

L'intégration du changement climatique dans la gestion des risques naturels: une approche française

Paul-Henri Bourrelrier, membre du Bureau et président du Conseil scientifique de l'AFPCN

RESUME

Les scientifiques français ont été très actifs dans l'élaboration des modèles climatiques et dans la détermination des politiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Ils se sont fait entendre des politiques. Par contre, ils ont pris du temps pour se mobiliser en faveur de l'adaptation.

Cette position s'explique notamment par les raisons suivantes :

- *Le territoire français (hors métropole) est semble-t-il dans une zone neutre en ce qui concerne les précipitations et l'effet le plus sensible semble être une accentuation de la sécheresse. Ainsi les effets sur les risques naturels ne seraient pas déterminants.*
- *On exprime souvent la crainte que les aléas extrêmes s'accroissent, mais les modèles climatiques ne sont pas actuellement adaptés à confirmer ou infirmer ces craintes.*
- *Alors que les effets sur les écosystèmes sont perceptibles, les répercussions économiques du changement climatique ne sont pas réellement calculables.*

Il faut donc profiter des délais pour bien intégrer les aspects sociologiques et la représentation des changements dans la culture nationale, tout en habituant les régions à analyser leur passé et les projections à l'avenir sur leur territoire. L'approche de l'AFPCN se caractérise donc par le développement d'échanges interdisciplinaires féconds.

L'AFPCN émet à ce stade six recommandations : équilibrer et intégrer les politiques d'adaptation et d'atténuation des émissions, intégrer toutes les disciplines, agir à toutes les échelles géographiques, du global au local, pratiquer une ingénierie sociétale de traitement des risques et une démocratie de la responsabilité, tirer parti des crises et se préparer à rebondir, concevoir une nouvelle vigilance en considération des risques extrêmes, concevoir une nouvelle vigilance en considération des risques extrêmes.

L'auteur montre enfin comment les structures opérationnelles ont été adaptées en France pour mettre en œuvre ces politiques.

Avertissement sur le titre : le titre ne signifie pas qu'il n'y a qu'une approche française uniforme, mais il indique que les différents points de vue des parties françaises concernées (scientifiques, politiques, NGO et associations, professions...) reflètent une situation naturelle spécifique et une commune culture. Je présenterai celui de l'AFPCN qui, en raison de sa composition pluraliste, traduit dans une certaine mesure la diversité des opinions.

L'AFPCN (Association Française pour la Prévention des Catastrophes Naturelles) est une organisation qui réunit diverses parties prenantes de la société civile. Elle est, aux côtés du ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (aujourd'hui MEEDDAT) l'opérateur de la plateforme française correspondante de l'ISDR. Le changement climatique ajoute une nouvelle dimension à ses actions. Avec une vision plus proche des concepts des naturalistes, géographes, ingénieurs, sociologues et gestionnaires de risques, elle parcourt le chemin inverse du GIEC (IPCC) et des climatologues quand ils s'intéressent aux risques.

I . Le contexte français

Gestion des risques naturels

Les risques naturels catastrophiques ne sont pas très élevés en France sauf dans ses départements d'outremer ; cependant des désastres peuvent se produire et ont, en fait, frappé durement dans le passé, ce que la population ignore souvent s'il faut remonter de plus de cent ans dans l'histoire. Les inondations, glissements de terrain, tempêtes, avalanches, feux de forêts constituent des risques courants, fréquents et d'intensité moyenne ou faibles, globalement coûteux, voire traumatisants pour ceux qui n'y sont pas préparés.

Les autorités publiques responsables de la gestion des risques naturels, traditionnellement centralisées, se répartissent entre deux ministères : l'Intérieur est chargé de l'alerte et de la gestion des crises ; celui de l'Ecologie et du Développement Durable est responsable de la prévention, particulièrement de l'occupation du sol et de la préparation aux aléas. L'assurance est obligatoire et est gérée par des compagnies ou mutuelles dans le cadre d'un régime institué en 1982 établissant un partenariat public-privé bénéficiant d'une garantie financière de l'Etat.

