

L'adaptation dans le budget de l'État

Paris,
Novembre 2020

Auteur : Vivian **Dépoues**

RÉSUMÉ

Alors que la France doit s'adapter aux conséquences inéluctables du dérèglement climatique, il est nécessaire de suivre les moyens financiers que l'État y consacre. Mais comme l'a fait remarquer la Délégation à la prospective du Sénat en 2019¹, la question du financement de l'adaptation se caractérise par un flou sur le niveau des besoins et sur les montants alloués. Dans ces conditions, il est difficile pour les parlementaires comme pour l'exécutif de piloter l'action de la France en la matière, et pour l'ensemble des parties prenantes de participer à un débat public informé.

La publication en septembre de cette année par le gouvernement de son « Budget vert », c'est-à-dire de son Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État², marque un tournant. L'administration a identifié l'ensemble des dépenses du budget 2021 qui concourent à six objectifs

environnementaux dont l'adaptation. Qu'en retenir ? Quels sont les enjeux que les décideurs publics et plus généralement les parties prenantes soucieuses de la résilience climatique de la France doivent avoir à l'esprit quand ils examinent le budget de l'État ?

Dans ce Point Climat, I4CE fait une analyse critique du traitement de l'adaptation dans le « Budget vert » de la France, et relève trois défis pour sa prise en compte dans les futurs débats budgétaires :

- la préservation des capacités d'action des principaux opérateurs publics de l'adaptation ;
- la meilleure prise en compte de l'adaptation dans certaines politiques mobilisant des budgets importants ;
- l'apparition de nouveaux postes de dépenses pour l'adaptation.

L'adaptation dans le « Budget vert » de l'État

28,3³ milliards d'euros. C'est la somme des dépenses de l'État qui sont favorables à l'adaptation selon le Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État publié par le Gouvernement. Cela représente 4,9 % du budget total du pays⁴. Ces dépenses se concentrent principalement sur quelques missions budgétaires (cf. Figure 1) au premier rang desquelles la mission Écologie, développement et

mobilité durables qui rassemble à elle seule 13,9 Mrd€ de dépenses favorables à l'adaptation. Selon ce « Budget vert », l'adaptation apparaît dans plus de 100 actions de politiques publiques dont la diversité reflète la pluralité des formes qu'elle peut prendre, de l'aménagement aux capacités de gestion des crises climatiques quand elles surviennent.

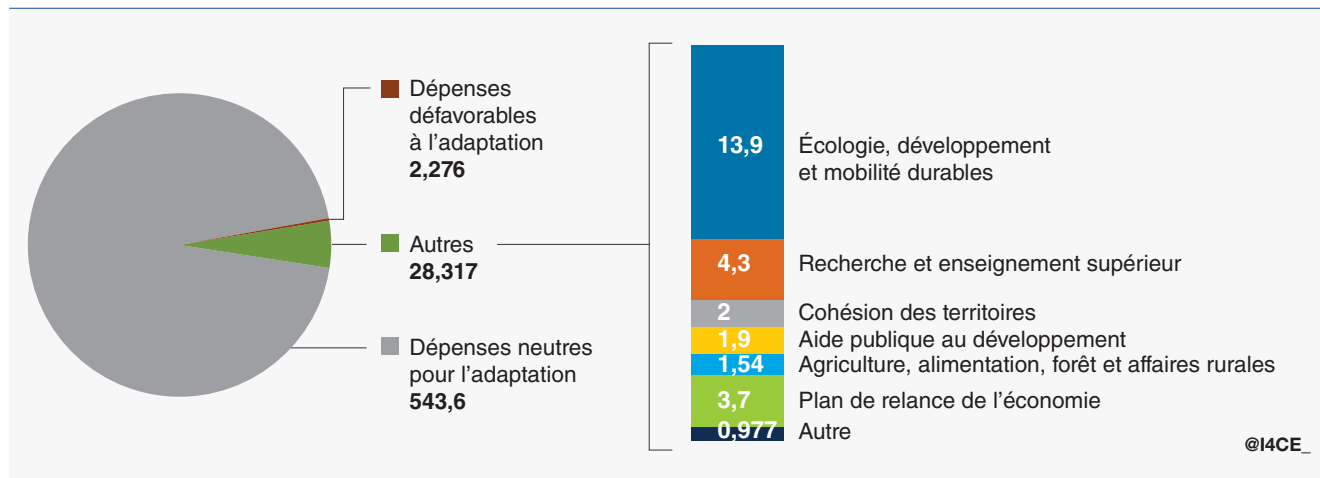
1 Délégation sénatoriale à la prospective, « Adapter la France aux dérèglements climatiques à l'horizon 2050 : urgence déclarée », 2019.

2 Le rapport est consultable sur : www.budget.gouv.fr/files/uploads/extract/2021/PLF_2021/rapport_IEE.PDF

3 23 Mrd€ d'euros de crédits budgétaires, 3 Mrd€ d'euros de taxes affectées et 2 Mrd€ d'euros de dépenses fiscales.

4 En se fondant sur le périmètre de l'objectif total de dépenses de l'État (ODETE) inscrit en PLF2021, soit un total de 574,2 Mrd€ de dépenses budgétaires et fiscales (« Budget Vert, » 2020).

