

Les stratégies européenne et française d'adaptation au changement climatique

Par Jérôme DUVERNOY, Marie CARREGA et Sarah VOIRIN

Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique

Dans cet article, nous présentons un bref historique des politiques d'adaptation au changement climatique de l'Union européenne et de la France, qui sera suivi d'un panorama des politiques actuelles. Un aperçu des politiques climatiques en cours d'élaboration permet également de montrer le lien existant entre les politiques d'atténuation et les politiques d'adaptation.

Introduction

Une hausse des températures plus forte que la moyenne mondiale, une augmentation de l'intensité et de la fréquence des vagues de chaleur, des précipitations extrêmes et des sécheresses, une baisse de la ressource en eau et de l'enneigement, une hausse du niveau de la mer, une intensification des cyclones, tels sont les impacts du changement climatique que les émissions de gaz à effet de serre passées rendent désormais inéluctables et auxquels l'Europe et la France doivent se préparer. En effet, le réchauffement global et ses conséquences vont s'accroître tant que les émissions globales de CO₂ n'auront pas atteint le « zéro net », ce qui ne paraît pas possible avant 2050 environ. Même si la priorité a d'abord été donnée aux politiques d'atténuation (réduction des émissions de GES), l'Europe et la France ont entamé, l'une comme l'autre, des politiques d'adaptation au changement climatique, et ce depuis de nombreuses années ; leur ambition d'accroître leur résilience face aux impacts du changement climatique ne fait que s'amplifier.

La stratégie européenne d'adaptation

Dès 2009, la première pierre a été posée au niveau européen, avec la publication du Livre blanc intitulé « Adaptation au changement climatique : vers un cadre d'action européen », qui encourageait l'Union européenne (UE) et ses États membres à « promouvoir des stratégies destinées à renforcer la résilience face au changement climatique en ce qui concerne la santé, les infrastructures et les fonctions productives des sols, notamment en améliorant la gestion des ressources en eau et des écosystèmes. »

Ce Livre blanc a servi de socle à la Stratégie européenne relative à l'adaptation au changement climatique publiée en 2013.

Cette stratégie s'articulait autour de huit actions :

- encourager les États membres à se doter de stratégies d'adaptation globales ;
- accorder des subventions pour contribuer à développer les capacités et à renforcer l'action en faveur de l'adaptation en Europe ;
- encourager l'adaptation au niveau des villes, sur le modèle de la Convention des maires ;
- combler le déficit de connaissance ;
- développer le portail Climate-ADAPT en tant que « guichet unique » en Europe ;
- faciliter l'intégration des questions de résilience au climat dans la politique agricole commune (PAC), la politique de cohésion et la politique commune de la pêche (PCP) ;
- améliorer la résilience des infrastructures ;
- promouvoir des produits d'assurance et d'autres produits financiers pour des décisions d'investissement et des décisions commerciales « à l'épreuve du climat ».

La Commission a ensuite lancé en 2016 un processus d'évaluation de sa stratégie d'adaptation. Si le rapport sur sa mise en œuvre¹ (novembre 2018) a montré que la stratégie a globalement rempli ses objectifs, il a néanmoins conclu que l'Europe reste très vulnérable aux conséquences du changement climatique.

Très récemment, en février 2021, la nouvelle stratégie de l'Union européenne pour l'adaptation au change-

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0738&from=FR>

ment climatique a été publiée avec l'ambition de « Bâtir une Europe résiliente », suivant quatre axes :

- une adaptation plus intelligente : améliorer les connaissances et gérer l'incertitude ;
- une adaptation plus systémique : soutenir l'élaboration de politiques à tous les niveaux et dans tous les secteurs ;
- une adaptation plus rapide : accélérer l'adaptation dans tous les domaines ;
- intensifier l'action internationale en faveur de la résilience face au changement climatique.

Pionnière au sein de l'UE, la politique de la France en matière d'adaptation a anticipé une trajectoire similaire et intimement mêlée à celle adoptée par l'UE dans ce même domaine.

La politique française d'adaptation au changement climatique

Faisant suite aux travaux du programme de recherche GICC (Gestion et impacts du changement climatique) débutés dès 1999, la Stratégie nationale d'adaptation au changement climatique a été la réponse de la France pour orienter les actions d'adaptation au changement climatique. Cette stratégie a été élaborée dans le cadre d'une large consultation impliquant les différents secteurs d'activité économique et la société civile, laquelle a été menée par l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC), sous la responsabilité du délégué interministériel au développement durable. Elle a été validée le 13 novembre 2006 (publiée en 2007)² par le Comité interministériel du développement durable, présidé par le Premier ministre.

Un rapport sur les coûts de l'inaction (ONERC, 2009), qui a demandé deux ans de travaux, a ensuite permis de jeter les bases du premier plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) couvrant la période 2011-2015 (ONERC, 2012). Ce premier plan a permis d'améliorer la préparation de la France au changement climatique et a produit certains résultats remarquables, notamment en matière de connaissances avec la publication des volumes du *Climat de la France au XXI^e siècle*, expertise dirigée par le climatologue Jean Jouzel et donnant pour la première fois un aperçu global des principaux impacts du changement climatique observés et attendus en France³.