Depuis 1982, il est apparu que les aspects sociaux : exposition, vulnérabilité et résilience, sont décisifs pour limiter efficacement les effets des aléas. L'effort public est de plus en plus orienté vers l'information, la sensibilisation et l'implication de la population et des entreprises. Les autorités décentralisées et les collectivités locales sont de plus en plus engagées.

Attitude devant le changement climatique

La raréfaction prévisible des ressources mondiales de combustibles fossiles et l'intensification de l'effet de serre ont, depuis plusieurs décennies, fait l'objet des investigations des experts et des préoccupations des politiques en relation avec la politique d'indépendance nationale et de développement de l'énergie nucléaire. Des programmes scientifiques ont été poussés en liaison étroite avec le GIEC, dès la naissance de celui-ci au siècle dernier, afin de modéliser le changement climatique. Le gouvernement français a pris des positions actives au sein de l'Union Européenne et des organisations des Nations Unies, proposant de créer une taxe sur le carbone, puis faisant campagne pour les objectifs et les instruments qui ont été adoptés à Kyoto afin de réduire les causes anthropiques du changement climatique (actions que le GIEC a commis l'erreur d'appeler mitigation, créant une confusion avec la terminologie des gestionnaires des risques). Un objectif beaucoup plus ambitieux est fixé à l'horizon de 2050 : la division par quatre des émissions de CO₂.

Cette priorité en faveur de la réduction des émissions de gaz à effet de serre correspond d'une façon générale à une attitude philosophique française héritée de Descartes visant à une domestication de la nature et répugnant à admettre qu'il faut aussi s'adapter à ses manifestations de forces et à ses désordres. Cette réticence s'exprime dans le langage puisque là où la langue anglaise utilise les mots « disaster reduction » ou « mitigation », la langue française préfère « prévention » qui a certes une connotation moins catégorique qu'en anglais (« to prevent » se traduit par empêcher en français) mais qui laisse toutefois l'espoir d'écarter complètement le danger.

C'est donc tardivement que la problématique de l'adaptation au changement climatique a été prise en considération et qu'un observatoire (ONERC) a été constitué. Une stratégie a été

esquissée et un groupe interministériel d'études a été formé par le ministère de l'Ecologie et l'ONERC, avec la participation des institutions publiques et privées compétentes pour évaluer les impacts et les coûts induits par le changement climatique (y compris les frais d'adaptation), particulièrement sur l'agriculture, les forêts, les infrastructures (littoral, montagnes, zones urbaines), l'approvisionnement en eau, l'énergie, la santé et les risques naturels (inondations, tempêtes...).

II. L'approche du Conseil scientifique de l'AFPCN

Le Conseil scientifique de l'AFPCN a constitué en 2007 un groupe de travail sur l'adaptation de la prévention des risques naturels au changement climatique. Ce groupe est également multidisciplinaire et accueille des scientifiques étrangers. Il collabore avec d'autres groupes comme le groupe interministériel sur les impacts et les coûts déjà mentionné, un groupe de l'Académie des sciences « écosystèmes et événements climatiques extrêmes », et les institutions de recherche comme le CNRS et Météo France. Il a ciblé ses réflexions sur les points suivants :

- a) Les incertitudes sur les mesures du climat et la validité des projections fournies par les modèles.
- b) La variabilité du climat, les événements extrêmes et les risques de catastrophes, ce thème étant essentiel et couramment objet de malentendus.
- c) Le rôle de la biosphère dans le cycle du carbone et l'effet de serre, les réactions des espèces et des écosystèmes, et leurs conséquences.
- d) Les perturbations du cycle de l'eau, facteur et conséquence de l'effet de serre
- e) Les aspects sociaux, les représentations et les attitudes culturelles à l'égard des changements, particulièrement celui du climat.

A la fin de l'année 2007, le groupe a été consulté par l'AFPCN lorsque les plateformes françaises et allemandes de la prévention des catastrophes naturelles en liaison avec la plateforme suisse, Planat, décidèrent de donner une réponse commune au questionnaire de la Commission européenne sur le Livre Vert concernant l'adaptation au changement climatique. En exprimant un point de vue commun les trois plateformes ont constaté qu'elles avaient quelques différences d'appréciation.