FIGURE 1 : CONTRIBUTION (EN MRD-€) DES DIFFÉRENTES MISSIONS BUDGÉTAIRES DU PLF2021 À L'OBJECTIF D'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE SELON LE RAPPORT SUR L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL DU BUDGET DE L'ÉTAT (2020)



Cette évaluation donne à voir non pas tant combien de milliards sont dépensés « pour » l'adaptation, mais combien de milliards sont dépensés dans une diversité de politiques qui contribuent à rendre l'économie et les territoires mieux préparés à faire face aux évolutions du climat. En effet, il n'y a pas de crédits budgétaires spécifiquement attribués à la politique d'adaptation en France⁵ car, comme le formulait la Délégation à la prospective du Sénat, l'adaptation n'est pas une politique de plus mais « un nouveau regard sur chacune d'elles ». Pour contribuer à l'adaptation, des politiques qui ne tenaient jusqu'ici pas compte des conséquences des aléas climatiques doivent évoluer et intégrer cette dimension dans un contexte de climat qui change. Ce travail d'intégration de l'adaptation a déjà été conduit pour certaines politiques ces dernières années ; c'est par exemple le cas de la politique de l'eau (Assises de l'eau de 2019⁶).

Le chiffrage du « Budget vert », sauf quelques exceptions sur lesquelles nous reviendrons, révèle là où ce travail d'intégration a été plutôt bien mené. L'adaptation fait alors partie des objectifs explicitement poursuivis par ces politiques et correspond à une réalité – une stratégie, des plans d'actions, des indicateurs de suivi et des moyens alloués – pour les acteurs de sa mise en œuvre. C'est notamment le cas :

- des politiques relatives à la gestion de la ressource en eau, à la protection des milieux, aux trames vertes et bleues ou encore à la promotion des solutions fondées sur la nature. En effet, les liens ont été faits entre la qualité

des milieux naturels, la gestion équilibrée des ressources renouvelables (notamment l'eau mais également la forêt), la biodiversité, les politiques de prévention des risques⁷ et les capacités d'adaptation des systèmes naturels et humains ;

- des politiques de recherche, avec d'importants programmes sur les impacts du changement climatique dans les domaines de la météorologie, de la climatologie, des sciences de la Terre, du spatial et du vivant mais aussi des sciences humaines. Ces programmes ont très clairement identifié les enjeux d'une meilleure compréhension des changements en cours pour l'adaptation ;
- de l'action extérieure de l'État, l'adaptation étant depuis plus de 25 ans un sujet discuté lors des négociations internationales⁸ sur le climat mais également sur la biodiversité ou encore la réduction des risques de catastrophes, voire la sécurité. Les représentants français à différentes instances d'expertise et de décision (ex. : GIEC, CCNUCC) et les acteurs de l'aide publique au développement⁹ disposent ainsi de mandats mentionnant explicitement l'adaptation.

5 Il n'y a par exemple aucun crédit spécifiquement dédié à la mise en œuvre du Plan National d'Adaptation (PNACC2). MTES, « 2^e Plan national d'adaptation au changement climatique », 2018, www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2018.12.20_PNACC2.pdf

6 La deuxième séquence de ces Assises portait directement sur les liens entre changement climatique et ressource en eau et a permis de faire de l'adaptation l'un des objectifs centraux du 11^{ème} programme d'action des Agences de l'eau. www.ecologie.gouv.fr/assises-leau#e2

7 La prévention des risques naturels d'origine climatique (inondations, feux de forêt, retrait-gonflement des argiles, canicules, tempêtes, sécheresse) est un premier volet indispensable des politiques d'adaptation. Le suivi de l'évolution de ces risques et le pilotage prospectif de ces politiques pour assurer leur pérennité dans un contexte de changement climatique un deuxième volet majeur.

8 Le changement climatique affectant encore plus directement certains territoires vulnérables et provoquant des réactions en cascade qui ne s'arrêteront pas aux frontières nationales.

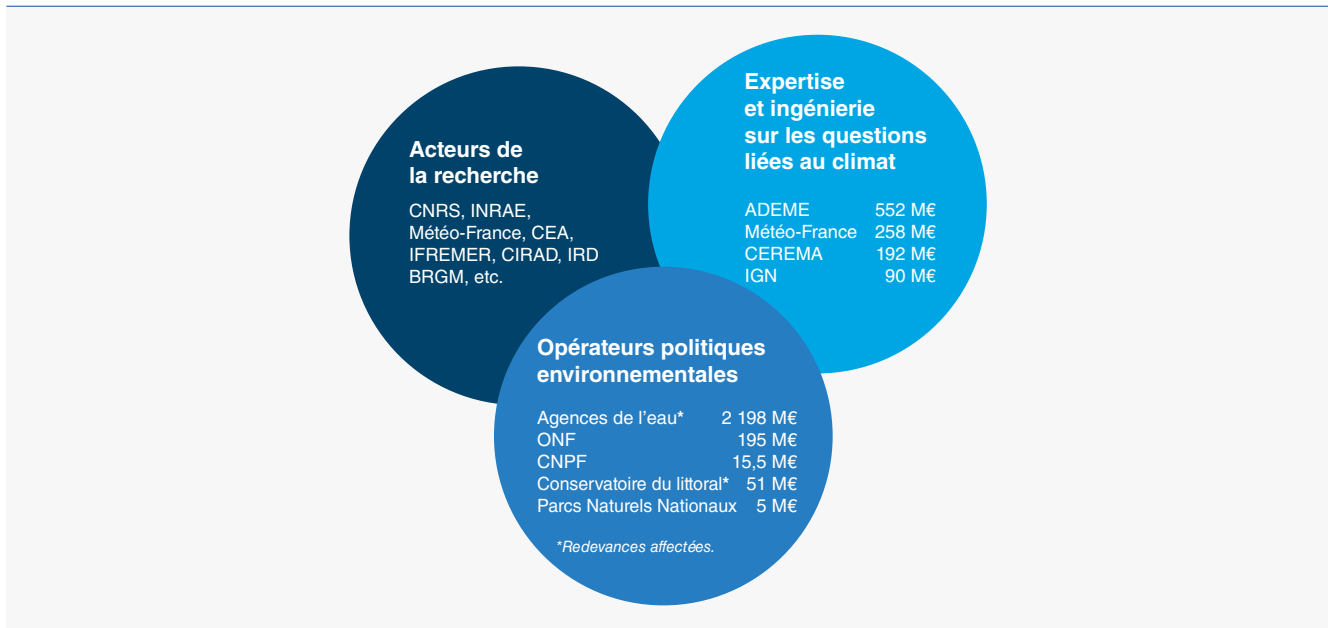
9 Voir notamment pour l'AFD, www.afd.fr/fr/page-thematique-axe/climat

