



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

Evaluation du plan national d'adaptation au changement climatique

Rapport n° 010178-01
établi par

Geoffroy CAUDE (coordonnateur), Patrick LAVARDE et Mireille VIORA
avec la contribution de Martin GUESPEREAU

Novembre 2015



Résumé

Les travaux scientifiques des deux dernières décennies ont confirmé la réalité d'un changement climatique progressif et amené les gouvernements et les décideurs publics ou privés à s'engager dans un double processus global d'atténuation et local d'adaptation.

En France, un plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) a été élaboré en 2011, valable pour la période 2011-2015, à partir d'un socle stratégique élaboré en 2006 et des recommandations des groupes de travail de la concertation nationale réunis en 2009 et 2010 sous le pilotage du président de l'ONERC.

Comme la COP 20 de Lima avait confirmé la nécessité de prévoir un volet relatif à l'adaptation dans l'accord attendu fin 2015 à Paris lors de la COP 21, la table ronde « Mobilisation nationale vers la COP 21 sur les enjeux du climat et de la biodiversité » de la conférence environnementale 2014 a conclu à la nécessité corrélative de renforcer la stratégie d'adaptation nationale après avoir procédé à une évaluation externe du PNACC, d'ici fin 2015¹.

Cette évaluation externe dont la mission a été confiée au CGEDD par lettre de la Ministre de l'Écologie en date du 25 juin 2015, est l'objet du présent rapport. Elle a été conduite principalement aux mois de septembre et d'octobre par une équipe de trois membres du CGEDD (Mireille Viora, Patrick Lavarde et Geoffroy Caude) et avec l'appui de Martin Guespereau.

Le PNACC étant construit en vingt thématiques regroupant 84 actions déclinées en 242 mesures, la mission a successivement entendu l'ensemble des pilotes désignés pour conduire les actions retenues et étendu ensuite ses auditions si bien qu'elle a rencontré près de 100 interlocuteurs.

Son travail a consisté à mettre en perspective le plan national dans le contexte international (chapitre 1), à réaliser une synthèse de son évaluation (chapitre 2) et à esquisser (chapitre 3) des recommandations pour un futur plan couvrant la période 2017-2021 compte tenu des délais nécessaires à la fois pour achever les actions engagées au cours du premier plan et pour parvenir à un consensus sur son contenu.

1- La France pionnière en Europe par son PNACC mettant l'État en capacité de mobiliser ses différents leviers d'action

Si plus des trois quarts des pays de l'OCDE (notamment dans de nombreux pays du Sud) et deux tiers des pays recensés par l'agence européenne comme liés à l'espace européen ont publié des stratégies nationales d'adaptation, seul le tiers des 27 pays de l'UE disposaient en 2014 d'un plan national d'adaptation (Allemagne, Autriche, Danemark, Espagne, Finlande, France, Malte, Pays-Bas, Royaume-Uni).

La mission n'a pas pu mener un travail de parangonnage détaillé, mais elle a relevé que la Finlande s'était dotée la première en Europe d'une stratégie nationale en 2005, ses régions ayant décliné pour la plupart d'entre elles une stratégie climatique avec

¹ Mesure n°10 de la feuille de route 2015 pour la transition écologique « mobilisation nationale vers la COP21 »

des mesures d'adaptation en 2012. Elle a également relevé que les Pays-Bas avaient engagé avec le programme Delta un vaste programme assurant la sécurité contre les submersions marines et les inondations ainsi qu'un système d'approvisionnement en eau d'un coût annuel de l'ordre du milliard d'euros, grâce à la loi Delta entrée en vigueur en 2012. Elle s'est aussi intéressée au plan britannique dont l'avantage est d'impliquer l'ensemble des parties prenantes, grâce à une loi de 2008, sachant que l'UKCIP avait déjà été créée dès 1997.

