

Compte rendu

Commission des affaires européennes

Mercredi 13
novembre 2013
16 h 30

Compte rendu n° 96

**Présidence de
M^{me} Danielle Auroi**
Présidente

- I. Examen du rapport d'information de MM. Bernard Deflesselles et Jérôme Lambert sur les négociations internationales en matière de lutte contre le changement climatique 3
- II. Communication de M^{me} Annick Girardin sur l'Association des pays et territoires d'outre-mer (COM(2012) 0362 final – E 7548)..... 7
- III. Nomination à des groupes de travail 10



COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Mercredi 13 novembre 2013

Présidence de M^{me} Danielle Auroi,
Présidente de la Commission des affaires européennes

La séance est ouverte à 16 h 30

I. Examen du rapport d'information de MM. Bernard Deflesselles et Jérôme Lambert sur les négociations internationales en matière de lutte contre le changement climatique

M. Bernard Deflesselles, co-rapporteur. Le constat scientifique sur le réchauffement climatique vient d'être réaffirmé par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). Dans le pire des cas, les températures sont susceptibles d'augmenter de 5 °C d'ici à la fin du siècle. Il y a urgence !

Ce cinquième rapport du GIEC met clairement en évidence la faute de l'homme, puisque les experts sont désormais sûrs à 95 % que les activités humaines sont majoritairement à l'origine du réchauffement du globe.

Un second rapport paraîtra au printemps 2014 : il montrera les conséquences du réchauffement climatique, ainsi que les capacités d'adaptation que la communauté internationale va devoir déployer.

La dix-neuvième Conférence des parties à la Convention cadre des Nations unies pour les changements climatiques (COP19), réunie à Varsovie, rassemble 193 pays participants. Depuis la Conférence de Copenhague en 2009, on sait qu'il ne faut pas trop attendre de ces conférences internationales relatives au changement climatique. La Conférence de Varsovie correspond à une période de transition : elle est destinée à préparer l'accord international qui pourrait voir le jour en 2015.

Cette Conférence offrira également l'occasion de revoir certains sujets. Ainsi le Fonds vert pour le climat - dont le siège est installé en Corée du Sud - doit servir à mobiliser, à partir de 2020, 100 milliards de dollars par année pour la mise en œuvre de la politique climatique dans les pays en développement ; à partir du milieu de l'année 2014, il sera fait appel à un financement public et privé. Le Mécanisme technologique, responsable de la mise en œuvre de transferts technologiques internationaux, met également du temps à prendre une forme opérationnelle. Le mécanisme pour un développement propre (MDP) est quant à lui en danger, dans la mesure où le prix du carbone a chuté très fortement.

Il faudra, en 2015, pouvoir disposer d'un outil juridique - dont la forme n'est pas encore claire - qui se substitue au Protocole de Kyoto, afin d'essayer de contraindre la communauté internationale à réduire ses émissions de CO₂.

Cet accord international devra être contraignant et regrouper au moins 80 % des émetteurs. L'Union européenne représente 11 % des émissions, la Chine 29 % et les États-

Unis 17 % : les grands émetteurs ne participent pas au protocole de Kyoto et sont actuellement en dehors du champ d'un éventuel traité international.

Il faudra accompagner le Pérou, qui accueillera la Conférence climatique en 2014. En 2015, la Conférence devrait se tenir à Paris, en novembre ou décembre. Afin de parvenir à une signature à cette date, un accord devra être proposé dès le mois de mai 2015.

La proposition du Secrétaire général de l'ONU de réunir les dirigeants mondiaux en septembre 2014 sur la question du changement climatique, devrait favoriser les prises de conscience. En tout état de cause, le calendrier est très resserré.

M. Jérôme Lambert, co-rapporteur. Depuis six ans, Bernard Deflesselles et moi-même produisons un rapport annuel faisant état négociations internationales relatives au changement climatique. Ses modalités d'élaboration nous conduisent également faire ce que l'on peut qualifier de « diplomatie parlementaire ».

Nous mesurons le chemin parcouru. La prise de conscience est générale, à quelques exceptions près (comme par exemple la Chambre de Commerce des États-Unis, qui remet encore en cause le fait que le réchauffement climatique soit dû à l'activité humaine). Cependant, les moyens manquent ; le Fonds vert doit être alimenté.

Les engagements pris à Copenhague en 2009 sont très loin de satisfaire aux attentes. Ces négociations sont difficiles, et nous en mesurons de plus en plus les enjeux.