Le Conseil scientifique a organisé le 6 février un séminaire d'une journée afin de juxtaposer les différentes approches disciplinaires : huit sessions ont été successivement tenues sur les questions suivantes :

- le passage des modèles globaux aux modèles régionaux ; les incertitudes correspondantes
- les aléas et les risques extrêmes, les aléas de référence pour la protection
- le changement climatique et les risques hydrologiques des bassins
- le changement climatique et les risques littoraux
- les effets du changement climatique sur les espèces et les écosystèmes ; le cas des forêts.
- la modélisation économique de l'adaptation au changement climatique
- le jeu des acteurs et l'émergence d'une politique publique de l'adaptation
- les représentations mentales du changement climatique et de la catastrophe

Un exposé sur les impacts du changement climatique sur la santé a aussi été fait et discuté au cours de ce séminaire.

L'objectif de cette réunion, – à savoir interconnecter les expertises, développer une appréciation globale des menaces et des chances offertes par le changement climatique et ouvrir la voie à des collaborations plus actives entre scientifiques – a été convenablement atteint ; ses résultats sont très encourageants et incitent à poursuivre dans la même direction.

Les actes de ce séminaire ont été publiés par l'AFPCN sous forme d'un livre bleu : *Adaptation au changement climatique – Les risques naturels* partiellement traduit en anglais. Ce livre est disponible, et j'ai le plaisir ici de le présenter et de le synthétiser.

III. Premiers constats

Quatre constats méritent d'être mis en évidence.

1. La nature et l'importance des incertitudes

S'agissant de systèmes complexes faisant intervenir des lois non linéaires de la physico-chimie, du vivant et des sociétés, les modèles climatiques sont devenus des outils remarquables mais simplifiés permettant de mieux comprendre comment fonctionnent les boucles de rétroaction, de faire des projections montrant l'effet d'actions dans certaines hypothèses ; on ne peut évidemment leur demander de représenter la réalité et de faire des prévisions à long terme, d'autant qu'ils se réfèrent à des scénarios socioéconomiques qui ne se bouclent pas avec les rétroactions (effets des chocs sur les marchés et des politiques d'atténuation de l'effet de serre notamment). Ces données éclairent bien les questionnements, les limites et les lacunes les plus sérieuses de nos connaissances.

2 Le bon usage des controverses scientifiques

La science progresse à partir de tels questionnements et des débats qu'ils suscitent au sein de chaque communauté scientifique spécialisée et entre experts des diverses disciplines. Le pari de l'AFPCN était que le débat sur le changement climatique est parvenu à un stade où la maturité des recherches et les échanges permettent une compréhension réciproque et circonscrivent les controverses ; celles qui persistent, constituent un utile stimulant, finalement constructif, pour les scientifiques de bonne foi.

Nous pouvons identifier actuellement dix-huit sources principales de controverses et de débats fructueux :

- 1 La complexité du système climatique, les causes des changements passés et actuels
- 2 La portée des projections dans l'avenir, les limites des modèles climatiques
- 3 La mesure et la signification de la température moyenne de la surface terrestre
- 4 La caractérisation des évolutions depuis vingt ans
- 5 L'effet du changement sur la variabilité du climat et les aléas météorologiques
- 6 L'aléa cyclonique
- 7 Les aléas de crues ou de sécheresse
- 8 Le cycle de l'eau et son impact sur l'effet de serre
- 9 Le niveau de la mer
- 10 L'acidification des eaux océaniques
- 11 Le cycle du carbone et la biosphère
- 12 L'extinction d'espèces
- 13 L'avis de la communauté des climatologues
- 14 L'avis de la communauté scientifique dans son ensemble

- 15 L'influence des marchés des combustibles sur les émissions de CO₂
- 16 La promotion de l'énergie nucléaire comme moyen de mitigation
- 17 L'adaptation versus la mitigation
- 18 Les modèles économiques versus les modèles climatiques ; les modèles intégrés

D'autres items peuvent compléter cette sélection, et cette liste provisoire est vouée à évoluer alors que la compréhension du climat et de ses impacts progressera.