Au-delà de l'Europe, la mission s'est intéressée à la situation des États-Unis où le niveau fédéral s'est impliqué en 2009 avec l'ordre exécutif présidentiel 13 514 et la mise en place d'un groupe de travail de coordination des agences fédérales impliquées et celle de l'Australie où diverses initiatives sectorielles ont été développées dans les secteurs agricoles, forestiers, dans le domaine de l'eau ou de l'ingénierie côtière.

Sans pouvoir apprécier pleinement les contenus respectifs de chacun des plans nationaux, la mission s'est forgée la conviction que le premier plan français a représenté par son processus de construction associant de près élus, scientifiques et administrations, un effort d'ampleur et d'exhaustivité donnant à la France une position pionnière grâce à sa méthode de mobilisation large de l'ensemble des leviers dont l'État pouvait disposer.

2- Un premier plan qui a amélioré la préparation de la France au changement climatique et réussi à produire certains résultats remarquables, en progressant de façon insuffisamment coordonnée

La mission a constaté que le niveau global d'avancement du plan était très satisfaisant pour un premier plan, puisque 80 % des actions et environ 75 % des mesures lancées seront achevées d'ici la fin 2016. En revanche, la mission n'a pas été réellement en mesure de se prononcer sur le niveau d'engagement financier du plan pour lequel 171 M€ avaient été envisagés, car le suivi des moyens affectés n'est pas assuré de manière exhaustive.

Ce premier plan a beaucoup insisté sur le déploiement des principaux leviers dont l'État pouvait disposer pour faire progresser l'ensemble du pays : lois et dispositions réglementaires, outils de planification, outils méthodologiques, améliorations des dispositifs d'observation et partage des analyses et des observations.

Certains résultats remarquables méritent ainsi d'être soulignés :

- en matière de connaissances, les volumes 4 et 5 du Climat de la France au XXIème siècle permettent à tout un chacun de se rendre compte des évolutions attendues en France au niveau des précipitations, des températures moyennes estivales ou hivernales et de la variation du niveau de la mer au long des côtes. A titre indicatif, un essai de détermination des enjeux d'un relèvement du niveau moyen marin de 1 mètre a été réalisé sur l'ensemble de nos côtes métropolitaines et Outre-Mer. Ces connaissances et les autres documents produits en matière de recherche climatique sont largement diffusés et gratuitement sur le portail DRIAS (les futurs du climat) ce qui représente une réelle avancée du plan.

- les outils de planification ont sensiblement progressé qu'il s'agisse :

a) des bassins hydrographiques avec la prise en compte partielle de l'adaptation dans les SDAGE et le lancement d'appels à projets,

b) pour le littoral du développement de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte avec les premiers appels à projet d'expérimentation de relocalisation des activités et des biens et avec l'appel à projets relatif à la prise en compte des littoraux dans les SCOT,

c) en matière de risques du développement des stratégies locales de gestion du risque d'inondation et de l'intégration du relèvement des niveaux marins de référence dans les PPR littoraux,

d) de l'inclusion d'un volet d'adaptation dans les schémas de massif montagneux signés en 2015 pour la période 2015-2020,

e) de l'intégration des schémas de continuité écologique (trames verte et bleue) dans les documents d'urbanisme ou de planification

- de mesures opérationnelles pour adapter certains secteurs d'activité économique ou à incidences essentielles :

a) comme les installations nucléaires de base grâce au travail mené par l'Autorité de sûreté nucléaire avec EDF en 2012 sur la continuité de fonctionnement des centrales et de leurs dispositifs de refroidissement,

b) des infrastructures de transport où un inventaire complet des référentiels techniques de conception et d'exploitation des infrastructures à actualiser pour tenir compte des évolutions climatiques a été effectué et ce quel que soit le mode transport,

c) des expertises menées par le CNEV sur la surveillance renforcée des maladies vectorielles, en travaillant sur les vecteurs que sont certains insectes dont l'expansion va croître avec le changement climatique,

d) de l'actualisation des conseils d'utilisation des principales essences forestières de reboisement pour faire face aux évolutions climatiques attendues.