M. Jacques Myard. Je crois qu'une question s'impose : n'avez-vous pas l'impression que, pour emprunter une expression triviale, on « pédale dans la choucroute » sur ce sujet ? Si on dispose d'un nouvel instrument, mais que les États-Unis et la Chine n'y participent pas, nous n'atteindrons pas nos objectifs. Nous sommes aujourd'hui dans un monde transnational, au travers des opinions publiques. La responsabilité est collective dans ce dossier : les Américains, les Chinois et les Indiens ne peuvent s'en extraire. Dès lors, quelles actions diplomatiques la France envisage-t-elle pour mobiliser ces trois pays ? Par ailleurs, quelles sont, parmi les activités humaines, celles qui génèrent le plus d'émissions de gaz à effet de serre ? Je tiens d'ailleurs à souligner, Madame la Présidente, que certaines sources d'énergie, comme le nucléaire, montrent ici toutes leurs fonctionnalités positives, dans la mesure où elles n'émettent pas de gaz à effet de serre.

M. Pierre Lequiller. Je crains que, sur ce dossier, plutôt que de faire sur place, on ne recule. Ainsi, vous étiez à Varsovie, où 80 % de l'énergie proviennent du charbon, et l'Allemagne se tourne de plus en plus vers cette source d'énergie. N'a-t-on pas l'impression d'un recul par rapport aux objectifs fixés en Europe d'une part et dans le monde d'autre part ? Vous disiez que cela n'avance pas, mais la situation n'est-elle pas pire, c'est-à-dire celle d'un retour en arrière ?

M^{me} Annick Girardin. Le recul s'explique également par la crise. Vous le savez, je suis très sensible aux sujets corollaires que sont les conséquences sur l'environnement, la fonte des glaces, l'augmentation du niveau des océans ou encore la salinité des eaux. J'aimerais que vous nous indiquiez comment, au-delà de vos travaux, vulgariser les rapports et études faits sur ces sujets, afin de mieux sensibiliser les opinions publiques à ces enjeux pour qu'elles fassent pression sur les gouvernants ?

La Présidente Danielle Auroi. Je commencerai par deux observations. Tout d'abord, je veux rappeler que lorsque le processus de Kyoto a été mis en place, c'est Dominique Voynet qui était la ministre chargée de l'environnement. Une bonne partie de la classe politique nous brocardait alors, mais nous sommes aujourd'hui désolés de voir que nous avons raison. Le constat que nous dressons actuellement montre combien il convenait de mener une politique préventive.

Ensuite, l'Europe, qui a toujours été volontariste, est le moins mauvais élève de la classe mondiale. Elle a ainsi des résultats bien meilleurs que les États-Unis, la Chine, l'Inde et le Brésil.

La question que nous devons nous poser est celle de la répartition entre le volontarisme et la contrainte dans les instruments à mettre en place. Après l'échec de Stockholm, arrivera-t-on à introduire une dimension contraignante au sommet de Paris ?

S'agissant de l'énergie nucléaire, je souhaiterais simplement vous soumettre deux questions. Pourquoi les États-Unis interdisent-ils désormais la consommation de poissons sur la côte pacifique ? Que fait-on des déchets nucléaires qu'on ne sait toujours pas traiter ?

En tout état de cause, il nous revient de tout mettre en œuvre pour consommer le moins d'énergie possible.

M. Bernard Deflesselles, co-rapporteur. Allons-nous réussir à porter cet accord international en 2015 ? Je n'en sais rien, je ne suis pas devin. Mais ce dont je suis certain, c'est que le format de négociation, qui est celui des Nations-Unies, est certes complexe, mais c'est le meilleur. On n'arrivera pas à traiter ces questions sans y associer au moins 80 % des émetteurs de gaz à effet de serre. Pour mémoire, la Chine en représente 29 %, les États-Unis 17 % et l'Europe 11 %. Rapportés au nombre d'habitant, les chiffres sont encore plus éloquents. Ainsi, les États-Unis produisent 17 à 18 tonnes par habitant, l'Europe moins de 10 tonnes et la France 5 tonnes, même si, dans ce dernier cas, ce résultat est obtenu grâce à un recours massif, à 87 %, à l'énergie nucléaire et à l'hydraulique. Et les évolutions sont inquiétantes. Ainsi, alors que la Chine produisait une tonne par habitant il y a quelques années, elle émet aujourd'hui 6 à 8 tonnes par habitant. Il en ira de même pour l'Inde, qui produit aujourd'hui moins de 2 tonnes par habitant. Il nous faut donc impérativement mobiliser les États-Unis, la Chine, l'Inde et le Brésil. C'est l'objectif des Nations-Unies.

Il nous faut également déterminer le bon véhicule juridique. Il faut qu'il y ait une dimension contraignante.