3 Les impacts en France

Le changement climatique devrait se caractériser par une élévation des températures saisonnières et une hausse du niveau de la mer. Il devrait s'accompagner de vagues de chaleur plus accentuées et de sécheresses/étiages aggravées en été (ces derniers particulièrement forts dans le sud de la France). Des impacts sur les zones enneigées (altitude, date de fonte de printemps...) s'en déduisent, ceux sur la couverture végétale sauvage, les cultures et les forêts sont complexes (combinaison des impacts de la température, des conditions hydrologiques, du CO₂, des parasites...). Des effets sur les couplages d'espèces et les écosystèmes, les risques de feux liés à l'accroissement de la biomasse (mais aussi aux épisodes de vent violent plus qu'à la température comme on le lit souvent) sont probables mais encore beaucoup plus difficiles à anticiper. Dans l'ensemble, plus les effets sont indirects et complexes, moins on peut séparer l'influence du changement climatique de l'impact d'autres pressions.

Par ailleurs rien ne permet d'affirmer que le changement climatique entraînera une augmentation de la variabilité climatique et une croissance en intensité ou en fréquence des aléas météorologiques, sauf sans doute des phénomènes ponctuels consécutifs à des orages et précipitations instantanés : seules des connaissances beaucoup plus fines des perspectives à l'échelle régionale et des configurations météorologiques génératrices de tempêtes et de séquences de pluies ainsi que des statistiques sur une longue période seraient susceptibles de donner des indications fiables sur les inondations et la dynamique du littoral. La question de l'accroissement de la fréquence des tempêtes tropicales dans les départements français des Caraïbes est en discussion.

On remarquera enfin que l'aléa sécheresse accompagnant le changement climatique est probablement celui qui aura le plus de conséquences en France comme dans le bassin méditerranéen (impacts sur l'approvisionnement en eau, l'énergie, les sols, l'agriculture et les forêts...). Or c'est un aléa qui se déroule dans une durée notable et qui est une cause indirecte de dommages ; il n'est donc pas classé comme source de risques naturels au sens conventionnel.

4. Les représentations du changement : déni ou hypertrophie des risques

Le changement climatique n'est pas seulement une réalité physique et biologique plus ou moins saisissable, c'est tout autant une représentation mentale et une construction sociale et géopolitique. Comme tous les grands changements, comme tous les aléas, il peut être perçu comme une chance ou comme une menace de catastrophe. On ne peut concevoir et mettre en place une politique d'atténuation des émissions et encore plus une politique d'adaptation qu'en fonction de cette représentation.

Il y a beaucoup de recherches à entreprendre à son sujet. Pour combattre la passivité et le fatalisme, il faut notamment comprendre les comportements de déni. C'est d'autant plus

indispensable que les motifs des réticences sont souvent inavoués, obscurs, contradictoires, mais pas toujours dénués de raison : l'instrumentalisation des inquiétudes est fréquente et mérite d'être détectée, analysée, dénoncée. Mais aussi il faut bien analyser les raisons pour lesquelles l'adaptation est traitée aussi sommairement dans les études du GIEC et avec un tel retard en France.

Plus que comme un générateur de risques nouveaux, le changement climatique apparaît ainsi comme un révélateur des erreurs de notre société technique avec son gaspillage de ressources, sa croissance inconsidérée, son ignorance de la nature et ses imprudences à l'égard des risques. Il peut provoquer un sursaut salutaire pour un système technique qui a les moyens de relever les défis ; il pourrait au contraire, ce qui serait déplorable, servir d'alibi et masquer les responsabilités relatives aux risques, car si, comme on l'a dit, la croissance des aléas naturels est incertaine, celle des risques est plus que probable en raison de la montée en flèche des expositions et vulnérabilités.

IV. Six recommandations

Le conseil scientifique de l'AFPCN a mis en avant six recommandations aux responsables et aux opérateurs. Ces recommandations correspondent au contexte français, mais elles pourraient être appropriées à d'autres pays, notamment européens

1. Intégrer les politiques d'adaptation et d'atténuation des émissions

L'AFPCN, par sa vocation, est concernée par l'adaptation. Son conseil scientifique partage le point de vue du GIEC et ne suit pas ceux qui, pour des motifs tactiques ou intéressés, veulent privilégier l'une ou l'autre de ces deux politiques sans se rendre compte que ce déséquilibre décrédibilise leurs propositions.