■ Enjeu #1 – La préservation des capacités d'action des principaux opérateurs publics de l'adaptation

La volonté de présenter l'adaptation comme une préoccupation transversale rend généralement difficile l'identification précise de ceux qui sont effectivement en capacité de piloter et d'implémenter son opérationnalisation : *tout le monde est concerné, mais qui est responsable de mobiliser les ressources nécessaires ?* L'exercice de « Budget vert » facilite la lecture en permettant – pour les politiques dans lesquelles le travail d'intégration de l'adaptation a été correctement conduit – d'identifier à qui sont alloués les crédits et donc de remonter vers ceux qui disposent des moyens et ont une responsabilité dans l'atteinte des objectifs. Il est ainsi possible de relever le rôle clé des opérateurs suivants¹⁰ (Figure 2) :

- Les opérateurs de recherche qui ont depuis plus de 15 ans développé un socle de connaissances solide et reconnu internationalement sur les évolutions du climat et la vulnérabilité des systèmes économiques et sociaux, à l'image du CNRS ou de l'INRAE ;
- Des opérateurs d'expertise et d'ingénierie comme l'ADEME, Météo-France ou le CEREMA qui font évoluer leurs services pour accompagner¹¹ les administrations, les collectivités et les entreprises dans l'analyse de leurs vulnérabilités, l'anticipation des impacts du changement climatique et l'élaboration de stratégies d'adaptation robustes ;
- Les opérateurs des politiques environnementales qui contribuent à l'adaptation par exemple via les politiques de l'eau ou de protection des milieux, comme décrit plus haut.

FIGURE 2 : PRINCIPAUX OPÉRATEURS DE L'ADAPTATION EN FRANCE ET TOTAL DU FINANCEMENT QUI LEUR EST ALLOUÉ PAR L'ÉTAT (TOUTES MISSIONS CONFONDUES) DANS LE CADRE DU PROJET DE LOI DE FINANCES 2021



Ces rôles d'information, d'accompagnement et d'animation des démarches sont essentiels pour les dynamiques d'adaptation car, si s'adapter ne génère pas systématiquement des besoins d'investissement supplémentaires, c'est toujours un processus intense en expertise et en connaissances. Ces opérateurs constituent les forces vives de l'adaptation à l'échelle de l'État. Il est donc nécessaire de veiller à l'adéquation entre les évolutions de leur mission, l'ampleur de leur tâche et les ressources dont ils disposent.

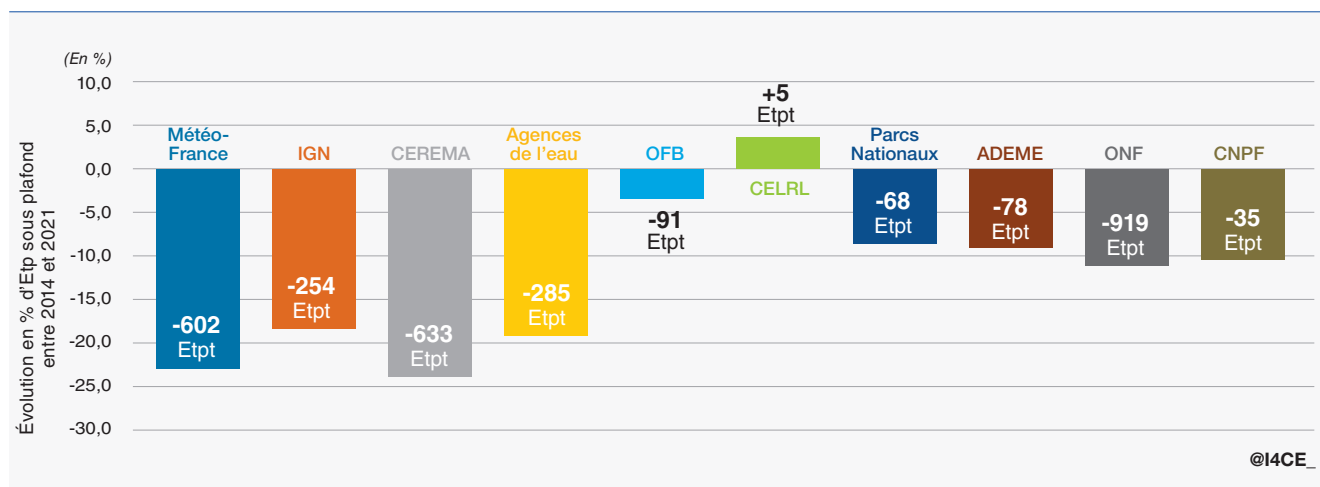
Conserver des marges de manœuvre et de réaction est une composante clé de la capacité d'adaptation. Celle-ci se construit dans le temps et s'appuie sur des processus d'apprentissage et de capitalisation des expériences. Elle repose sur la possibilité de mobiliser efficacement des moyens pour répondre à la diversité des situations qui peuvent se présenter. Or, la tendance est plutôt à la réduction des effectifs au sein de certains des principaux opérateurs concernés. Depuis 2014, ces effectifs ont diminué¹² de 1,3 % par an en moyenne (Figure 3).

