



Grenelle 1 et 2 et GIEC

Geneviève FIORASO, députée, OPECST

Sciences-Po Paris, mardi 15 novembre 2011

Une gouvernance du changement climatique et de la protection de l'environnement

▪ Deux exemples, deux démarches

- Au niveau mondial : le GIEC, Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat, plus connu comme IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change
- En France : le Grenelle 1 et 2 de l'environnement et leur mise en œuvre



Un objectif commun : la lutte contre le réchauffement climatique, mais des missions différentes (recommandations/ loi) et deux méthodes originales



▪ **Témoignage d'une actrice du Grenelle : Michèle Pappalardo**, Présidente de l'Ademe de 2003 à 2008, puis Commissaire générale au développement durable jusqu'en mai 2011 au MEEDDAT/MEEDeM, aujourd'hui conseillère maître à la Cour des Comptes, en charge du dossier du nucléaire



Grenelle, les textes de référence

- Site officiel du Grenelle de l'environnement :
<http://www.legrenelle-environnement.fr/>
- Grenelle « projet de loi portant engagement national pour l'environnement » (urgence déclarée) déposé au Sénat le 12.01.2009 : <http://www.senat.fr/dossierleg/pjl08-155.html>
- Rapport n°3021 en 2006 de Jean-Yves le Déaut et Nathalie Kociusko Morizet : « Rapport fait au nom de la mission d'information sur l'effet de serre » <http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-info/i3021-tl.asp>
- MA Hermitte « La nature juridique des quotas d'émission de gaz à effet de serre » Les annales de la régulation, Université de Paris 1, 2005
- Grenelle de l'environnement « Document récapitulatif des tables rondes » novembre 2007
<http://www.legrenelle-environnement.fr:grenelle-environnement>



GIEC, les textes de référence

- Bilan 2007 des changements climatiques : Rapport de synthèse, Un rapport du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), 2008

http://www.ipcc.ch/pde/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_fr.pdf

- GIEC : un rapport spécial sur les Energies renouvelables, developpement-durable.gouv.fr, 9 mai 2011

<http://www.developpement-durable.gouv.fr:GIEC-un-rapport-special-sur-les.html>

- Principales conclusions du rapport du GIEC : il faut agir d'urgence, notre-planete.info, 6 février 2007,

http://www.notre-planete.info/actualites/actu_1100_conclusions_rapport_GIEC_agir_urgence.php

- Fonctionnement du GIEC, ecoresponsabilite.environnement.gouv.fr, 2006

http://www.ecoresponsabilite.environnement.gouv.fr/article.php3?id_article-547

- Grande réforme pour le GIEC

<http://www.actualites-news-environnement.com/26544-reforme-GIEC.html>

- Les énergies renouvelables : le GIEC y croit, août 2011,

<http://www.frequenceterre.com/chroniques-environnement-090811-2292-les-energies-renouvelables-le-giec-y-croit.htm>

- « qu'est-ce que le Giec » par Jean-Marc Jancovici



GIEC, création et objectifs

- Création en 1988, à la demande du G7 (USA, Japon, Allemagne, France, RU, Italie, Canada), de l'IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change (Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat) par deux instances de l'ONU : l'Organisation météorologique mondiale (OMM-WMO) et le Programme des Nations Unies sur l'Environnement (PNUE)
- Rôle : conseil des dirigeants mondiaux pour lutter contre le changement climatique
- Choix d'un conseil scientifique indépendant des intérêts nationaux et économiques
- Chargé de formuler des recommandations « pertinentes » et « non normatives »



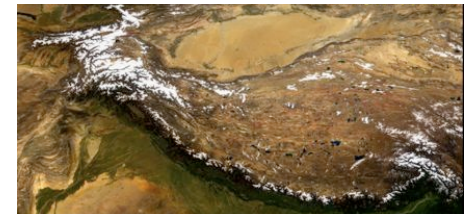
GIEC, méthode et organisation

- Association de pays, pas de personnes (institution ONU//OMS)
Ouvert à tous les pays membres de l'ONU
- Mission : « évaluer l'information scientifique, technique et socio-économique qui concerne le risque de changement climatique provoqué par l'homme »
- Analyse des milliers de publis et docs scientifiques, hors medias généralistes, pour faire un point régulier sur l'état des connaissances mondiales sur le changement climatique, ouvert aux points de vue contradictoires si base scientifique
- Ne conduit aucune recherche propre, fournit des documents qui servent d'outils d'aide à la décision pour les sommets du climat et de l'environnement



