rapports, la conclusion d'accords et la résolution des désaccords entre les Etats membres.

L'assemblée a en outre compétence sur la nomination du directeur général du secrétariat, poste hautement stratégique. Il lui revient par ailleurs de fixer le siège définitif de l'agence, qui sera sans doute attribué à Abou Dhabi le 4 avril prochain, l'Emirat abritant déjà les locaux d'IRENA à titre provisoire. Pour Abou Dhabi, cette décision a valeur de symbole car elle souhaite mettre en œuvre une société plus sobre en émission de carbone en bâtissant une ville écologique modèle, baptisée Masdar (*la source*, en Arabe) pour laquelle elle investit 10 milliards d'euros.

Le fonctionnement par consensus risque certainement d'allonger les débats au sein de l'agence et d'y développer une culture du compromis peu propice à la prise de décision rapide. Ce mode de fonctionnement se retrouve toutefois dans d'autres organisations internationales, comme l'Organisation mondiale du commerce, sans aboutir à une quelconque paralysie...

L'article 10 définit les modalités d'organisation et les compétences du conseil. Réunissant entre 11 et 21 Etats membres élus pour deux ans, il se réunit au moins deux fois par an sous l'autorité d'un président qu'il élit. Il joue un rôle classique d'organe directeur en présentant à l'assemblée le programme de travail et le projet de budget, le projet de rapport annuel et tout autre rapport, en signant enfin au nom de l'agence des accords et arrangements avec des Etats et des organisations internationales.

L'article 11 est relatif au secrétariat, qui assiste l'assemblée, le conseil et les organes subsidiaires de l'agence en instruisant les dossiers préparatoires aux décisions, en les mettant en œuvre et en exerçant les missions qui lui sont déléguées. Il est placé sous l'autorité d'un directeur général qui sera, selon toute vraisemblance, M. Adnan Amin, de nationalité kenyane, actuellement fonctionnaire à l'ONU. Cette fonction est évidemment primordiale puisque le secrétariat assure la permanence du fonctionnement de l'agence dans l'intervalle des réunions de l'assemblée et du conseil.

L'article 12 prévoit que le budget est établi sur la base d'un règlement financier. Le budget comprend des contributions obligatoires, actuellement calculées selon le barème défini par les Nations Unies, des contributions volontaires et d'autres sources non encore définies. Dans la mesure où l'ensemble des Etats membres de l'ONU n'ont pas adhéré à IRENA, la quote-part de chaque pays dans l'agence s'écartera légèrement de celle à l'ONU. La contribution française, qui alimente le budget de l'ONU à hauteur de 6,123%, sera vraisemblablement de 7,2% au sein d'IRENA.

Les principaux contributeurs devraient être les Etats-Unis (22%), le Japon (15,7%), l'Allemagne (9,7%), le Royaume-Uni (7,9%) et la France (7,2%) soit pour notre pays environ 830 000 euros inscrits au budget du ministère de l'environnement, à l'action n° 6 du programme n° 217. En valeur absolue, cette dotation pèse peu sur les finances publiques mais il s'agit d'une dépense nouvelle, qui intervient à une période où notre Etat s'efforce de rationaliser ses dépenses.

Les articles 13 à 20 contiennent des dispositions classiques pour ce type d'organe international et n'appellent pas de commentaire particulier. L'article 13 concerne la personnalité juridique de l'agence et les privilèges et immunités de ses personnels ; l'article 14 est relatif aux relations avec les autres organisations ; l'article 15 porte sur les amendements aux statuts et à la procédure de retrait d'un Etat de l'agence, l'article 16 sur le règlement des différends, l'article 17 sur la suspension temporaire des droits et l'article 18 sur le siège définitif de l'agence. Les articles 19 et 20 rappellent l'ensemble de la procédure de signature, de ratification et d'enregistrement des statuts, l'Allemagne fédérale étant désignée comme l'Etat dépositaire de ces derniers.

