

Préambule

Adaptation au changement climatique : mieux définir les enjeux pour engager le débat

Par Ronan DANTEC

Sénateur de Loire-Atlantique et membre du Conseil national de la transition écologique (CNTE)

Le récent échec de la COP de Glasgow dans sa capacité à crédibiliser un scénario partagé de stabilisation du climat sous 1,5°C souligne, sans ambages, l'enjeu d'intégrer sans tarder les questions d'adaptation au réchauffement en cours dans un nombre considérable de politiques publiques.

Nous le savons aujourd'hui de manière quasi certaine : nos contrées, où le réchauffement sera supérieur à la moyenne planétaire, connaîtront, dans les vingt à trente prochaines années, une augmentation des températures se situant entre 3 et 4°C, en fonction de la rapidité et de la réalité de l'application des engagements pris à Glasgow. Pourtant, mon propos ne se veut pas, je me dois de le souligner, particulièrement catastrophiste.

Une augmentation de la température de 3,5°C en France revient tout simplement à un réchauffement mondial de 2,3°C. Ce dernier nombre correspond au scénario intégrant les engagements actuels de réduction pris par les États à Glasgow, et part donc du principe qu'ils seront tenus. Nous faisons donc le pari, déjà optimiste, de la stabilisation du climat à ce niveau, sans boucle de rétroaction trop forte par le jeu de la réduction de la réflexion arctique ou le relargage de grandes quantités du méthane stocké dans le permafrost. Nous ne donnons donc pas d'importantes marges de sécurité, comme nous le faisons souvent en politique publique, mais nous nous contentons de chercher à nous adapter à l'inéluctable, sans imaginer de scénarios plus catastrophistes. J'insiste particulièrement sur ce point. Le passage obligé par une stratégie d'adaptation efficace contraint à se situer dans le cadre d'un scénario clairement défini, et le plus simple est de se fonder sur les projections découlant des engagements pris dans le cadre de l'Accord de Paris. Ce cadre étant fixé, il s'agit donc, dans le préambule de ce dossier dont je salue l'importance, d'esquisser quelques enjeux prioritaires qui devront se décliner en priorités d'action publique. Elles devront ensuite être constamment affinées et hiérarchisées par rapport à l'importance des impacts, secteur par secteur, mais aussi au regard des chronologies dans la rapidité de survenance des conséquences redoutées.

Il s'agit de débattre démocratiquement, à partir d'analyses étayées, des coûts de chaque mesure au vu des bénéfices attendus et, évidemment, des modèles de financement de ces politiques d'adaptation qui pourraient assez rapidement se révéler particulièrement onéreuses, notamment en ce qui concerne l'adaptation des infrastructures et des réseaux. Un des premiers points à rappeler, voire à éclaircir, est ainsi de souligner que nous allons limiter notre propos aux politiques publiques anticipant et remédiant aux conséquences du réchauffement climatique en France. Nous allons parler de sécheresse et d'inondation, de normes du bâti, de la montée des eaux, de l'évolution des productions agricoles et forestières... Autant de sujets essentiels qui méritent une grande attention. Mais nous ne parlerons pas ici des crises géopolitiques et migratoires, de rupture dans l'équilibre alimentaire mondial, des impacts sur les grands échanges économiques mondiaux..., ce n'est pas le périmètre « classiquement » retenu quand on parle « d'adaptation ». Pourtant, nous le savons tous, ce sont bien à ces grands bouleversements mondiaux que nous risquons d'être confrontés, aussi c'est cette menace globale qui rend absolument vitales des politiques de réduction massive des émissions de CO₂. Sans affectionner particulièrement les phrases définitives, je dois néanmoins souligner que c'est quand même bien là que se joue le destin de l'humanité et que nous avons donc toujours besoin de politiques d'atténuation très volontaristes respectant les préconisations du GIEC. Il faut aussi signaler que nous ne traitons pas ici d'un autre sujet majeur d'adaptation, qui est l'intégration dans nos modes de vie et de production de cette absolue nécessité de nos propres réductions d'émissions de CO₂. L'objectif européen de réduction de 55 % des émissions de CO₂ en 2030 va nécessiter un effort considérable, il est pourtant déjà insuffisant pour rester sous la barre de 1,5°C d'augmentation de la température moyenne mondiale. Ce numéro d'avril 2022 de *Responsabilité & Environnement* avec pour thème l'« Adaptation au changement climatique » va passer en revue nombre de sujets.

Ce préambule n'a donc pour vocation que de simplement esquisser différentes priorités et enjeux. Sans chercher à être exhaustif, j'en définirai néanmoins cinq.