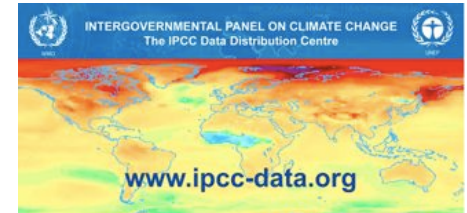
GIEC, méthode et organisation

- Préparation des publications par 3 groupes de travail, formés de centaines de scientifiques internationaux (J Jouzel, P Criqui...) ayant chacun une mission propre :
 - GT1 : bases scientifiques (indicateurs, causes, rythme...),
 - GT2 : impacts du changement climatique et de l'adaptation au phénomène
 - GT3 : maîtrise et réduction des gaz à effet de serre : possibilités de limitation des émissions de GES, scénarios de réduction ou de cessation des GES imputables à l'activité humaine
- Rapports faits par équipes de rédacteurs nommés par les gouvernements et les organisations internationales.



GIEC, méthode et organisation

- Etapes de validation avant parution rapports : évaluation scientifique par scientifiques et économistes (transparence et crédibilité), relecture par experts des gouvernements avant présentation finale en séance plénière pour approbation
- Fréquence sessions plénières : au moins une fois par an pour statuer sur la structure, les principes et procédures, le programme de travail et élire le Président et bureau, adoption rapports
- Chacun des 3 groupes de travail publie un rapport complet (1000 pages) puis un résumé pour décideurs (15 pages très relues par les experts/gouvernement) et un résumé technique.



GIEC : une information (trop) consensuelle ?

- Les informations du GIEC font l'objet d'un consensus scientifique garanti par la méthode (analyses pluralistes, pluridisciplinaires, transparence, contre-expertises...) mais les scénarios ne sont-ils pas trop larges dans leurs hypothèses et trop lointains (2050 ?)
- Exemple du rapport 2007-2008 : les informations couvrent un spectre très large. Le rapport de consensus prévoit que, faute de nouvelles mesures pour limiter les émissions de GES, la température moyenne de la planète augmentera de 1,8 à 4° au cours du 21^{ème} siècle (0,7° au 20^{ème} siècle) : la fourchette est très large et les conséquences très différentes, puisque le seuil de 2 % est considéré comme irréversible (fonte des glaciers, hausse niveau océans, rareté de la ressource en eau...)
- De même dans le rapport sur les ENR, mai 2011, le scénario le plus optimiste prévoit qu'en 2050, 77 % de l'approvisionnement énergétique mondial pourrait venir des ENR, et le plus pessimiste indique 15 %... **Ne faudrait-il pas un GIEC plus directif ?**



GIEC, méthode et organisation

- **5 rapports publiés ce jour, en lien avec sommets mondiaux**
 - Rapport de 1990, suivi de la signature au sommet de Rio (1992) de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (UNFCCC-CCNUCC)
 - Rapport de 1995, suivi, en 1997, de l'adoption du protocole de Kyoto
 - Rapport de 2001, quand Georges Bush a dit non à Kyoto
 - Rapport de 2007, qui encadre les négociations des suites à donner au protocole de Kyoto, qui expire le 31/12/2011
 - Rapport de mai 2011, sur les énergies renouvelables et les différents scénarios de développement des ENR à 2020 et 2050



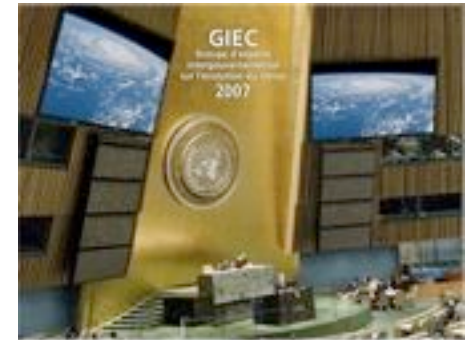
GIEC, points forts et limites

- Originalité de la méthode : associe chercheurs, ONG et politiques, ne mène pas de recherche mais évalue l'état de l'art mondial
- Une expérience de démocratie et de réflexion au niveau mondial intéressante sur un sujet vital pour l'avenir de la planète, reconnue au plus haut niveau : Prix Nobel de la Paix en 2007 pour le GIEC et Al Gore
- **MAIS...**
 - une absence de corps exécutif qui fragilise les réponses à la crise du climat...**
 - d'où une réforme en cours de l'organisation du GIEC**