C.– L'article 4 des statuts ou la nécessité d'une vigilance particulière

L'article 4 constitue le cœur des statuts d'IRENA. Il détermine les missions de l'agence. En pratique, celles-ci sont de deux ordres :

- faciliter les échanges d'informations sur les énergies renouvelables entre les Etats membres et assister les Etats qui le souhaitent dans la mise au point de politiques permettant le recours à ces énergies ;
- gérer un centre d'expérimentation des technologies sur les énergies renouvelables. Ce centre sera implanté à Bonn, en Allemagne fédérale, à la suite d'une décision des Etats membres prise à Charm El Cheikh en juin 2009.

Le premier point n'appelle guère de commentaires. Il correspond aux idées de M. Scheer d'un organe qui, en centralisant les informations et les capacités d'expertise, assure la promotion des énergies renouvelables et apporte son assistance aux pays qui le souhaitent dans la mise en place de politiques énergétiques respectueuses de l'environnement. Seul l'avenir montrera si l'objectif de M. Scheer de politiques énergétiques décentralisées, à l'échelle locale, peut être réalisé. Il dépendra, en réalité, du programme de travail mis en place par l'agence et il est fort possible que certains clivages apparus dans des *fora* de négociations internationales se retrouvent au sein de l'agence.

Le second point doit faire l'objet d'une attention particulière. L'Allemagne fédérale a mené une intense campagne pour qu'un centre d'expérimentation soit implanté à Bonn, en Rhénanie du Nord-Westphalie, plutôt qu'à Abou Dhabi. Comme l'Allemagne et Abou Dhabi étaient en fait en

concurrence pour l'obtention du siège d'IRENA, un compromis a été trouvé, l'Emirat abritant le siège et l'Allemagne obtenant le centre d'expérimentation..

Le centre d'expérimentation n'est pas prévu explicitement par les statuts. C'est en application de la résolution du 26 janvier 2009 approuvée à Bonn, lors de la signature des statuts, qu'il a été confié à la commission préparatoire le soin de prendre les décisions relatives au fonctionnement de l'agence. Sur proposition de cette commission, la réunion interministérielle de Charm El Cheikh a conclu à l'utilité de ce centre pour l'Agence.

Si l'Allemagne a tant insisté pour cette implantation, c'est qu'elle dispose en Rhénanie du Nord-Westphalie d'un réseau de 3200 entreprises qui consacrent beaucoup de temps, de compétences et de capitaux à la recherche, à l'essai et à la production d'énergies renouvelables. S'appuyant sur l'université Friedrich-Wilhelm, Bonn est devenue un pôle d'excellence en ce domaine.

L'Allemagne tenait tellement à ce résultat qu'elle s'est engagée à apporter à IRENA une contribution volontaire de 4 millions de dollars pour la mise en place du centre, et à apporter chaque année environ 3 millions de dollars pour son fonctionnement, en sus de sa quote-part obligatoire au budget de l'organe. Elle a également affirmé qu'elle mettrait à disposition du centre d'excellence des locaux pour une durée illimitée et sans condition préalable ou restriction. Le ministère allemand des affaires étrangères a par ailleurs proposé de faciliter toutes les démarches permettant aux futurs collaborateur(trice)s du centre d'excellence de s'installer et de travailler à Bonn : cours de langue, recherche de logement, octroi du visa, etc...

Cet environnement est à l'évidence favorable à la recherche sur les énergies renouvelables... Mais il renforcera sans nul doute les capacités de recherche des entreprises allemandes qui disposeront d'un avantage compétitif lors du lancement des appels d'offre. En d'autres termes, IRENA pourrait servir à stimuler l'industrie allemande, leader mondial dans les énergies renouvelables, avec les contributions financières des autres Etats.