S'agissant des positions des autres principaux États, je voudrais rappeler que Barack Obama, bien qu'il ait indiqué vouloir avancer sur ce dossier avant son élection puis avant sa réélection, a à chaque fois rapidement reculé, car il ne voulait pas être désavoué par le Congrès, comme l'avait été Bill Clinton. Il a toutefois encore affirmé, dans un discours au début de ce mois, vouloir aboutir dans ce dossier avant la fin de son mandat.

La Chine est très allante sur ce sujet, car elle sait qu'elle ne peut continuer à se développer si elle ne fait pas d'efforts.

Chaque pays a en réalité élaboré un « plan climat », mais quand on additionne ces plans, on n'atteint pas l'objectif de contenir le réchauffement climatique dans la limite de deux degrés. On est plutôt sur une augmentation de l'ordre de 4 à 5 degrés.

Au total, il faut un accord associant les principaux émetteurs de gaz à effet de serre – ou encore mieux tous les États –, contraignant et soumis à un contrôle avec la possibilité de sanctions.

Enfin, la répartition des émissions de gaz à effet de serre par secteur en France est la suivante : les transports sont à l'origine de 26 % des émissions de gaz à effet de serre, l'agriculture près de 21 %, le secteur résidentiel-tertiaire 19 % et les industries manufacturières un peu plus de 17 %.

M. Jérôme Lambert, co-rapporteur. Au niveau européen, je vous rappelle que nous devons atteindre les objectifs « 20-20-20 » d'ici à 2020, c'est-à-dire 20 % d'émissions de gaz à effet de serre en moins, 20 % d'énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie de l'Union européenne et 20 % d'efficacité énergétique en plus. À ce stade, nous atteindrons voire dépasserons le premier objectif, nous remplirons le deuxième, mais nous n'atteindrons pas le dernier. Toutefois, comme l'Europe ne représente que 11 % des émissions de gaz à effet de serre, tous nos efforts ne réduiront pas la facture globale. Par ailleurs, il faut souligner qu'en Europe, il existe des différences entre les États en matière de politique énergétique : il en a d'ailleurs été tenu compte dans la détermination de l'atteinte des objectifs « 20-20-20 ».

Le prochain accord devrait concerner au moins 50 % des émetteurs de gaz à effet de serre.

La Présidente Danielle Auroi. On voit bien qu'au sein de notre commission nous sommes tous d'accord avec votre présentation et votre rapport d'information. Comment entendez-vous poursuivre vos travaux ?

M. Bernard Deflesselles, co-rapporteur. Si la conférence de Paris n'aboutissait pas à un accord, ce serait un échec à double titre : d'une part pour notre pays, d'autre part pour la lutte contre le réchauffement climatique dont la prochaine avancée serait ainsi remise aux calendes grecques. Nous nous devons donc de tout faire pour que ce sommet réussisse. À cet effet, nous avons proposé au ministre, que nous avons rencontré hier, de mettre l'accent sur la diplomatie parlementaire tout au long de 2014, qui est une année de préparation et, par conséquent, une année charnière. Nous vous en ferons des points d'étape.

La Présidente Danielle Auroi. Je vous propose par ailleurs d'organiser si possible, en janvier prochain, une table ronde avec la Commission du développement durable, et d'auditionner la commissaire européen chargé de l'environnement Janez Potočnik.

La Commission a ensuite *approuvé*, à l'unanimité, le rapport d'information présenté.

II. Communication de M^{me} Annick Girardin sur l'Association des pays et territoires d'outre-mer (COM(2012) 0362 final – E 7548)

M^{me} Annick Girardin, rapporteure. Les pays et territoires d'Outre-mer (PTOM) sont des territoires insulaires de quatre États membres -Danemark, Pays Bas, Royaume Uni et France-. Pour la France, entrent dans cette catégorie la Polynésie française, les Terres australes et antarctiques, la Nouvelle Calédonie, Wallis et Futuna, Saint Barthélemy et Saint Pierre et Miquelon. Ces territoires sont associés à l'Union européenne depuis le Traité de Rome mais ils ne font pas partie de son territoire douanier et la législation européenne ne leur est pas applicable. Leur régime est largement inspiré de celui liant l'Union européenne avec les pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique). L'association entre l'Union européenne et les PTOM repose sur une décision d'association outre-mer (DAO) qui date de 2001 et expirera au 31 décembre 2013. Notre commission des affaires européennes avait, en 2010, établi un rapport d'information qui insistait sur la nécessité de prendre en compte les changements du contexte régional et international auxquels les PTOM doivent s'adapter - globalisation des échanges et défis environnementaux- et de substituer à la logique d'aide au développement qui a prévalu jusqu'à présent une logique de partenariat, afin de mieux refléter l'appartenance des PTOM à l'Union et de mieux prendre en compte les enjeux liés au développement de ces territoires en travaillant particulièrement sur leurs difficultés et vulnérabilités liées à l'insularité.