Même si tous ces résultats ne sont pas à porter au crédit exclusif du plan puisque l'adaptation et la résilience aux risques climatiques extrêmes se produisent à chaque nouvelle catastrophe (tempêtes de 1999, sécheresse et canicule de 2003, submersions littorales et inondations de 2010...), ils n'en portent pas moins la marque d'une sensibilisation accrue à l'adaptation, qui est désormais en partie intégrée aux politiques publiques susceptibles de les porter.

3 - Propositions de contenu et de méthode pour un nouveau PNACC plus ciblé et articulé avec les plans territoriaux.

Partie du constat globalement positif des réalisations du premier plan qui a largement produit un socle de connaissances, de réglementations et d'outils méthodologiques ou de planification utiles aux travaux ultérieurs, la mission invite à la fois à poursuivre les efforts déjà engagés en comblant les insuffisances relevées, à changer de rythme de production en se concentrant sur quelques priorités essentielles, à favoriser une réelle déclinaison territoriale et à viser un réel effet d'entraînement de l'ensemble des acteurs économiques tout en privilégiant un pilotage plus stratégique que celui mené au cours de la période 2011-2015.

La mission insiste notamment pour appeler l'attention sur le fait que l'effort scientifique de recherches finalisées ne pourra se produire que si le CGDD se dote d'un programme de recherche finalisée, doté de l'ordre de 2 à 3 M€ par an, pour favoriser la mise en œuvre de la politique d'adaptation et si le ministère en charge de l'Écologie parvient à instaurer un centre technique de ressources associant étroitement le CEREMA et l'ADEME et, en tant que de besoin, d'autres organismes qui ont d'ailleurs largement œuvré au cours du précédent plan. De plus, il lui est apparu que la dimension d'analyse économique et de prospective de l'adaptation, notamment au niveau des mouvements de population en France, méritait beaucoup plus d'attention que celle qu'il a été possible de consacrer jusqu'ici.

Alors que le premier PNACC a abordé de façon exhaustive et peut-être insuffisamment hiérarchisée l'ensemble des recommandations issues de la stratégie nationale et des groupes de la concertation, il lui semble que trois priorités essentielles doivent pouvoir être pilotées de façon plus transverse et selon un mode projet : celle de la ressource en eau disponible car il va falloir engager des économies d'eau à grande échelle dans les sous-bassins déficitaires ; celle de l'adaptation en zone littorale qui appelle, au-delà des expérimentations engagées jusqu'ici, une réelle solution aux inévitables relocalisations d'activités ou de biens à opérer au cours des prochaines décennies ; celle de l'adaptation des villes et de l'espace public afin de mieux prémunir les citoyens des épisodes de canicule et de sécheresse futurs.

La mission propose également d'ajouter quelques thématiques nouvelles comme la diplomatie de l'adaptation au changement climatique et la participation à ce nouveau plan d'autres départements ministériels comme ceux chargés de la défense et de l'économie.

Au-delà, la mission estime qu'à partir de 2017, les outils méthodologiques seront disponibles pour mener des analyses régionalisées de vulnérabilité. Avec la dynamique régionale qui s'est déjà beaucoup développée dans le domaine de l'atténuation au sein des PCET, le nouveau plan national pourra réellement être décliné au niveau territorial avec les régions, d'une part, et aussi avec les EPCI en charge des nouveaux PCEAT ou des PLUi, d'autre part.

La mission préconise aussi qu'un nouvel effort soit entrepris pour entraîner la sphère économique privée en commençant par les établissements ou entreprises publiques et en identifiant rapidement les domaines prioritaires et en privilégiant les approches par filière économique à l'instar des filières agricoles et forestières. La question du financement de l'adaptation et notamment du fort déséquilibre existant entre besoins et offres de financement mérite elle aussi une attention renouvelée.

Enfin la mission pense qu'un pilotage plus stratégique du plan pourrait se déployer à la fois au niveau de l'orientation du plan, en s'appuyant sur le CNTE, comme de sa déclinaison territoriale et que le pilotage opérationnel relève d'une délégation interministérielle confiée au DGEC par lettre de mission pour mieux assurer l'entraînement de tous les départements ministériels impliqués.