Il est inutile de se plaindre de cette situation. C'est en toute connaissance de cause que la France a signé les statuts de l'agence et accepté que les capacités de recherche technologique soient implantées à Bonn. Trop longtemps axé sur l'énergie nucléaire, notre pays a négligé de mettre en place une filière éolienne ou solaire, alors que d'autres pays comme le Danemark (Vestas), l'Allemagne (Siemens), l'Espagne (Gamesa) et les Etats-Unis (General Electric) ont bâti une véritable industrie. Quant à la Chine, elle est le premier fabricant mondial de panneaux solaires, secteur dans lequel elle investit massivement. Il est en conséquence impératif que la France mette mieux en valeur ses capacités technologiques, qui sont indéniables (Schneider Electric pour les onduleurs, Technip pour les fondations sous-marines, Nexans pour les câbles immergés, Alstom pour des plates-formes éoliennes *off shore*) et s'engage résolument dans la compétition internationale avec des projets de taille critique, comme vient de le

proposer le Président de la République avec un appel d'offre pour 600 éoliennes en mer. Parallèlement, nos représentants au sein d'IRENA devront faire preuve de vigilance afin que nos entreprises puissent retirer des bénéfices technologiques et économiques de notre position au sein de l'agence dont nous serons, selon les années, le quatrième ou le cinquième contributeur.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur, le premier directeur du centre d'excellence pourrait être M. Dolf Gielen, un Néerlandais diplômé en chimie, qui a longtemps été analyste à l'Agence internationale de l'énergie sur le changement climatique et les énergies renouvelables et qui a travaillé pour le G8 sur ces questions.

III- DES QUESTIONS EN SUSPENS

Le dispositif prévu par les statuts de l'agence ne pose guère de problèmes. Il s'agit, encore une fois, de statuts classiques. Plusieurs questions demeurent néanmoins en suspens.

A.— L'absence de la Chine et de la Russie, et le risque de non ratification par les Etats-Unis

Les statuts de l'agence ont été signés par 149 pays, et les procédures de ratification sont en cours dans la plupart d'entre eux, à l'approche de la première assemblée générale qui se tiendra les 4 et 5 avril prochains. Le dépôt des instruments de ratification par un Etat est en effet nécessaire pour pouvoir voter et présenter sa candidature au conseil.

Deux grands pays n'ont pas signé les statuts. Il s'agit de la Chine et de la Russie. Pékin a toutefois opté pour le statut d'observateur mais témoigne, par son refus d'être membre d'IRENA, de sa réticence à s'insérer dans le jeu de la diplomatie multilatérale. La Chine entend bien être leader mondial dans les *technologies vertes*, mais en conduisant ses propres projets, selon ses propres règles et ses intérêts politiques et commerciaux. Pour sa part, la Russie n'a jamais vraiment pris le virage des énergies renouvelables, privilégiant le gaz, le pétrole et l'énergie nucléaire. Les recettes tirées de l'exportation des énergies fossiles sont trop importantes pour que Moscou envisage d'un œil favorable toute politique qui en atténuerait la demande.

Le risque de non ratification des statuts de l'agence par les Etats-Unis est plus préoccupant. Washington a signé les statuts dès janvier 2009, lors de la conférence de Bonn et a porté une grande attention à l'ensemble des travaux préparatoires. Il est clair que le Gouvernement américain a bien analysé les enjeux et le potentiel de l'agence. Mais il apparaît que la nouvelle majorité formée par les Républicains au Congrès est réticente à l'égard d'un accord international comme IRENA. Même si les Etats-Unis et plus largement la société américaine ne sont pas hostiles aux énergies renouvelables, comme en témoigne l'action de nombreux gouverneurs dans leur Etat, les Républicains, à l'échelle nationale, hésitent généralement devant tout accord contraignant ou sont réticents à augmenter des dépenses en faveur d'organisations multilatérales. IRENA ne peut être considérée comme un organe qui imposera une politique – elle est un forum d'échange fonctionnant sur la base du consensus – mais elle peut être analysée par les tenants du libéralisme comme un instrument inutile et coûteux. Evaluée à 22%, la quote-part de Washington s'établirait en valeur absolue à 2,9 millions de dollars.

La non ratification des statuts de l'agence par les Etats-Unis ne signifierait pas sa mort. Les pays européens et le Japon se sont fermement engagés en sa faveur. Mais elle la priverait d'emblée de moyens budgétaires importants, l'obligeant à limiter son action. Il ne faut pas compter sur d'autres pays pour prendre le relais des Etats-Unis en période de difficultés financières. Le Japon, deuxième contributeur (premier, en l'absence des Etats-Unis) a prévenu lors du dépôt de son instrument de ratification qu'il s'était fixé un plafond de contribution budgétaire et qu'il ne porterait pas l'agence à bout de bras.