Pour corriger le déséquilibre actuel, il avance deux principes, le premier généralement admis, le second beaucoup plus ignoré :

- *urgence* : il faut engager l'une et l'autre politique avec une égale urgence et leur donner de l'ampleur au fur et à mesure de la mise au point de technologies de réduction des émissions et des impacts car les mesures les plus significatives ne porteront effet qu'à long terme : la restructuration urbaine, la reconquête des sols, la maîtrise de l'eau demanderont autant de temps et de capitaux que le changement de système de consommation énergétique ; et d'ailleurs beaucoup de mesures sont communes et n'ont de sens que dans la cadre d'une politique globale.

- *combinaison des réactions spontanées et des mesures volontaires* : c'est la clé de la réussite : le changement climatique déclenche des mécanismes spontanés d'adaptation parmi les espèces et les humains, tout comme la raréfaction des ressources en combustibles entraîne des hausses de prix sur les marchés qui incitent à réduire les consommations, donc les émissions. Mais, de part et d'autre, ces réactions sont chaotiques, souvent déconcertantes, insuffisantes à coup sûr. Il faut les orchestrer, les amplifier, leur donner une continuité de long terme avec des actions volontaires, programmées judicieusement pour assurer un monitoring efficace.

Ce couplage, souvent mal perçu car il suppose une grande modestie des planificateurs devant la nature, est impératif en raison du contexte de très grande incertitude. Dans un tel contexte, il faut privilégier les mesures dites « sans regret » ou « à double dividende », celles qui sont justifiées en toute hypothèse relative au futur ; il en va ainsi pour l'adaptation comme pour l'atténuation : quel que soit l'amplitude du changement climatique, et la place du forçage

par les gaz à effet de serre, il est justifié de favoriser l'aptitude à s'adapter et à économiser des ressources rares.

Le tableau suivant résume l'articulation entre les réactions et les actions qui s'intègrent dans la politique globale.

Politique		Energie	et	Climat
Atténuation des émissions de CO2		Adaptation		
<i>spontanée</i>	<i>programmées</i>			<i>spontanée</i>
Economies de combustibles fossiles suite aux réactions des marchés à la raréfaction	Constructions, urbanisme		Agriculture, gestion de l'eau, santé, ouvrages, protection des espèces et des milieux...	Adaptation des espèces (incluant l'homme) et des écosystèmes
	Taxes, quotas, marché du carbone	Energies nouvelles, nucléaire, technologies économes en énergie	Gestion des risques naturels courants et extrêmes	
Information,	mémoire,	sensibilisation,	mobilisation	

2 Mobiliser réellement toutes les disciplines :

Les progrès impressionnants réalisés par les climatologues ont comme contrepartie le fait que d'autres disciplines de connaissance de la nature se trouvent décalées alors qu'elles sont tout autant essentielles : il s'agit dans une certaine mesure de l'hydrologie et plus généralement de tout ce qui concourt à la connaissance du cycle de l'eau à toutes échelles (depuis la particule jusqu'au global). Mais encore plus des sciences du vivant qui éprouvent beaucoup de difficultés à changer d'échelle, à passer des observations spécifiques à des évaluations et des projections globales (par exemple sur la séquestration du carbone dans les sols) et dont certaines branches, notamment l'entomologie descriptive, ont été trop délaissées, alors qu'on a besoin de ces connaissances comme indicateurs d'alerte. Bien entendu aussi l'histoire qui se trouve aussi placée devant le défi de l'articulation des échelles du temps et de l'exploitation de gisements considérables d'informations enfouies dans les archives. Et aussi beaucoup d'autres sciences de la société jusqu'à la philosophie..

3 Agir à toutes les échelles géographiques, du global au local

De l'échelle planétaire à l'échelle des nations en passant par les organisations continentales il n'y a pas de coupure : *les échanges et les négociations sont nécessaires à tous niveaux*. Les grands pays au moins disposent des outils scientifiques et la coopération internationale fonctionne. La France dispose de deux équipes qui ont développé chacune un modèle climatique et des organismes qualifiés assurent l'interface dans les diverses disciplines.

L'atténuation des émissions des gaz à effet de serre comme l'adaptation demandent un concours régionalisé fort quel que soit le secteur considéré :

- production d'énergie (solaire, éolienne, biomasse, géothermie ...).
- réformes de l'habitat et des transports, amélioration intelligente du confort thermique.
- adaptation des activités, des consommations, des modes de vie
- protection des milieux naturels, prévention des risques.
- adaptation des espèces, protection de la biodiversité.