GIEC, une réforme en cours

- Réforme amorcée en 2008, avec la nomination d'un Conseil Inter-Académies, consortium d'académies nationales de science, pour réformer la structure et améliorer les procédures
- Sommet d'Abu Dhabi en mai 2011, adoption de réformes :
 - création d'un **comité exécutif** pour superviser les activités quotidiennes du groupe et agir sur les questions urgentes, composé de 13 personnes, mené par le Président, incluant les VP et les responsables des GT et unités de soutien technique
 - procédure de **conflit d'intérêt** plus rigoureuse et transparente pour les experts
 - **protocole détaillé** pour la **gestion des erreurs** et **revue des incertitudes scientifiques**
 - report d'une décision sur le mandat exact du Président et DG (durée notamment). Dr Rajendra Pachauri est Président depuis 2002, jusqu'en 2014 ?



Grenelle de l'environnement

La lutte contre le changement climatique : une priorité

▪ **Objectifs des lois Grenelle** : loi d'orientation et de programme qui affirme « la lutte contre le changement climatique ... au premier rang des priorités », s'inscrivant dans le protocole de Kyoto de 1997 (stabilisation GES entre 2008 et 2012) et surtout dans la **directive européenne des « 3 x 20 » à l'horizon 2020** (avec 1990 en référence), face à l'augmentation des émissions de GES (+ 70 % entre 1970 et 2004, dont 24 % depuis 1990 :

- réduction d'au moins 20 % des émissions de gaz à effet de serre
- amélioration de 20 % de l'efficacité énergétique
- 20 % d'énergies renouvelables dans la consommation énergétique (23 % pour la France)

▪ Et un **objectif de division par 4 en 2050**

- Grenelle 1 : les **objectifs** de l'Etat français pour lutter contre le changement climatique, votée à l'unanimité, promulguée le 3 août 2008
- Grenelle 2 : les **mesures** pour atteindre ces objectifs, loi votée par la majorité présidentielle seulement, promulguée le 12/7/2010



Grenelle de l'environnement

Une méthode originale

- **Un travail coopératif** : élaboration de propositions de juillet à octobre 2007 avec les acteurs de la société, avec l'ambition de réussir une mutation de l'ensemble du corps social :
 - **5 collèges**, patronat, syndicats, ONG environnementales, Etat et collectivités territoriales et **un comité de suivi** avec les 5 collèges
 - **6 groupes de travail** : énergie-climat, biodiversité et ressources naturelles, santé et environnement, production et consommation durables, institutions et gouvernance, développement écologique favorable à la compétitivité et à l'emploi et **2 ateliers intergroupes** (OGM et déchets)
 - **un travail important** : 19 réunions en région avec 15 000 participants, 8 forums internet porteurs de 14 000 contributions, 2 débats préalables au Parlement, 31 organes consultatifs saisis, plus de 30 000 participants, 4 tables rondes, présidées par le Ministre d'Etat, Jean-Louis Borloo avec 268 engagements et 34 comités opérationnels (Comop)
 - 34 comités opérationnels qui travaillent de décembre 2007 à mai 2008



Grenelle de l'environnement

Une méthode originale

- **la mobilisation des acteurs :**

- **un Etat qui se veut exemplaire** : mobilisation des acteurs de la sphère étatique, avec une circulaire ministérielle aux Préfets du 23 mars 2009, reprenant les 6 grandes thématiques

- une **incitation pour les établissements publics** (intercommunalités...) : invités par le Ministre à introduire le Grenelle dans leurs contrats d'objectifs pluriannuels par des avenants spécifiques. Un résultat chiffré : 201 dispositions pour la mise en œuvre de 108 engagements

- le **rôle essentiel des collectivités locales** : appels à projet avec possibilités de financement : fonds chaleur Ademe, 8 pôles de compétitivité éco-techs, agendas 21 locaux (près de 600 à ce jour), éco-quartiers, éco-cités, relayés par l'Europe avec « smart cities »

- une **contractualisation avec les acteurs privés** : près de 20 conventions passées avec les secteurs professionnels, industrie pharmaceutique, agents immobiliers, chimie...

- vis-à-vis des **particuliers** : sensibilisation, information, incitations fiscales (éco-prêt à taux zéro, bonus écologique...).