B.– La question linguistique

Les statuts de l'agence ont été adoptés en une seule langue, l'Anglais, lors de la conférence de Bonn. La délégation française avait alors obtenu par une déclaration ayant même force que les statuts que ces derniers « *devaient être authentifiés dans les langues officielles des Nations Unies autre que l'Anglais* », à savoir le Français, l'Arabe, le Chinois mandarin, l'Espagnol et le Russe.

Cette authentification des statuts en d'autres langues a été obtenue le 21 janvier 2010 pour le Français et l'Espagnol, auquel s'est ajouté l'Allemand, compte tenu de la part importante de l'Allemagne dans IRENA. Elle ne signifie toutefois pas que les cinq langues précitées deviennent des langues de travail au sein de l'agence. A ce jour, le comité administratif, qui met progressivement en place les structures de l'agence, ne travaille qu'en Anglais et son directeur actuel, M. Sach, haut fonctionnaire allemand, ne souhaite pas l'usage d'autres langues.

Juridiquement, l'usage exclusif de l'Anglais a été décidé lors de la conférence préparatoire de Madrid, par accord verbal. Une clause du règlement intérieur a ensuite validé cet accord.

La question sera évidemment résolue à un niveau politique. L'Organisation internationale de la francophonie porte actuellement ce dossier, qui consiste à préparer une modification de statuts de l'agence et de documents connexes comme le règlement de procédure. Parallèlement, le Mexique conduit une démarche analogue en faveur de l'Espagnol.

La revendication française n'est pas seulement d'ordre linguistique. La France appelle de ses vœux la création d'une organisation mondiale de l'environnement qui serait liée à l'ONU et fonctionnerait selon ses règles. Le recours à plusieurs langues est logique dans cette perspective.

CONCLUSION

Il n'est pas certain que l'Agence internationale pour les énergies renouvelables puisse jouer *dans l'immédiat* le rôle moteur que ses concepteurs attendent d'elle, dans un domaine où les évolutions dépendent soit des réglementations techniques ou fiscales, soit des progrès technologiques portés par les entreprises. L'échec de la conférence de Copenhague en décembre 2009 et le résultat limité de celle de Cancun, un an après, ont démontré les difficultés à convaincre les Etats d'adopter des règles contraignantes pour leur économie. Quant aux progrès technologiques, ils sont certes le gage d'un environnement plus sain, mais ils constituent avant tout un enjeu industriel considérable, où la concurrence entre entreprises et entre nations est la règle.

Dans ce contexte, IRENA représente une perspective intéressante. Si l'agence parvient à fédérer autour de projets communs l'ensemble des acteurs oeuvrant dans les énergies renouvelables, à assister les pays les plus démunis dans la mise en place de programmes énergétiques respectueux de l'environnement et à mobiliser des financements en leur faveur, elle trouvera tout naturellement sa légitimité sur la scène internationale. La France, qui milite pour une gestion multilatérale des questions d'environnement, ne peut qu'approuver l'existence d'un forum d'échange tel qu'IRENA.

Votre rapporteur a énuméré les difficultés que rencontrait l'agence à se mettre en place et les enjeux particuliers liés à la localisation du centre d'expérimentation des technologies. Pour autant, ces quelques risques, que le Quai d'Orsay lui a d'ailleurs évoqués avec une louable franchise, ne doivent pas empêcher notre pays de parier avec confiance sur l'avenir. Il serait illogique que la France, qui s'engage dans une société plus respectueuse de l'environnement, refuse le dialogue sur des questions qui dépassent l'échelle nationale. IRENA doit être considérée comme une opportunité d'accentuer nos efforts, d'analyser les politiques conduites par d'autres pays et d'accéder à de multiples informations dans un domaine dont l'importance croîtra avec la diminution des ressources fossiles. C'est dans cette optique que votre Rapporteur recommande l'adoption des statuts de l'agence.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission examine le présent projet de loi au cours de sa réunion du mardi 1^{er} février à 17h00.