10 La liste ci-dessous mentionne les opérateurs dont le rôle est à ce jour le plus structurant mais n'est pas exhaustive – sur des actions spécifiques un certain nombre d'autres organismes se sont également saisis du sujet (ex. : CSTB, INAO...) ou pourraient être amenés à le faire.

11 Ces opérateurs développent pour cela différents services, outils et dispositifs relevant du service public ou de prestations commerciales. La plupart peuvent être retrouvés sur www.adaptation-changement-climatique.fr/.

12 Nous avons retenu comme indicateur le nombre ETPT (équivalents temps plein travaillés) sous plafond car c'est celui qui représente le mieux la trajectoire d'évolution dans le temps tenant compte du schéma d'emplois – l'adaptation reposant surtout sur des effectifs pérennes.

FIGURE 3 : ÉVOLUTION CUMULÉE ENTRE 2014 ET 2021 DES EFFECTIFS TOTAUX DES PRINCIPAUX OPÉRATEURS CONTRIBUANT À L'ADAPTATION



Les chiffres agrégés peuvent renvoyer à une pluralité de situations reflétant la diversité et l'évolution des missions propres à chaque opérateur. Cette tendance appelle néanmoins à la vigilance lors des futurs arbitrages budgétaires : une sur-optimisation des dispositifs en conditions nominales peut s'avérer néfaste lorsque la situation se dégrade. La sécurisation dans le temps de cette capacité d'adaptation doit devenir un des éléments objectivables des discussions, en tenant compte du contexte de chaque acteur, par exemple :

- de Météo-France qui est engagé dans un processus de centralisation de ses activités et de réduction de ses implantations territoriales dans le cadre de son Contrat d'objectifs et de performance 2017-2021¹³. Ce sont ainsi plus de 600 postes qui ont été supprimés dans l'établissement depuis 2014. Alors que les objectifs stratégiques de Météo-France seront rediscutés en 2021, les besoins d'information et d'expertise météorologiques au plus près des territoires doivent être mis sur la table dans un contexte de variabilité climatique croissante.
- de l'ADEME et du CEREMA qui affirment leur rôle respectif dans l'accompagnement des démarches d'adaptation des acteurs territoriaux (entreprise et collectivités) et font de cette dimension un objectif stratégique¹⁴ mais ne sont pas en mesure d'augmenter leurs effectifs pour y dédier plus de ressources.
- de l'ONF dont la trajectoire, caractérisée par une tendance nette de réduction des effectifs permanents, interroge sur le rôle et les modalités d'intervention de l'opérateur dans la gestion de la forêt publique déjà largement impactée par les évolutions du climat et confrontée à la nécessité de mettre en œuvre des stratégies de gestion adaptative au long cours¹⁵.

D'autres opérateurs (comme l'Anah, l'ANCT ou l'ANRU) pourraient être amenés à rejoindre la liste de ceux identifiés dans la Figure 2 au fur et à mesure que le travail d'intégration de l'adaptation dans les politiques pertinentes progressera. En effet, celui-ci demeure aujourd'hui largement incomplet comme le détaille l'enjeu suivant.

■ Enjeu #2 – La meilleure prise en compte de l'adaptation dans des politiques mobilisant des budgets importants

Le chiffrage adaptation du « Budget vert » met en lumière les politiques au sein desquelles l'adaptation est bien intégrée. En creux, il permet également d'évaluer le chemin qu'il reste à parcourir. Suivre les liens entre crédits budgétaires et opérationnalisation de l'adaptation révèle là où cet objectif n'est pas ou pas suffisamment bien intégré :

- D'une part, le « Budget vert » considère comme favorables à l'adaptation des dépenses renvoyant à des politiques au sein desquelles cet objectif ne semble pas suffisamment pris en compte. C'est notamment le cas de la rénovation des bâtiments. En catégorisant l'ensemble des dépenses en faveur de la rénovation comme contribuant à l'adaptation, le « Budget vert » ne permet pas une appréciation fine des différents types de rénovation et n'amène pas à favoriser la prise en compte de la question du confort d'été dans un contexte de changement climatique.
- D'autre part, le « Budget vert » classe comme neutres du point de vue de l'adaptation près de 95 % des dépenses de l'État, soit 544 Mrd€. La catégorie « neutre » peut recouvrir deux réalités : des dépenses qui sont sans effet significatif sur l'adaptation ou des dépenses pour lesquelles

¹³ www.meteofrance.fr/documents/10192/283705/COP_2017_2021_VF.pdf

¹⁴ Voir par exemple www.lagazettedescommunes.com/602323/la-transition-ecologique-nest-pas-une-option-arnaud-leroy-pdg-de-lademe/ et www.lagazettedescommunes.com/686156/resilience-sobriete-inclusivite-nos-convictions-pour-reinventer-nos-territoires-apres-la-crise/

¹⁵ Situation décrite dans le rapport de la Mission parlementaire sur l'avenir de la forêt et de la filière bois remis au gouvernement par Anne Laure Cattelot en septembre 2020 agriculture.gouv.fr/remise-au-gouvernement-du-rapport-de-mission-parlementaire-sur-lavenir-de-la-foret-et-de-la-filiere

l'information est non disponible ou insuffisamment étayée pour déterminer quel serait cet effet. Une part significative de ces 95 % nous semble relever de la 2^{ème} catégorie. Cette absence d'information suffisante peut être interprétée comme le symptôme d'une appropriation incomplète du sujet par les acteurs des domaines concernés.