Le dispositif législatif du Grenelle 1

- **les grands engagements prennent force de loi**

- des débats approfondis d'octobre 2008 à juillet 2009 : 59 heures de débat en tout
- 3290 amendements déposés dont 689 acceptés
- 2 lectures à l'Assemblée et au Sénat
- Adoption à l'unanimité par le Parlement le 23 juillet 2009, promulguée le 3 août 2009
- 57 articles répartis en 6 grands titres correspondant aux groupes de travail



Le dispositif législatif du Grenelle 1

▪ des exemples concrets de dispositions :

- **Transports** : lancer 2000 km de LGV d'ici 2020, investir 2,5 MdE dans le développement des TCSP
- **Eau** : atteindre ou conserver, d'ici 2015, le bon état écologique pour l'ensemble des masses d'eau, continentales et marines
- **Biodiversité** (20 % espèces animales menacées à brève échéance) : plans à 5 ans de conservation ou restauration de 31 espèces végétales et animales en danger d'extinction
- **Santé-environnement** : débat public national sur les nanotechnologies
- **Gouvernance** : meilleure information du public sur la composition des produits industriels, notion de « démocratie écologique » liée à la méthode utilisée



Le dispositif législatif du Grenelle 2

- **Une procédure d'urgence pour « la boîte à outils »**
(une seule lecture devant AN et Sénat)

- **Préparation en amont**, début 2008, par les services de l'Etat (MEEDDAT puis MEEDeM), en parallèle et suite aux travaux du Grenelle. Texte adopté en conseil des ministres le 7 janvier 2009 : 274 articles au lieu des 102 initiaux, touche 25 codes différents, 55 heures de débat en commissions, 18 réunions, 1457 amendements discutés, 619 adoptés
- un texte divisé en **6 titres**, reprenant les grands domaines du Grenelle
- **Création de la commission du développement durable** à l'AN en juillet 2009, avec 2 rapporteurs (mais l'énergie reste traitée par la CAE, avec 2 rapporteurs pour avis)



Le dispositif législatif du Grenelle 2

- **des exemples concrets de dispositions :**

- **énergie** : normes de rupture dans les bâtiments neufs, BBC à 50 KWh/an/m² et BEPOS en 2020, accélération de la rénovation thermique du parc ancien et des bâtiments de l'Etat

- **biodiversité** : trame verte et bleue

- **déchets** : mise en place d'un traitement durable des déchets, avec une incitation financière

- Mais la majorité vote seule ce texte, car l'opposition estime qu'il y a un recul par rapport aux objectifs du Grenelle 1 (Christian Jacob, Pdt de la Commission Mixte Paritaire parle de « *fruit d'un compromis* »), et polémique sur la taxe carbone, abandonnée en mars 2010 par le gouvernement, après rejet du Conseil Constitutionnel. François Fillon précisant alors que « *cette taxe se fera au niveau européen ou ne se fera pas* ». Le PS avait fait une contreproposition jugée plus efficace et moins injuste socialement, la contribution climat-énergie.



Les moyens financiers du Grenelle

- 19 MdE engagements sur 2009-2011 et 17 MdE (CDC et allègements fiscaux) avec plusieurs composantes :

- Allègements fiscaux : éco-prêt à taux zéro, crédit d'impôt développement durable...
- Investissements : infrastructures de transports en commun
- Crédits spécifiques MEEDeM et autres ministères
- Dépenses nouvelles financées par l'Ademe : fonds chaleur, démonstrateurs, déchets et sites pollués
- Caisse des dépôts : prêts hyperbonifiés pour la rénovation thermique des logements sociaux
- R&D et innovation : Investissements d'Avenir : projets IEED, projets pôles de compétitivité ecotechs



Des moyens insuffisants dans un contexte de crise budgétaire

- **Le besoin en financement** pour atteindre les objectifs à 2020 est évalué à **450 MdE** (dont 205 pour les bâtiments), soit 45 MdE/an...
- **Un décalage et un retard** déjà constatés par le Comité d'Evaluation du Grenelle et dans le rapport publié le 7 novembre dernier par le MEEDeM « Trajectoires 2020-2050 vers une économie sobre en carbone », réalisé par le comité ad'hoc présidé par Christian de Perthuis, professeur d'économie à l'université Paris-Dauphine qui préconise notamment la **généralisation de la tarification du carbone dans l'économie** et l'intégration de la politique climatique dans la stratégie de développement industriel et de R et D.
- **Les objectifs du Grenelle vont-ils être considérés comme un levier de croissance et de compétitivité ou le retard constaté va-t-il s'accroître dans un contexte de retour à l'équilibre budgétaire ?**

PAS NETTE,
LA PLANÈTE!