Après l'exposé du Rapporteur, un débat a lieu.

M. François Rochebloine, président. Vous nous avez dit que l'anglais était actuellement la seule langue de travail et que le choix d'ériger d'autres langues en langues de travail relève d'une décision politique qui n'a pas encore été prise. Pouvez-vous nous donner des assurances sur le fait que le français sera retenu ? Il faut être particulièrement vigilant dans ce domaine, en commençant par ne pas tolérer que des personnalités françaises comme M. Jean-Claude Trichet parle en anglais devant des institutions, comme le Conseil de l'Europe, où le français est langue officielle !

M. Jean-Jacques Guillet, rapporteur. Le gouvernement français mène activement campagne pour que le français soit reconnu comme langue de travail dès l'assemblée générale du 4 avril prochain. Cette demande est aussi portée par l'Organisation internationale de la francophonie, dont un grand nombre de pays membres, en particulier d'Afrique de l'Ouest, sont aussi membres de l'IRENA. L'absence du Canada constitue un handicap pour le français, en partie compensé par le fait que l'Union européenne est partie à son statut.

M. François Rochebloine, président. Il est fréquent que de grands pays comme la Russie, la Chine, les Etats-Unis ou l'Inde refusent de signer ou de ratifier des instruments internationaux très importants dans différents domaines. Avez-vous le sentiment que ce positionnement en marge est en train d'évoluer ?

M. Jean-Jacques Guillet, rapporteur. Pour ce qui est d'IRENA, l'Inde a d'ores et déjà signé et ratifié le traité.

Pour la position des autres grands pays, on peut faire un parallèle avec leur attitude vis-à-vis du protocole de Kyoto : les Etats-Unis l'ont signé mais pas ratifié, mais la Russie s'y est finalement ralliée. Il me semble qu'il ne faut pas désespérer ! Tous les Etats finiront par rejoindre l'IRENA. Il faut d'ailleurs avoir en tête que les Etats-Unis prennent beaucoup d'initiatives en interne en faveur des énergies renouvelables, mais ils ont tendance à considérer que les instruments multilatéraux ne sont pas adaptés au traitement de ces sujets. Pourtant, même sur ce point, les opinions publiques commencent à évoluer.

M. Michel Terrot. Je me demande s'il est pertinent de voter dès aujourd'hui en faveur du projet de loi alors que nous n'avons pas encore de

garantie sur la place du français comme langue de travail de la nouvelle agence. L'optimisme du rapporteur est-il étayé ?

Combien l'agence comptera-t-elle d'employés ? Quelle sera la part des Français, en particulier au niveau des postes à responsabilités ?

M. Serge Janquin. Nous avons bien compris que l'Allemagne souhaitait aller de l'avant en matière de développement des énergies renouvelables, et y mettait les moyens politiques et financiers. En soutenant la création de cette agence, nous rendons service à l'Allemagne et contribuons à l'accroissement de son influence. Ne pourrions-nous pas attendre de sa part la même bienveillance à notre égard, sinon une forme de contrepartie ?

M. Jean-Louis Christ. Je tiens aussi à insister sur la nécessité de défendre la place de notre langue.

La position de l'Allemagne, déjà dominante sur les énergies renouvelables, sera encore renforcée par cet accord. Je signale néanmoins qu'elle est loin d'être irréprochable dans ce domaine et que l'on peut s'étonner du développement en cours en Allemagne de centrales utilisant de l'huile de palme, lorsque l'on connaît les conditions dans lesquelles cette huile est produite ! Il me semble que l'essentiel est que nous renforçons la compétitivité et la compétence des entreprises françaises dans le secteur des énergies renouvelables et j'espère que cette agence y contribuera.

M. Jean-Paul Dupré. La création de cette agence apparaît judicieuse dans son principe, mais je m'interroge sur les conséquences de l'absence de certains grands pays en son sein. Pourriez-vous nous préciser les coûts de fonctionnement annuels de l'agence et la durée de l'engagement financier pris par les Etats membres ? Le traité vise-t-il à aider les Etats les plus pauvres à accéder aux énergies renouvelables ?