En résumé, des sommes importantes sont dépensées dans des politiques qui nous engagent pour le long terme sans prendre en compte les évolutions du climat. Or, l'adaptation ne peut pas se faire toute seule, au fil de l'eau ; elle demande un effort d'anticipation et de coordination¹⁶. En ciblant en priorité les politiques mettant en œuvre des actions (par exemple d'aménagement) difficilement réversibles et qui peuvent avoir un impact direct sur la vulnérabilité des territoires et la capacité d'adaptation de l'économie, nous souhaitons interpeller les parlementaires sur trois enjeux. Sans que cela n'épuise le sujet, il est crucial de mieux intégrer l'adaptation aux politiques suivantes :

► La rénovation thermique des bâtiments

6,7 Mrd€ vont être mobilisés, au côté d'autres incitations existantes, pour accélérer la rénovation thermique des bâtiments dans le cadre du plan France Relance, dont 3,1 Mrd€ engagés dès 2021¹⁷. Or, le parc actuel de bâtiments est en large partie inadapté à des étés plus chauds et à des périodes de canicule plus fréquentes et possiblement plus intenses¹⁸. Pourtant, la plupart des rénovations entreprises aujourd'hui avec le soutien financier des pouvoirs publics procèdent par gestes ponctuels. De fait, elles tiennent rarement compte du confort d'été et les bâtiments rénovés courent le risque de rapidement devenir dépendants de la climatisation¹⁹ ce qui, au passage, limiterait les gains annoncés en matière de consommation d'énergie et d'émissions de GES.

Il existe pourtant des solutions²⁰ pour concilier haute performance énergétique et confort d'été. Leur intégration dans les projets dépend d'un meilleur accompagnement dans la phase de conception de rénovations globales, et de la prise en compte des changements climatiques dans les moteurs de calcul des audits thermiques. Le coût de l'intégration de ce critère supplémentaire est à mettre en perspective des risques encourus, notamment lorsque les bâtiments accueillent des publics sensibles : ex. EHPAD ou écoles.

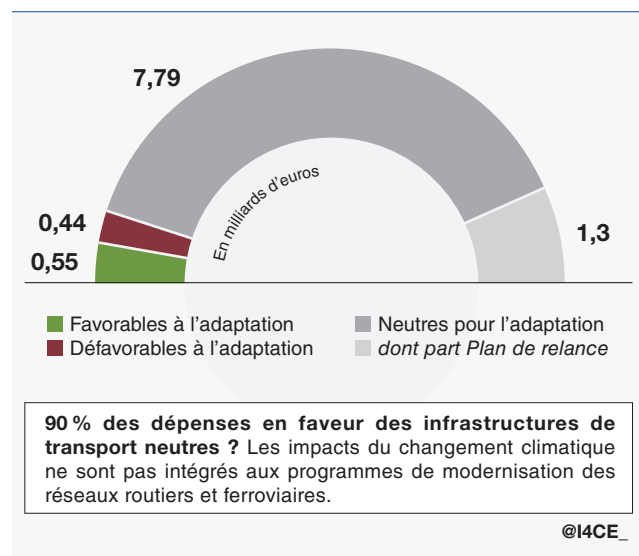
L'efficacité des dispositifs d'aide et les éventuels besoins d'évolution des instruments devraient pouvoir être évalués au regard de critères incluant l'adaptation. En considérant trop rapidement les dépenses en faveur de la rénovation comme favorables à 100 % à l'adaptation le « Budget vert »

révèle que le débat tel qu'il est cadré aujourd'hui ne fait pas assez de place à la diversité des rénovations possibles.

► La modernisation des infrastructures de transport

La politique en faveur des infrastructures et services de transport pèse 8,5 Mrd€ dans le budget de l'État, complétés cette année par 1,3 Mrd€ du Plan de relance qui seront engagés en 2021²¹. Ces équipements sont un élément clé de l'aménagement du territoire. Ils forment aussi un maillon critique de la résilience de l'économie : l'arrêt des circulations, lors d'un épisode météorologique exceptionnel pouvant par exemple affecter les chaînes d'approvisionnement bien au-delà du territoire directement impacté. L'évolution des conditions climatiques doit donc être intégrée comme l'une des variables essentielles de la gestion patrimoniale des réseaux et prise en compte pour prioriser et dimensionner les actions de modernisation et de renouvellement. La question semble identifiée dans le cas du fluvial (en vert sur la Figure 4) mais absente des objectifs de pilotage des dépenses en ce qui concerne la route ou le ferroviaire. Les dépenses en faveur de ces réseaux structurants apparaissent ainsi neutres dans le « Budget vert ».

FIGURE 4 : CLASSIFICATION DE LA CONTRIBUTION À L'ADAPTATION DES DÉPENSES EN FAVEUR DES INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORT SELON LE « BUDGET VERT »



Sources : programme 203 et action du programme 362 pour le Plan de Relance.

16 A ce sujet, voir www.i4ce.org/6-idees-recues-adaptation/ et I4CE & Terra Nova. (2019). Étude Climat : « Adaptation au changement climatique : comment passer à la vitesse supérieure ? »

17 Programme budgétaire 362. Parmi les autres mesures on peut notamment citer 0,8 Mrd€ de la prime de rénovation énergétique et différentes actions du Programme budgétaire 174.

18 Cf. www.meteofrance.fr/climat-passe-et-futur/impacts-du-changement-climatique-sur-les-phenomenes-hydrometeorologiques/changement-climatique-et-canicules

19 Vincent Viguié et al., « Early Adaptation to Heat Waves and Future Reduction of Air-Conditioning Energy Use in Paris », Environmental Research Letters 15, no 7 (juillet 2020): 075006, <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ab6a24>.