Puis l'axe 19 du plan Climat français, « S'adapter au changement climatique », publié le 6 juillet 2017, est venu renforcer ce socle d'actions : « Le changement climatique s'accélère et ses impacts en France seront importants dans les années à venir. Le gouvernement s'est engagé à protéger les Français et l'économie, en

particulier les secteurs et les régions les plus exposés, tels que l'agriculture, les forêts, les régions côtières et les zones montagneuses. »

Suite à l'évaluation du premier plan d'adaptation (ONERC, 2016), une démarche de concertation a permis la préparation du deuxième plan national d'adaptation (PNACC-2), qui couvre la période 2018-2022 (ONERC, 2017). Le PNACC-2 a été élaboré selon un des grands principes qui régissent le plan Climat, à savoir la mobilisation d'une intelligence collective se composant d'une grande diversité de parties prenantes, ce qui a permis de coconstruire les actions inscrites dans ce nouveau plan d'adaptation.

Avec son deuxième plan d'adaptation, la France vise une adaptation qui doit être effective dès le milieu du XXI^e siècle et correspondre à un climat régional en France métropolitaine et dans les territoires d'Outre-mer cohérent avec une hausse de la température globale de 2°C par rapport à la température préindustrielle. Son objectif est de mieux préparer la société française au changement climatique en intégrant l'adaptation de celle-ci dans les politiques publiques, en impliquant les territoires et les principaux secteurs de l'économie (agriculture, industrie, tourisme, etc.)⁴. Par rapport au premier PNACC (2011-2015), le PNACC-2 se distingue par les grandes orientations suivantes :

- une plus grande implication des acteurs territoriaux au sein d'une démarche nationale d'adaptation au changement climatique à la fois cohérente, coordonnée, partagée et suivie étroitement ;
- la priorité donnée aux solutions fondées sur la nature, partout où cela est pertinent ;
- une attention forte portée à l'Outre-mer qui se traduit par des mesures spécifiques à ces territoires très vulnérables au changement climatique ;
- l'implication des grandes filières économiques, laquelle commence par des études prospectives ;
- un suivi étroit de la mise en œuvre des mesures par une commission spécialisée du Conseil national de la transition écologique (CNTE). Représentative des parties prenantes et de la société, cette commission spécialisée est dirigée par Ronan Dantec, sénateur de Loire-Atlantique. Préparé par l'ONERC, le bilan annuel d'avancement du plan est présenté à la Commission spécialisée, laquelle prépare chaque année un avis soumis au vote du CNTE réuni en assemblée plénière.

Les cinquante-huit mesures inscrites dans le PNACC-2 se répartissent en six grands domaines d'action qui prennent en compte l'ensemble des enjeux liés aux impacts en cours et attendus du changement climatique :

- gouvernance : territorialisation du PNACC-2 et évolution des normes et des réglementations pour tenir compte du climat futur ;

² https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/ONERC_Rapport_2006_Strategie_Nationale_WEB.pdf

³ https://www.ecologie.gouv.fr/observatoire-national-sur-effets-du-rechauffement-climatique-onerc#scroll-nav__6

⁴ <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2017.07.06%20-%20Plan%20Climat.pdf>

- prévention et résilience : amélioration de la prévention et renforcement de la résilience face à la recrudescence attendue des événements extrêmes ;
- nature et milieux : adaptation et préservation des milieux pour garantir l'évolution favorable de la biodiversité et de notre patrimoine environnemental ;
- filières économiques : adaptation des grandes filières économiques impactées par le changement climatique, dont le tourisme, l'agriculture, la pêche et l'aquaculture, la forêt et sa filière bois, ainsi que le secteur de la finance et de l'assurance ;
- connaissance et information : amélioration des connaissances et des moyens de formation et d'information des acteurs et du grand public pour accélérer l'adaptation de la France et consolider les bases sur lesquelles se prennent les décisions ;
- dimension internationale : développement et export du savoir-faire français en la matière et accroissement de l'influence de la diplomatie française dans les négociations climatiques.

Les travaux de la future Stratégie française Énergie et Climat (SFEC) ont été lancés le 11 octobre 2021. La SFEC est la feuille de route de la France pour atteindre la neutralité carbone en 2050 et pour assurer l'adaptation effective de notre pays au climat futur.

Elle sera constituée de la loi de programmation Énergie Climat (LPEC), de la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC-3), du PNACC-3 et de la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE 2024-2033). La LPEC a été créée par la loi relative à l'énergie et au climat de novembre 2019 (I de l'article L. 100-1 A). Elle doit être adoptée avant le 1^{er} juillet 2023. La SNBC-3 et la PPE

2024-2033 devront être compatibles avec la LPEC et être formalisées par décrets dans l'année suivant l'adoption de la LPEC. Pour renforcer l'articulation entre les politiques d'atténuation et d'adaptation au changement climatique, le PNACC-3 a été intégré à ce processus. Le troisième plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC-3) succédera ainsi au PNACC-2 et couvrira la période 2024-2029.

Des groupes de travail chargés de préparer le volet Adaptation au changement climatique de la LPEC seront mis en place en 2022. Un des thèmes examinés sera le renforcement de l'articulation entre les politiques nationales et les politiques territoriales d'adaptation au changement climatique.

Bibliographie

ONERC (2007), « Stratégie nationale d'adaptation au changement climatique », La Documentation française.

ONERC (2009), « Changement climatique. Coûts des impacts et pistes d'adaptation », rapport de l'ONERC au Premier ministre et au Parlement, La Documentation française.

ONERC (2012), « L'adaptation de la France au changement climatique », rapport de l'ONERC au Premier ministre et au Parlement, La Documentation française.

ONERC (2016), « Adaptation au changement climatique, évaluation de la démarche nationale et recommandations », rapport de l'ONERC au Premier ministre et au Parlement, La Documentation française.

ONERC (2017), « Vers un 2^e plan d'adaptation au changement climatique pour la France. Enjeux et recommandations », rapport de l'ONERC au Premier ministre et au Parlement, La Documentation française.