Le premier enjeu est d'ordre démocratique. Il réside dans le droit à l'information et la capacité de construire un débat sérieux et serein. Cet enjeu est complexe et redoutable. Nous savons parfaitement que les pouvoirs publics n'aiment pas inquiéter outre mesure les populations, au risque de retarder la diffusion de l'information, au motif, pas obligatoirement illégitime, de données encore insuffisamment vérifiées... Je suis convaincu que ce retard dans le « porter à connaissance » peut avoir la conséquence inverse, en laissant la place, dans une société où les nouveaux canaux d'information, autrement dit les « réseaux sociaux », sont nombreux et impactants, à des informations mal assimilées, voire fausses. Il en est ainsi de ces cartes particulièrement anxiogènes sur la montée des eaux, où l'on se contente d'appliquer une « côte » supplémentaire et de rayer ainsi, d'un trait de plume, des territoires entiers..., en oubliant toute chronologie (quand et suivant quelle montée des températures) et, évidemment, les capacités réelles, pourtant démontrées par l'histoire, des sociétés humaines à trouver des solutions en matière d'aménagement. Pour éviter des débats anxiogènes et schématiques, il faut absolument que l'État propose des outils de diffusion des connaissances à la fois simples et intelligibles, construits avec les organismes dédiés et la communauté scientifique, qui permettent à chaque citoyen de se projeter facilement dans son propre avenir, sur ce qui est le plus prévisible pour son territoire, à des échéances proches mais aussi lointaines. Cette base de connaissances est aussi particulièrement nécessaire pour les élus locaux, notamment dans leurs choix d'aménagement qui peuvent engager leurs territoires dans la durée.

Le portail DRIAS (son objet : donner accès aux scénarios climatiques régionalisés français sur l'impact du changement climatique et l'adaptation de nos sociétés à celui-ci et à leur environnement) mis en place par l'État en partenariat avec Météo-France, l'Institut Pierre-Simon Laplace (IPSL) et le Cerfacs (Centre européen de recherche et de formation avancée en calcul scientifique), a été une première étape dans la volonté de créer un outil d'information ouvert à tous. Il s'agit maintenant d'en proposer un plus simple et qui soit « grand public ». En tant que président de la commission spécialisée du Conseil national de la transition écologique (CNTE) chargée de l'orientation et de l'action de l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC), je tiens à souligner la qualité des travaux engagés en ce sens, et je pense que cet outil sera accessible dans quelques mois.

Le deuxième enjeu concerne l'agriculture. C'est clairement le secteur qui est, par définition, le plus exposé aux caprices de la météo, et donc aux évolutions structurelles liées au réchauffement climatique. J'avoue aujourd'hui ma crainte de voir ce secteur chercher plus à retarder qu'à anticiper sa nécessaire mutation. Dans le rapport que nous avons produit avec mon collègue Jean-Yves Roux, sénateur des Alpes de Haute-Provence, au nom de la Délégation à la prospective du Sénat, nous écrivions : « Les projections montrent qu'il faut s'attendre pour l'avenir à des sécheresses agricoles de plus en plus fréquentes et d'une sévérité inconnue à ce jour en France, ce qui, en l'absence de mesures d'adaptation, pourrait très fortement altérer le potentiel de production agricole [...] Confrontée à des perturbations climatiques de plus en plus intenses et fréquentes, ainsi qu'à une rareté croissante de la ressource hydrique, l'agriculture n'a pas d'autre choix que de s'engager résolument dans une politique d'adaptation. Celle-ci devra porter non seulement sur les pratiques et les techniques culturelles, mais aussi sur le choix des cultures. »

Je ne vois pas, depuis, une accélération des prises de conscience au-delà de déclarations convenues. Le Varenne agricole de l'eau et du changement climatique, encore en cours à l'heure où j'écris ces lignes, dira où en est la profession, mais je crains le maintien, voire l'exacerbation des tensions. La guerre de l'eau peut tuer, nous l'avons malheureusement constaté à Sivens avec la mort tragique d'un jeune militant. Cette capacité à réguler le partage de cette ressource vitale nous en dira aussi beaucoup sur la capacité de notre société à affronter collectivement ce défi de l'adaptation au changement climatique.

Les dernières annonces faites sur l'évolution du système assurantiel ne donnent pas, par exemple, le bon signal quant à notre capacité collective à anticiper les crises à venir. Utiliser le deuxième pilier de la PAC, celui qui doit financer les transitions, pour abonder un fonds d'assurance structurellement déficitaire, sans qu'apparaissent des modulations de primes ou de couverture en fonction des efforts fournis pour anticiper le réchauffement, pourrait se révéler catastrophique. Finalement, en couvrant seulement les risques sans exiger de contreparties en matière d'évolution des pratiques, le danger est de retarder nos nécessaires adaptations, avec le risque, à terme, d'un effondrement économique brutal de filières agricoles complètes.

Troisième enjeu, une mobilisation des territoires est absolument essentielle. On peut déjà souligner d'importantes mobilisations régionales, sur le modèle du projet AcclimaTerra qui, porté par la région Nouvelle-Aquitaine et la communauté scientifique, repose sur la mise en commun des connaissances et l'écriture de scénarios sur les évolutions attendues. Mais la mobilisation de la maille communale, qui se situe au plus près des conséquences concrètes du réchauffement, reste encore trop disparate. Il me semble ainsi essentiel que les prochains plans Climat-Air-Énergie territoriaux (PCAET), obligatoires dans toutes les intercommunalités de plus de 20 000 habitants, comprennent un véritable diagnostic de vulnérabilité des territoires concernés, débouchant sur des actions pour y remédier. Elles pourraient faire l'objet d'une contractualisation avec l'État dans le cadre des nouveaux contrats de relance et de transition écologique (CRTE).