20 Cf. par exemple www.observatoirebbc.org/images/20200113_Etude_r_%C3%A9novation_Nouvelle_Aquitaine.pdf

21 Programme budgétaire 203 : 3,9 Mrd€ de crédits budgétaires, 2,7 Mrd€ de taxes affectées (AFITF) et 1,9 Mrd€ de dépenses fiscales ; Programme 362 pour le Plan de Relance.

A l'image du travail qui a été initié par RTE et Enedis au lendemain des tempêtes de 1999 et conduit depuis, des crédits devraient être alloués par SNCF Réseau et les gestionnaires des routes (i) pour combler le déficit d'adaptation des réseaux aux risques climatiques actuels (en commençant par cartographier les vulnérabilités pour ensuite mieux y répondre) et (ii) anticiper les interventions nécessaires pour faire face aux conditions futures – en mettant en discussion le niveau de robustesse à atteindre. Il est nécessaire de chiffrer précisément les coûts de l'adaptation de ces réseaux pour les intégrer aux réflexions sur le financement de la rénovation des infrastructures de transport. Le travail conduit, notamment par le CEREMA²², dans le cadre du PNACC a déjà permis de mettre au point les outils nécessaires à ce pilotage qui nécessite maintenant des moyens suffisants pour la mise en œuvre systématique de l'analyse.

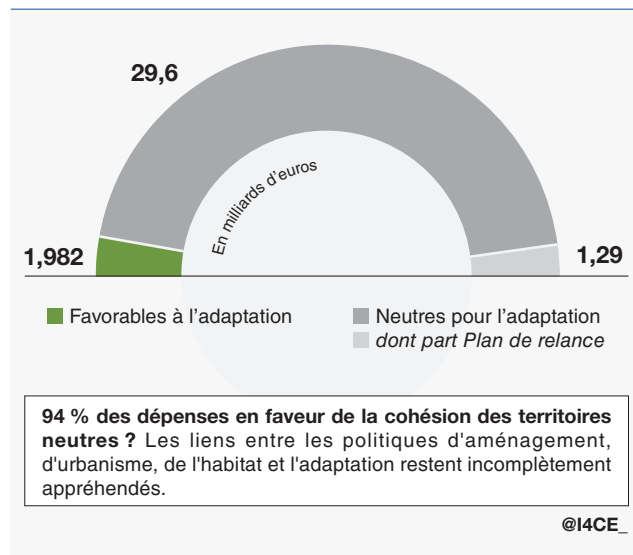
► La cohésion des territoires

Le total des moyens de la Mission Cohésion des territoires atteint 31,5 Mrd€ dans le PLF2021²³. Il recouvre notamment les politiques de la Ville, de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire et les interventions territoriales de l'État : autant de domaines critiques pour l'adaptation. En effet, s'adapter au changement climatique pose des questions majeures de solidarités envers les territoires les plus exposés (montagne, littoraux), d'équité entre zones urbaines et zones moins denses ou encore les relations entre territoires littoraux et rétro-littoraux (tous n'ayant pas les mêmes ressources pour s'adapter).

Pourtant, le « Budget vert » n'identifie que 1,98 Mrds€ de dépenses favorables à l'adaptation dans cette mission, révélant que les enjeux d'adaptation sont encore incomplètement intégrés dans ces politiques (Figure 5). A peine 3 % des crédits de la politique de la Ville²⁴ sont par exemple identifiés comme ayant un impact pour l'adaptation quand chaque opération de développement ou de renouvellement urbain dans laquelle les évolutions du

climat ne sont pas bien prises en compte (ex. : opérations ANRU) est non seulement une opportunité d'adaptation manquée mais aussi le risque de générer des vulnérabilités sur plusieurs décennies en mettant en risque la qualité de vie dans ces espaces.

FIGURE 5 : CLASSIFICATION DE LA CONTRIBUTION À L'ADAPTATION DES DÉPENSES EN FAVEUR DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES SELON LE « BUDGET VERT »



Sources : Mission cohésion des territoires et actions du programme 364 pour le Plan de relance.

La création en 2020 de l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires est une opportunité pour garantir l'accessibilité de chaque territoire à une ingénierie de qualité pour relever aussi le défi de l'adaptation. Elle doit s'assurer que l'adaptation est bien prise en compte dans l'ensemble des projets dans lesquels elle est impliquée, en s'appuyant pour cela sur les opérateurs compétents. Cet objectif a par exemple toute sa place parmi ceux poursuivis et pilotés au sein de programmes majeurs comme le programme Action Cœur de Ville et le programme Petites Villes de Demain.

L'ADAPTATION N'EST PAS QU'UN ENJEU NATIONAL

Au-delà du rôle direct de l'État qui permet d'analyser le « Budget vert », il est important de garder à l'esprit qu'une grande partie des actions d'adaptation est mise en œuvre localement et dépend des compétences des collectivités territoriales. Pour jouer leur rôle en la matière les collectivités doivent pouvoir s'appuyer sur les moyens techniques, d'ingénierie et humains auxquels l'État apporte son concours, mais aussi sur le développement de capacités d'action en propre et d'investissements décentralisés. Certaines collectivités sont d'ores et déjà proactives sur le sujet et de nombreuses expériences ont été conduites. La généralisation des bonnes pratiques demande des moyens. Les dotations de l'État aux collectivités - et plus largement toutes les décisions notamment fiscales qui affectent leurs ressources et leurs capacités de financement - ne sont donc pas neutres pour l'adaptation.