La proposition de nouvelle DAO consacre le changement de cap que nous souhaitons et pose quatre objectifs prioritaires : l'accroissement de la compétitivité des PTOM ; la coopération en faveur d'un développement durable et d'une gestion énergétique et environnementale visant à l'amélioration du bien-être des populations ; les échanges commerciaux avec le maintien de relations privilégiées (absence de droits de douane et définition plus souple des règles d'origine des produits) ; une intégration plus poussée des PTOM dans leur environnement géographique, afin de leur permettre de rester des têtes de pont de l'Union européenne.

Une fois posés ces objectifs, quels sont les moyens mis en œuvre ? La proposition initiale a été très sensiblement améliorée et le rôle primordial joué par le Parlement européen et tout particulièrement des parlementaires français dans l'élaboration de la nouvelle DAO doit être souligné. Par rapport à ce que proposait la Commission européenne, les apports sont les suivants. D'abord, les domaines de coopération entre l'Union et les PTOM ont été enrichis. Ont ainsi été inclus l'agriculture, les infrastructures avec notamment les infrastructures maritimes qui jouent un rôle primordial dans ces territoires insulaires, la formation professionnelle, le tourisme ainsi que la notion de patrimoine immatériel incluse dans l'héritage culturel et patrimonial. Par ailleurs, les PTOM seront éligibles à l'ensemble des programmes horizontaux de l'Union dont les plus importants pour la mise en œuvre des priorités de la DAO seront LIFE pour la protection de l'environnement, Erasmus plus, Horizon 2020 qui est un programme axé sur l'excellence scientifique et sur les technologies futures, COSME orienté vers la compétitivité des entreprises qui devra être particulièrement mis en œuvre dans des territoires souffrant d'un manque de compétitivité, Europe créative qui est un programme dédié au secteur de la culture. S'agissant des aides accordées à ces territoires dont il faut rappeler qu'ils ne sont pas éligibles aux fonds structurels de la politique régionale européenne, elles continueront à transiter par le Fonds européen de développement (FED). C'est par le FED, qui ne fait pas partie du budget de l'Union et qui est financé par les contributions des États membres, qu'est également assurée l'aide financière aux pays ACP.

Nous nous étions interrogés avec Hervé Gaymard dans notre rapport de 2010 sur la pertinence de cet instrument financier et son maintien comme vecteur de coopération de l'Union européenne avec les PTOM. S'ajoute à cette interrogation de principe, les problèmes liés à la complexité et la lourdeur des procédures du FED qui ont des conséquences notamment sur la consommation de ces crédits dans des collectivités qui n'ont bien souvent pas les moyens logistiques et d'ingénierie pour les mettre en œuvre. La formule du FED est conservée dans la nouvelle DAO. L'enveloppe financière prévue initialement par la Commission européenne à hauteur de 321 millions d'euros a toutefois été rehaussée à hauteur de 364,5 millions d'euros. Pour rappel, l'enveloppe globale pour les PTOM dans le FED pour la période 2008-2013 était de 286 millions d'euros. La Commission a inséré la nécessité de prendre en compte les moyens limités des PTOM dans la définition des modalités de programmation du FED et de la mise en œuvre de ces programmes. En revanche, alors que c'était un point important pour la France, la Commission n'a pas accédé à la demande de simplifier drastiquement les procédures du FED. La Commission européenne a seulement revu les règles de programmation *a minima* afin d'avoir une plus grande souplesse dans l'élaboration des lignes directrices. Les mesures de simplification seront prises à l'occasion de l'élaboration de ces lignes et concerneront principalement l'appui budgétaire et l'instruction des dossiers. On ne peut qu'insister sur la nécessité pour la DÉGÉOM d'être étroitement associée à l'élaboration de ces lignes directrices afin de permettre que les crédits du FED soient plus et mieux mobilisés.