Or on observe un paradoxe : les responsables territoriaux relaient l'effort national et prennent des initiatives sur l'énergie, tandis qu'ils ne s'intéressent guère à l'adaptation qui concerne le plus leurs administrés. Par exemple les plans climat des collectivités territoriales ne sont que des plans de réduction des émissions alors qu'à cette échelle de responsabilité on devrait observer le contraire. Que l'échelle soit celle des entités administratives, des grandes agglomérations, des unités physiques comme les massifs montagneux, les bassins continentaux, les zones côtières ou les mers, la prise en compte du changement climatique est plus problématique car les modèles climatiques déduits des modèles globaux fournissent des résultats très dispersés et peu significatifs. Les outils d'action sont mal identifiés, l'évaluation des résultats et la formulation d'objectifs synthétiques sont difficiles. *Un effort vigoureux à l'échelle de ces unités est indispensable.*

4 Pratiquer une ingénierie sociétale de traitement des risques, une démocratie de la responsabilité.

Le changement climatique suscite des jeux d'acteurs complexes qu'il est essentiel de décrypter et de piloter.

Répetons-le : le changement climatique est un révélateur des défauts du système technique et social. L'adaptation aux risques qui l'accompagnent constitue un baromètre de la vitalité et de la résilience des communautés, et de leur créativité pour saisir les opportunités du changement en les considérant comme des atouts. *Une ingénierie sociale doit être réinventée* à l'égard des risques sanitaires, technologiques et naturels et peut-être d'autres encore. Cette mobilisation se place sous la bannière du développement durable.

5 Tirer parti des crises, se préparer à rebondir

Cultiver la mémoire avec l'aide des historiens, tirer les leçons de l'expérience passée est essentiel. Mais il faut aller plus loin ; un des membres du conseil scientifique de l'AFPCN a avancé l'idée que l'adaptation pourrait être particulièrement ciblée vers les secours et ce qu'on appelle plus généralement la gestion de crise. Cette idée mérite d'être approfondie car il faut s'attendre à des surprises. Il est certain que la coordination et l'intégration dans une stratégie globale sont actuellement loin d'être suffisants. Le colloque que l'AFPCN a organisé il y a quelques mois à Divonne-les-Bains a ouvert des voies. Mais elles ne seront acceptables que si la société a la volonté d'appliquer à temps les mesures et si elle sait prolonger la gestion de crise par les actions de reconstruction préparées à l'avance et propres à intensifier la résilience. *On est là au cœur de l'équilibre que la gestion des risques doit trouver, entre les réponses après la catastrophe, « les secours », et les anticipations.*

6 Concevoir une nouvelle vigilance en considération des risques extrêmes

L'acquisition régulière des données et leur agrégation pour assurer un suivi des phénomènes sur lesquels on pense que le changement climatique aura un impact est une nécessité générale. Le GMES pourrait en fournir le cadre pérenne pour une partie de cette vigilance, sans

toutefois se substituer aux dispositifs de mesures au sol qui reflètent mieux les interactions complexes de proximité.

Un mérite de la vision des risques naturels à partir du changement climatique est *l'analyse qu'il oblige à faire des risques extrêmes et l'attention qu'il contraint de porter à l'imprévisible*. En effet, pour la gestion des risques courants, il n'y a pas, pour l'instant, de motif à modifier les aléas de référence fixés pour la planification de l'utilisation des sols et les ouvrages de protection, mais il conviendra de mieux les négocier au niveau local dans le cadre de l'application de la directive européenne sur les inondations, de les respecter avec plus de rigueur, tout en sensibilisant la population aux manifestations de la variabilité naturelle et en assurant mieux la maintenance.