Le quatrième enjeu à approfondir est celui de la place des « Solutions fondées sur la nature » dans la stratégie à mettre en œuvre. Ce sujet est passionnant ; et il est enthousiasmant d'imaginer que les politiques que nous allons engager pour lutter contre les effets du réchauffement peuvent ainsi nourrir une véritable stratégie nationale de reconquête de la biodiversité. Le rôle des zones humides et des zones d'expansion des crues dans la lutte contre les inondations, la restauration des mangroves pour limiter l'impact de la montée des eaux dans les territoires ultramarins, la végétalisation des villes pour lutter contre les îlots de chaleur et, par là même, la création de véritables écosystèmes urbains... les opportunités ne manquent pas. Néanmoins, ce rôle joué par les « Solutions fondées sur la nature » étant devenu un passage obligé de tout discours sur l'adaptation au changement climatique, il va être nécessaire de l'affiner, de mieux caractériser ces solutions tant au regard de leur faisabilité que de leur impact, de voir comment elles s'inscrivent dans une stratégie de biodiversité plus globale pour qu'elles n'apparaissent pas comme des solutions miracles, et donc décevantes à terme.

Enfin, et c'est le dernier grand enjeu que j'aborderai ici, la mobilisation de notre société et de la puissance publique face à ce défi considérable qui nous accompagnera tout au long du XXI^e siècle, nécessite une solidarité accrue. Face aux défis du réchauffement, nous nous devons de faire société, d'imaginer des solutions qui renforcent notre cohésion et notre vivre-ensemble. La véritable expérience de la canicule de 2003, dont les victimes étaient souvent des personnes seules et isolées, a montré l'importance d'une culture de l'attention portée à l'autre, à sa voisine ou à son voisin de palier. Elle a souligné le rôle du service public : quand le facteur est aussi une sentinelle, en capacité de vigilance quand le courrier non relevé alerte sur une possible détresse. Nous avons affiné ces outils de vigilance en période de crise : ainsi, les centres communaux d'action sociale (CCAS) disposent aujourd'hui de listes de personnes vulnérables à appeler en période de canicule. C'est un exemple concret d'adaptation, il faut encore renforcer les actions en la matière. Nous devons ainsi construire des outils de mutualisation face aux risques encourus. Ce n'est évidemment pas à une famille de supporter seule les conséquences d'un réchauffement qui peut entraîner la perte de son domicile, la solidarité nationale doit jouer. C'est aujourd'hui le cas à travers les couvertures assurantielles et le fonds Barnier, mais cette solidarité doit surtout se concrétiser dans une logique de réponse collective aux catastrophes naturelles. Il est évident que les sommes conséquentes que vont nécessiter les politiques de prévention des risques liées aux aléas climatiques appellent une révision en profondeur de la manière d'abonder ces fonds. À titre d'exemple, les sommes nécessaires pour réaliser des travaux et financer l'indemnisation de propriétaires confrontés au recul du trait de côte du fait de la montée des eaux vont, à elles seules, largement dépasser, dans les prochaines années, le total des sommes collectées dans le cadre du fonds Barnier. De nouveaux mécanismes de mutualisation et d'intervention de l'État devront être définis. Sur ce point, il nous faudra rapidement écarter l'hypothèse d'une gestion et d'un financement assurés à la maille du bloc communal, qui amènerait de petites intercommunalités à devoir financer des travaux, dont les coûts se situent très au-delà de leurs capacités budgétaires.

Débattre de l'adaptation est essentiel pour notre avenir, pour prioriser nos interventions et anticiper des évolutions inéluctables. Plus le débat public sera étayé et approfondi, et plus vite nous intégrerons dans nos politiques d'aménagement, de l'ouvrage d'art au plan d'urbanisme, ces contraintes que nous ne pouvons plus ignorer. Et plus vite nous serons en capacité d'apporter des réponses robustes et financièrement maîtrisées aux conséquences du réchauffement. Ce débat s'inscrit aujourd'hui dans un calendrier fixé à la suite de la décision de l'État visant à mener cette réflexion dans le cadre du PNACC3 (plan national d'adaptation au changement climatique n°3), lequel s'articule avec le débat qui s'engage avec les différents acteurs concernés dans le but de nourrir la prochaine loi de programmation quinquennale sur l'énergie et le climat. C'est un choix important, c'est même une reconnaissance, même si la loi ne met pas sur le même plan SNBC (Stratégie nationale bas-carbone), PPE (Programmation pluriannuelle de l'énergie) et PNACC, de l'importance des politiques d'adaptation, qui sont ainsi mises au même niveau et bénéficient du même calendrier que les documents stratégiques d'atténuation. C'est une opportunité précieuse pour faire en sorte que la société française se saisisse de ces enjeux et commence à les hiérarchiser et à les quantifier, au-delà des nécessaires slogans d'alerte. Ce numéro d'avril 2022 de *Responsabilité & Environnement* vient donc à point nommé pour nourrir ce débat collectif.