22 Voir par exemple le référentiel d'analyse de la vulnérabilité : www.cerema.fr/system/files/documents/2017/12/rapport_PNACC_action3_Analyse_des_risques.pdf

23 15,99 Mrd€ de crédits budgétaires ; 0,96 Mrd€ de taxes affectées et 14,63 Mrd€ de dépenses fiscales.

24 15 M€ du Programme budgétaire 147 – action « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie ».

■ Enjeu #3 – L'apparition de nouveaux postes de dépenses pour l'adaptation

Si l'adaptation ne génère pas systématiquement de surcoûts ou de nouveaux coûts – lorsqu'elle est avant tout une évolution de la manière dont sont conduites certaines politiques et effectuées certaines dépenses – il y a des situations dans lesquelles les conséquences du changement climatique vont entraîner des dépenses ad-hoc dont certaines pourraient être inscrites dans les futurs projets de loi de finances.

En plus des débats sur le pilotage et le suivi des budgets votés, il n'est pas trop tôt pour mettre en discussion ces

besoins et faire progresser la réflexion sur les meilleurs outils à-mêmes de répondre à chaque enjeu spécifique.

C'est ce qu'ont commencé à faire de récents rapports parlementaires dont certains sont allés jusqu'à proposer des pistes pour mettre en place des outils de financement pour y répondre. Les débats ouverts par ces rapports doivent se poursuivre et s'inscrire dans les discussions budgétaires à venir.

Nous proposons ci-dessous – sans viser l'exhaustivité – une première cartographie des besoins directement liés à l'adaptation au changement climatique explorés dans le cadre de ces travaux parlementaires récents :



RECOMPOSITION SPATIALE DES LITTORAUX

Enjeu : Racheter des biens et des terrains menacés par le recul du trait de côte, financer la déconstruction et de la renaturation ; anticiper la relocalisation des activités et des biens en rétro-littoral.

Montants	Proposition de réponse
<p>Les besoins financiers cumulés d'ici à 2040 au titre du financement de rachats par la puissance publique de biens menacés varient de 140 M€ à 800 M€ (CEREMA). Cela concerne 16 500 bâtiments pour une valeur globale de 3,7 Mrd€ d'euros.</p> <p>Les coûts de la relocalisation elle-même ne sont à ce jour pas estimés de manière agrégée.</p>	<p>Création d'un fonds d'aide à la reconstitution du littoral (FARL) qui pourrait par exemple être financé par une augmentation sur le littoral de la taxe communale additionnelle sur les droits de mutation (TCA) jugée par le Rapport Buchou comme une solution acceptable, socialement et économiquement – 50 M€/an (d'autres propositions ont été explorées par les CGEDD/IGA/IGF en 2019).</p>

Sources : Rapport « Quel littoral pour demain ? Vers un nouvel aménagement des territoires côtiers adapté au changement climatique » remis par Stéphane Buchou (député) à Monsieur le Premier Ministre et à Madame la Ministre de la Transition Écologique et Solidaire le 29 Novembre 2019. Et MTES-CGEDD, IGA, et IGF. 2019. « Recomposition Spatiale Des Territoires Littoraux ».



ADAPTATION DES ÉCONOMIES DE MONTAGNE

Enjeu : Réhabiliter énergétiquement des bâtiments touristiques, restructurer et adapter les activités économiques au recul de l'enneigement dans les massifs les plus exposés au changement climatique.

Montants	Proposition de réponse
<p>Pas d'estimation consolidée à ce stade</p>	<p>Constitution d'un fonds d'adaptation au changement climatique en zone de montagne (FACCM). Ce fonds serait financé par l'État, et pourrait également l'être, sur une base volontaire, par les collectivités territoriales et leurs groupements. Le montant de ces contributions serait déterminé par une conférence des financeurs réunissant les représentants de l'État et des collectivités territoriales au sein des comités de massif.</p>

Source : Rapport d'information n° 635 de Cyril Pellevat (sénateur), fait au nom de la Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, déposé le 15 juillet 2020.



RÉMUNÉRATION DES SERVICES ÉCOSYSTÉMIQUES

Enjeu : Accompagner, notamment dans le secteur agricole, le déploiement des solutions d'adaptation fondée sur la nature et la protection de la ressource en eau.

Montants	Proposition de réponse
<p>1 Mrd€ sur 2021-2025</p>	<p>Création d'un fonds de paiement pour services environnementaux géré par bassin par les Agences de l'eau et financé par l'affectation de l'intégralité du « plafond mordant » du budget des Agences et par l'augmentation des redevances de 200 M€/an (soit +10 %).</p>

Source : Rapport d'information n°3061 déposé par la Mission d'Information sur la gestion des conflits d'usage en situation de pénurie d'eau au nom de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée Nationale. Présenté par Loïc Prud'Homme (Président) et Frédérique Tuffnell (Rapporteuse) le 4 juin 2020.



FINANCER LA RECONSTITUTION MASSIVE DES FORÊTS SINISTRÉES

Enjeu : Anticiper, enrichir et adapter à l'aune de nos connaissances les peuplements vulnérables au changement climatique et créer de nouvelles forêts (boisement d'un million d'hectares en 30 ans) en s'assurant d'un maximum de diversité et de l'intégration dans des projets de territoires concertés.

Montants	Proposition de réponse
<p>Le besoin global est en moyenne de 300 M€ par an (actuellement environ 20 M€/an – hors Plan de relance - dédiés au boisement ou au reboisement mobilisés par l'État, les Régions et les fonds européens).</p>	<p>Création d'un Fonds pour l'Avenir des Forêts (FAF), abondé par le public et le privé, doté de 300 M€/an par an sur 30 ans.</p>

Source : Rapport « La forêt et la filière bois à la croisée des chemins : l'arbre des possibles » remis par Anne-Laure Cattelot (députée) le 17 Septembre 2020.