M. Jean-Claude Guibal. Sur l'ensemble des Etats membres de Nations unies, combien sont-ils parties au statut de l'IRENA ?

Quelles seront ses modalités d'intervention vis-à-vis des entreprises, et notamment de leurs départements chargés de la recherche ? Dans la mesure où son centre de recherches sera à Bonn, est-il prévu qu'elle utilise les normes allemandes ou les normes seront-elles différentes selon les pays partenaires ?

M. Lionnel Luca. J'estime que la question de l'utilisation de la langue française est importante et que nous devrions voter en faveur du projet de loi sous réserve qu'elle obtienne le statut de langue de travail de l'agence.

Pourriez-vous nous préciser combien de fonctionnaires travailleront pour elle et selon quelles modalités ils seront recrutés ?

M. Jean-Jacques Guillet, rapporteur. Je répondrai successivement aux nombreuses questions posées. S'agissant de la langue, la question de l'opportunité d'un vote ou de la formulation de réserves est légitime. Toutefois, à défaut d'un vote rapide de l'accord, il sera nettement plus difficile d'obtenir l'usage du français. C'est à l'assemblée générale du 4 avril prochain qu'une telle décision sera prise. Les choses sont bien engagées et il ne faut donc pas dramatiser.

S'agissant du coût global, il s'élèvera à environ 13 millions de dollars en année pleine sur la base d'un engagement initial d'une durée de cinq ans, au terme de laquelle il existe une possibilité de retrait à tout moment pour les pays qui le souhaiteraient. Cela s'apparente à une expérimentation. La répartition du coût est celle que j'ai indiquée, c'est-à-dire en fonction de la clé onusienne, mais si les Etats-Unis ne ratifiaient pas l'accord, la charge effective en serait modifiée.

S'agissant des personnels et du nombre de Français, la structure de direction, est quant à elle simple et légère, avec un directeur et plusieurs adjoints.

Concernant la nature des projets qui seraient conduits, l'Agence est un centre de recherche, mais au sens où elle est d'abord un centre d'échanges sur la recherche. C'est pourquoi la question des normes qui seront utilisées se posera dans un second temps. Cela n'est pas explicitement indiqué, mais des normes seront fixées.

M. François Rochebloine, président. Ne conviendrait-il pas de le préciser ?

M. Jean-Jacques Guillet, rapporteur. Ce sera un des objets de la première assemblée générale.

L'agence est un lieu où sont définis des projets, en fonction des demandes exprimées, qui sont naturellement d'abord le fait de pays en développement donc disposant de moyens limités. Pour autant, l'Agence n'est pas appelée à financer les projets, mais à apporter son expertise.

J'adhère à la remarque de Jean-Louis Christ sur le renforcement de la compétitivité des entreprises françaises. Je ne saurais en revanche répondre à la question sur la réciprocité avec l'Allemagne. Il existe des échanges en permanence. Dans le domaine énergétique et des technologies vertes, l'Allemagne a une certaine avance. Siemens est ainsi un outil de la présence et de l'influence de l'Allemagne. La France aurait évidemment intérêt à aider ses entreprises à jouer ce rôle. L'agence peut être vue comme un lieu permettant une amélioration de notre compétitivité en tirant profit de ce que les Allemands peuvent apporter dans ces domaines, plutôt que de tenter de combattre à armes inégales.

M. François Rochebloine, Président. Je remercie le Rapporteur pour les réponses apportées. Je rappelle que ce texte est inscrit à l'ordre du jour du 3 février et le met au vote.

Suivant les conclusions du Rapporteur, la commission *adopte* sans modification le projet de loi (n° 3080).