Il faut souligner enfin l'importance des questions commerciales pour des territoires dont la dépendance aux marchés européens est grande. La mondialisation et la libéralisation des échanges a en effet érodé les préférences commerciales dont bénéficient les PTOM. En effet, les produits originaires des PTOM importés dans l'Union européenne ne sont pas soumis aux droits de douane. Cet avantage accordé aux produits originaires des PTOM explique l'importance qui s'attache à la définition des règles d'origine, c'est-à-dire les conditions pour qu'un produit soit considéré comme originaire d'un PTOM, en particulier quand il est obtenu à partir, totalement ou partiellement, de produits non originaires des PTOM. Il faut noter que les pays ACP se voient souvent accorder un traitement plus favorable s'agissant des exonérations aux règles d'origine qui sont reconduites automatiquement, ce qui n'est pas toujours le cas des PTOM. Dans ce contexte, la signature par l'Union européenne d'accords de libre-échange peut avoir des conséquences très négatives pour les PTOM qui ne font pas partie du territoire douanier de l'Union et ne sont donc pas compris dans le champ d'application de ces accords. Ainsi, le projet d'accord avec le Canada ruine les espoirs de développement de filières travaillant sur des produits venant du Canada et qui étaient transformés à Saint Pierre et Miquelon avant d'accéder au territoire européen en franchise de droits de douane. La libéralisation complète des échanges entre le Canada et l'Europe érode grandement l'intérêt pour le transit par Saint Pierre et Miquelon. Un accord de libre-échange avec les États-Unis touchera par le même processus la Polynésie française ou Saint Martin.

Sous ces réserves, et compte tenu des avancées obtenues par le Parlement européen sur la nouvelle décision d'association, je vous propose d'adopter la présente proposition d'acte communautaire.

La Présidente Danielle Auroi. Alors que les programmes comme Life sont peu utilisés, comment faire pour les populariser dans ces territoires qui en ont besoin, tant pour la protection des ressources de la pêche ou de leur biodiversité ?

M. Pierre Lequiller. Quelles sont les raisons qui font que ces territoires ont du mal à recourir aux moyens du Fonds européen de développement ?

M^{me} Annick Girardin, rapporteure. Pour l'élaboration des schémas nécessaires à l'obtention des aides du FED, les pays et territoires d'outre-mer ont peu de ressources en ingénierie et en logistique. Saint Pierre et Miquelon a ainsi recruté des agents supplémentaires à cet effet. Plus la collectivité est petite, plus les moyens sont limités. Les régions ultrapériphériques (RUP) sont des territoires d'une autre dimension en comparaison. Cette problématique rejoint celle, plus générale, de la consommation des crédits des fonds européens dans le cadre de la politique régionale. Les crédits sont difficiles à obtenir, à suivre et à justifier. On s'interroge parfois sur la nécessité de maintenir deux statuts différents – RUP et PTOM. La France a mené cette réflexion et a décidé de conserver le statut de PTOM pour les collectivités d'outre-mer. Il est vrai que les RUP ont un accès aux fonds structurels de la politique régionale ; toutefois on ne peut pas bénéficier de ce statut en maintenant sa propre fiscalité et son régime douanier autonome.

M. Gilles Savary. Pouvez-vous préciser quels sont les autres PTOM dépendant d'autres pays européens ? Quels sont les taux de consommation des crédits du FED ?

M^{me} Annick Girardin, rapporteure. Dépendant du Danemark, on peut citer le Groenland, des Pays Bas, les Antilles néerlandaises et de la Grande Bretagne, les îles Falkland, les Bermudes ou les îles vierges britanniques.

Saint Pierre et Miquelon a un taux de consommation des crédits du FED d'environ 80 % mais pour d'autres territoires, le taux est de moins de la moitié. J'ajouterais que s'il est utile de bénéficier de ces fonds, le soutien aux entreprises est essentiel.

Enfin, je terminerais par une déclaration du ministère fédéral des pêches canadien qui a souligné l'intérêt que représente un accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Canada du fait des importations importantes des produits de la mer par l'Europe qui se montent à 25 milliards de dollars par an. Je ne suis pas certaine que nous ayons les moyens de faire face à cette concurrence !

III. Nomination à des groupes de travail

Sur proposition de la **Présidente Danielle Auroi**, la Commission a nommé :

– **M^{mes} Danielle Auroi, Seybah Dagoma, Annick Girardin et Marie-Louise Fort**, ainsi que **MM. Hervé Gaymard et Michel Piron** pour le groupe de travail sur la politique commerciale de l'Union européenne.

La séance est levée à 17 h 45

Membres présents ou excusés

Commission des affaires européennes

Réunion du mercredi 13 novembre 2013 à 16 h 30

Présents. – M^{me} Danielle Auroi, M. Christophe Caresche, M. Bernard Deflesselles, M^{me} Annick Girardin, M. Jérôme Lambert, M. Pierre Lequiller, M. Jacques Myard, M. Gilles Savary

Excusés. - M. Yves Daniel, M^{me} Marietta Karamanli, M. Jean-Claude Mignon, M. Michel Piron