- Les risques extrêmes : l'expression de risques extrêmes est utilisé à tout bout de champ sans même que cette notion soit définie et assimilée. Il faut comprendre que l'importance des risques extrêmes résulte de la dégradation possible des lois de probabilités fréquence/ intensités des aléas et surtout des risques. *Une vigilance nouvelle s'impose, ce qui implique un renouvellement des méthodes : il faut suivre très attentivement l'évolution des extrémités des courbes en se souciant particulièrement des cumuls de vulnérabilités : superposition de facteurs démographiques et sociaux (agglomération de populations pauvres dans les zones menacées), effets dominos avec les risques industriels, effets conjugués avec des dégradations en cours (épuiement des réserves d'eau, désertification des sols, réduction de la diversité biologique...) etc.*

- L'imprévisible est également une notion que l'esprit a répugnance à considérer rationnellement. Or il est inhérent au caractère chaotique du climat ; un changement rapide et des situations non vécues dans les temps historiques (la teneur en CO₂ de l'atmosphère) peut provoquer des « bifurcations ». Il est donc prioritaire de déclencher une surveillance spéciale et de réagir rapidement si des événements précurseurs de ruptures importantes inattendues (comme elles le sont presque toujours) se produisaient.

Le concept de « catastrophisme éclairé » tels qu'il est proposé par le philosophe Jean-Pierre Dupuy, membre du conseil scientifique de l'AFPCN, peut être mis au service de cette double vigilance

Un cadre renouvelé pour les actions françaises

Face à une inquiétude croissante relative au changement climatique, et à l'urgence de plus en plus reconnue de l'action, des progrès institutionnels ont été enregistrés :

1 Au niveau national

- Organisation des pouvoirs publics : un ministère puissant (MEEDDAT : Ecologie, Energie, Développement Durable, Aménagement du Territoire) a été constitué en regroupant différents services et attributions des ministères de l'écologie, de l'équipement et de l'industrie. Le ministre a le second rang dans l'équipe gouvernementale. Trois grandes structures se partagent désormais la responsabilité de la politique publique dans le domaine du changement climatique et des risques :

- DG Energie et Climat, intégrant dans ses attributions la réduction des émissions et l'adaptation au changement. Ce rapprochement est un symbole et un gage d'efficacité. Elle mènera rapidement à son terme l'évaluation des impacts et des coûts

du changement climatique confié au groupe interministériel ; ensuite elle élaborera et mettra en œuvre un plan d'adaptation.

- DG Risques compétente sur l'ensemble des risques, naturels, technologiques et d'autres origines.
- Commissariat au Développement durable chargé d'une mission d'animation transversale

Elles auront l'appui d'une Direction Générale de l'aménagement, du logement et de la nature comportant en son sein une direction chargée des politiques de l'urbanisme, de la construction, des paysages, de la biodiversité, de l'eau. Ce regroupement original est également incitatif.

Cette nouvelle structuration par des missions assumées par un grand ministère est propice à la constitution la plateforme française de réduction des désastres qu'il a désormais la vocation et les moyens d'animer en y associant le ministère de l'Intérieur, le ministère des Affaires étrangères au sein duquel les affaires humanitaires ont pris une large place et l'Agence française de développement (AFD).

- Méthodes de mobilisation de la société civile : une large consultation des associations, des experts et des professions (Grenelle de l'environnement) a été réalisée l'année dernière afin de forger un consensus, base d'une forte mobilisation et d'une transcription législative des volontés d'aller de l'avant. Au cours de cette première phase, les associations écologiques ayant été leaders, les questions des risques naturels n'ont guère été abordées (sauf pour les départements d'outremer pour lesquels ils sont très élevés), mais ils s'imposeront ultérieurement sur l'agenda des débats.

2 Au niveau local

Essentielle pour l'adaptation, la mobilisation sera stimulée par la décentralisation vers les régions ; le plan national pour l'adaptation qui doit être adopté d'ici 2011, comme les actions européennes dont il sera question plus loin, devaient donner une très large place aux initiatives des communautés.

3 Au niveau mondial

D'une part la déclaration de Hyogo (« framework ») qui a été l'aboutissement de la conférence de Kobé, avec la coordination des plateformes réalisée par l'ISDR, d'autre part le protocole de Kyoto et les négociations qui lui font suite pour la réduction des émissions de CO2 des constituent un cadre international motivant quoique peu intégré et insuffisant en ce qui concerne l'adaptation. Une intensification de la collaboration traditionnelle avec grandes institutions comme l'OMM, l'UNESCO, l'ICSU et ses Unions scientifiques inciteront les opérateurs français à s'impliquer dans la gestion collective des risques planétaires.