*

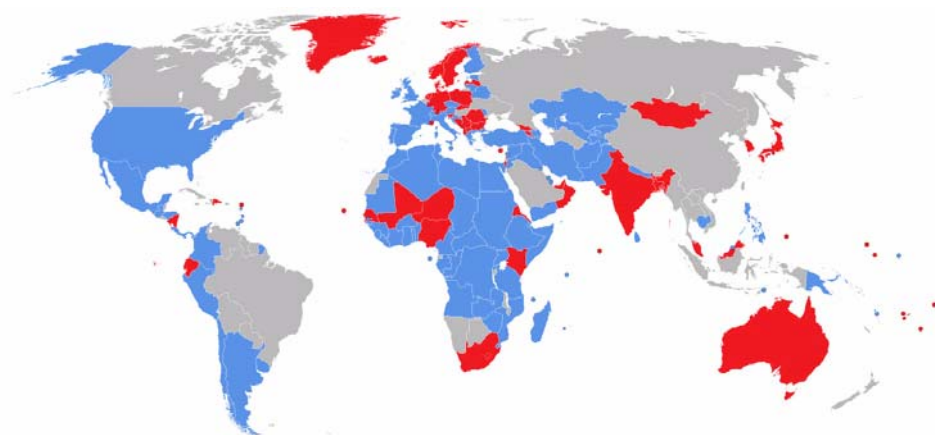
* *

La commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi dans le texte figurant en annexe du présent rapport.

ANNEXE

Liste des Etats signataires et ayant ratifié les statuts d'IRENA

Au 26 janvier 2011, 148 Etats et l'Union européenne ont signé les Statuts de l'IRENA. 54 les ont ratifiés.



- Etats ayant signé et ratifié les statuts
- Etats ayant signé les statuts
- Etats non signataires

Afrique:

Algérie, Angola, Bénin, Burkina Faso, Cameroun, **Cap-Vert**, République centrafricaine, Tchad, Comores, Côte d'Ivoire, RDC, Djibouti, Egypte, **Erythrée**, Ethiopie, Gabon, Gambie, Ghana, Libye, Guinée-Bissau, Mauritanie, **Kenya**, **Lesotho**, Liberia, Madagascar, **Mali**, Maurice, Maroc, Mozambique, **Niger**, **Nigeria**, République de Guinée, République du Congo, Rwanda, Seychelles, Sierra Leone, Sao Tome et Principe, **Sénégal**, Somalie, **Afrique du Sud**, Soudan, Swaziland, Tanzanie, Togo, Tunisie, Ouganda, Zambie, Zimbabwe

Europe:

Albanie, Autriche, Belarus, **Bosnie-Herzégovine**, **Bulgarie**, Croatie, **Chypre**, République tchèque, **Danemark**, Estonie, Finlande, France, **Allemagne**, Grèce, **Islande**, Irlande, Italie, **Lettonie**, **Liechtenstein**, Lituanie, **Luxembourg**, Malte, **Monaco**, **Monténégro**, **Pays-Bas**, **Norvège**, **Pologne**, Portugal, Moldavie, **Roumanie**, **Serbie**, **Slovaquie**, **Slovénie**, Espagne, **Suède**, Suisse, **Macédoine**, Royaume Uni

Asie:

Afghanistan, **Arménie**, Azerbaïdjan, Bahreïn, **Bangladesh**, Brunei Darussalam, Cambodge, **Géorgie**, **Inde**, Iran, Irak, **Israël**, **Japon**, Jordanie, Kazakhstan, Kirghizstan, Koweït, Liban, **Maldives**, **Malaisie**, **Mongolie**, Népal, **Oman**, Pakistan, Philippines, Qatar, **République de Corée**, Sri Lanka, Syrie, Tadjikistan, Timor-Leste, Turquie, **Emirats Arabes Unis**, Ouzbékistan, Yémen

Amérique:

Antigua et la Barbade, Argentine, Chili, Colombie, Costa Rica, **République dominicaine**, **Equateur**, Grenade, Guatemala, Honduras, Mexique, **Nicaragua**, Panama, Pérou, Saint Vincent et Grenadines, Uruguay, Etats Unis

Australie/Océanie:

Australie, **Fidji**, Kiribati, **Iles Marshall**, **Nauru**, **Palau**, Papouasie-Nouvelle-Guinée, **Samoa**, **Tonga**, Vanuatu

ANNEXE

TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Article unique

(Non modifié)

Est autorisée la ratification des statuts de l'Agence internationale pour les énergies renouvelables (IRENA) (ensemble une déclaration) signés à Bonn le 26 janvier 2009, et dont le texte est annexé à la présente loi.