«Budget vert» et adaptation : recommandations méthodologiques pour des exercices encore plus utiles

L'intégration de l'adaptation comme l'une des six dimensions analysées dans le Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État permet de donner de premiers éléments d'appréciation pour situer comment cet objectif transversal se matérialise concrètement dans l'action publique. En cela, cet exercice constitue un premier apport précieux pour piloter le processus d'intégration systématique de cette préoccupation dans les politiques présentant des enjeux et des leviers d'adaptation.

La lecture de cette évaluation interpelle les protagonistes des futurs débats budgétaires et les invite à tenir compte de ce défi dans leurs échanges. Elle révèle à la fois quels sont les domaines d'action dans lesquels l'enjeu d'adaptation est déjà bien identifié et les efforts doivent être soutenus, et ceux sur lesquels l'absence d'information dénote un retard dans l'explicitation de l'objectif et l'intégration de l'adaptation dans les politiques. La part de dépenses dont l'effet sur l'adaptation reste indéterminé est trop importante et doit pouvoir diminuer dans les prochaines années.

Cet outil pourrait être encore plus pertinent dans ses prochaines éditions en détaillant plus les éléments qui amènent à classer une dépense comme favorable, neutre ou défavorable du point de vue de l'adaptation. En effet, les justifications apportées sont parfois insuffisantes pour confirmer que certains programmes budgétaires et certaines actions contribuent effectivement à l'adaptation. C'est notamment le cas pour certaines des contributions les plus importantes identifiées dans le rapport : 5,7 Mrd€ pour le soutien aux EnR électriques ; 3,13 Mrd€ dans le cadre du Plan de relance en 2021 pour la rénovation énergétique ou encore 0,5 Mrd€ pour l'aide à l'acquisition de véhicules propres.

Il ne s'agit pas de dire qu'il n'y a aucune connexion entre ces mesures et l'adaptation au changement climatique. Il peut par exemple exister des liens forts entre le mix énergétique et la résilience de la production électrique en fonction de la localisation des centrales ou de la variété des sources d'énergie. De même, un système de mobilité peut être plus ou moins résilient aux impacts du changement climatique selon les choix technologiques mais aussi organisationnels soutenus (quelles dépendances à un approvisionnement énergétique, quelle robustesse des itinéraires, quel accès à des solutions alternatives, etc.). Ces dimensions ne semblent néanmoins pas apparaître dans les débats et gagneraient à être explicitées de manière à rendre plus lisibles les conséquences des choix budgétaires sur l'évolution des capacités d'adaptation.

Les mêmes interrogations apparaissent sur des politiques identifiées par les auteurs de l'évaluation environnementale du budget de l'État comme défavorables à l'adaptation (concernant le transport aérien, les mécanismes de solidarités avec les zones non interconnectées, la construction de routes ou la continuité territoriale). Si ces politiques ne sont effectivement pas compatibles avec des trajectoires de neutralité carbone, leur impact sur l'adaptation est moins univoque.

Dans l'esprit des exercices de «Budget vert», chercher à produire ces justifications plus précises, c'est interpeller les administrateurs de chaque politique publique, interroger leur action et donc mieux poser la question de l'adaptation pour espérer, *in fine*, mieux l'intégrer et mieux la piloter jusqu'aux décisions budgétaires.

ANNEXE : L'ADAPTATION DANS LE PLAN DE RELANCE

Le Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État identifie également 17 Mrd€ de dépenses favorables à l'adaptation sur les 100 Mrd€ du Plan de relance de l'économie présenté en septembre 2020 dont une partie sont engagés dans le cadre de la Loi de Finances 2021.

La lecture de cette analyse au prisme des enjeux soulevés dans ce Point Climat soulève des points de vigilance :

- des dépenses jugées favorables dont la contribution à l'adaptation nous semble insuffisamment démontrée au regard de l'importance des enjeux (en ■ dans le tableau ci-dessous) ;
- des dépenses jugées neutres alors qu'elles nous semblent potentiellement importantes pour l'adaptation (en ■ dans le tableau ci-dessous) :

Mesures du plan de relance	Montant (Mrd €)	Classification adaptation dans le « Budget vert »	Points de vigilance I4CE
Axe « Écologie »			
Rénovation thermique	6,7	Favorable	■
Densification et renouvellement urbain	0,65	Neutre	■
Biodiversité, eau, risques naturels	0,6	Favorable	■
Transition agricole	0,95	Favorable	■
Mer	0,25	Neutre	■
Résilience des réseaux électriques	0,05	Favorable	■
Accélération d'infrastructures de transports	0,525	Favorable	■
Ferroviaire	4,7	Neutre	■
Technologies vertes	5,9	Favorable	■
Axe « Cohésion »			
Jeunes : Volontariat territorial en entreprise « vert »	0,008	Favorable	■
Recherche : Stratégie de relance de la R&D - ANR	0,092		
Séjour : Rénovation des bâtiments de santé	1		
Cohésion territoriale	Soutien aux collectivités territoriales (DSIL verte)	1	■
	Plan de relance de la Banque des territoires	0,18	
	Rénovation des commerces de centre-ville	0,15	
	Fonds de soutien à territoriale l'émergence de projets du Tourisme durable	0,05	
Modernisation du réseau routier national et renforcement des ponts	0,35	Neutre	■

L'ensemble des chiffres présentés sont issus des documents budgétaires annexés au PLF2021 et accessibles via www.budget.gouv.fr/documentation/documents-budgetaires/exercice-2021/le-projet-de-loi-de-finances-et-les-documents-annexes-pour-2021