Des accords plus ciblés se mettent également en place. Ainsi, l'Union pour la Méditerranée pourrait bien constituer une base appropriée de coopération avec des pays appartenant à un même bassin de risques ; les risques naturels et le changement climatique faisaient en effet partie des thèmes sur la liste des programmes concrets de l'Union examinée au cours de la séance de constitution tenue le 13 juillet. La coopération de la France et de l'Union Européenne avec l'Afrique constituera un autre exemple. Le workshop associé au congrès de l'IRDC à Davos est une autre démonstration de la solidarité avec les pays du sud.

Les migrations climatiques sont de plus en plus souvent évoquées, sans doute de façon simpliste car il y a bien d'autres causes, plus importantes que le seul climat, aux migrations, comme la désertification, la densification excessive de l'occupation, la rareté de l'eau, les tensions ethniques. La réflexion française dans le cadre de l'Europe pourra contribuer à rechercher des solutions dans le sens d'une gouvernance mondiale de l'adaptation.

4 Au niveau de l'Europe

Je termine par l'Europe qui est le niveau où l'évolution opérationnelle est la plus nouvelle.

- Initiatives de l'UE : au cours de ce semestre, deux communications et un livre blanc marquent l'entrée en force des instances européennes dans le champ des risques et du changement du climat. Le président français, président pendant six mois de l'UE, a marqué son appui à cette importante avancée.
- Mise en réseau des Plateformes nationales des pays européens pour la prévention des catastrophes : le réseau, sans structure administrative, amorcé par le DKKV, Planat et l'AFPCN s'élargira cette année par l'entrée de nouveaux membres, l'objectif final étant que toutes les plateformes et points focaux le rejoignent.
- Le réseau Euro-cités, formé par les grandes agglomérations européennes, vient de proclamer une charte d'action envers le changement climatique qui inclut un paragraphe, encore à approfondir, sur l'adaptation.
- Convergence des systèmes d'assurance. Un travail préparatoire a été réalisé à depuis plusieurs années par le lobby des assureurs européens. Les pays européens se sont jusqu'à présent inspirés de deux modèles de partenariat public-privé : le modèle libéral à caractère contractuel qui domine en Angleterre, le modèle plus règlementaire qui inspire le régime français. Les différences sont moins grandes qu'il ne paraît à première vue. Une convergence à la suite d'une évolution de part et d'autre, (elle est en cours en France), constitue un point de passage incontournable. Le leadership européen dans cette branche d'activité serait d'autant plus remarquable que les plus grandes compagnies de réassurance mondiales sont européennes.
- Programmes de recherche européens : ces programmes en forte expansion ont une fonction structurante importante. Ainsi, l'AFPCN a initié une réponse à un appel de la direction de la recherche. C'est un projet sur la perception sociale, le comportement et la réponse aux risques (PERBERES) afin de réduire l'impact sur les sociétés des catastrophes produites par les aléas naturels ; les partenaires sont français, allemands, autrichien, suisse et portugais. Cette opération établira un état de la recherche européenne, identifiant sa capacité à contribuer effectivement à une prévention intégrée des catastrophes, les obstacles et insuffisances. Les principales sciences concernées seront la psychologie environnementale, la psychologie sociale, la géographie, les sciences politiques et juridiques, l'économie. Elle inclura les stratégies de transfert des connaissances, les mécanismes de prise en compte politique, les instruments juridiques et les accords de partage des coûts. Le produit sera l'élaboration coopérative d'une vision prospective pour que la société soit armée, préparée et résiliente dans le contexte des aléas naturels des années à venir. Un tel programme sera un levier pour le comprendre profondément les uns et les autres.

J'ajouterai enfin que, dans le cadre de la présidence française de l'UE, une conférence européenne: « des catastrophes du passé aux défis du changement climatique » se tiendra à Paris du 26 au 28 novembre. Son objectif est de faire le point des nouveaux instruments des politiques que je viens d'évoquer (contacts : à l'AFPCN, Laurent Pavard ; au MEEDDAT, René Feunteun et Jacques Faye) et d'engager une nouvelle dynamique pour l'Europe.

Davos, IRDC, 25 août 2008