

Monsieur le Premier ministre

Par LRAR n°

**Madame la ministre de l'Éducation nationale, de
l'Enseignement supérieur et de la Recherche**

Par LRAR n°

Monsieur le ministre des Outre-mer

Par LRAR n°

Monsieur le ministre de la Justice

Par LRAR n°

Monsieur le ministre de l'Intérieur

Par LRAR n°

**Madame la ministre du Travail, de la Santé, des
Solidarités et des Familles**

Par LRAR n°

**Monsieur le ministre de l'Aménagement du territoire
et de la Décentralisation**

Par LRAR n°

**Madame la ministre de la Transition écologique, de la
Biodiversité, de la Forêt, de la Mer et de la Pêche**

Par LRAR n°

**Madame la ministre de l'Agriculture et de la
Souveraineté alimentaire**

Par LRAR n°

Paris, le

Objet : *Demande tendant à la révision du troisième Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 3), ainsi qu'à l'adoption de toutes mesures utiles permettant d'assurer, ou de renforcer, l'adaptation de la France aux effets du changement climatique*

Monsieur le Premier ministre,
Mesdames, Messieurs les Ministres,

Nous vous saisissons en qualité de conseils de l'association Urgence Maisons Fissurées Sarthe, de Madame Marie Le Mélédo, de Monsieur Jean-Raoul Plaussu-Monteil, de l'association Mayotte A Soif, de Monsieur Jérôme Sergent, de l'association Justice Ensemble, du Mouvement Inter-Régional des AMAP (MIRAMAP), de Madame Salma Chaoui, de l'association Ghett'Up, de Monsieur Jean-Jacques Bartholome, de l'Association Nationale des Gens du Voyage Citoyens et des associations Notre Affaire à Tous, Greenpeace France et Oxfam France, afin de solliciter, de votre part, la révision du troisième Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 3) et, plus largement, l'adoption de toutes mesures utiles permettant d'assurer, ou de renforcer, l'adaptation de la France aux effets du changement climatique.

Au soutien de ces demandes (III), nous rappellerons les obligations pesant sur l'État en matière d'adaptation au changement climatique (I), puis démontrerons l'insuffisance du cadre et des mesures d'adaptation actuelles – y compris celles prévues par le troisième Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 3) (II).

* *

*

I. SUR LES OBLIGATIONS À LA CHARGE DE L'ÉTAT

1.

Selon la définition retenue par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), l'adaptation au changement climatique désigne, « *pour les systèmes humains, [la] démarche d'ajustement au climat actuel ou attendu ainsi qu'à ses conséquences, de manière à en atténuer les effets préjudiciables et à en exploiter les effets bénéfiques* » et, « *pour les systèmes naturels, [la] démarche d'ajustement au climat actuel ainsi qu'à ses conséquences, [étant précisé que] l'intervention humaine peut faciliter l'adaptation au climat attendu et à ses conséquences* »¹.

Par suite, la « *capacité d'adaptation* » s'entend comme la « *faculté d'ajustement des systèmes, des institutions, des êtres humains et d'autres organismes leur permettant de se prémunir contre d'éventuels dommages, de tirer parti des possibilités ou de réagir aux conséquences* »².

Ceci posé, l'État est tenu, en matière d'adaptation, par une obligation générale visant, notamment, à renforcer les capacités d'adaptation, accroître la résilience aux changements climatiques, et réduire la vulnérabilité à ces changements (I.A), et par des obligations sectorielles et transversales (I.B).

¹ GIEC, 2018, Glossaire, *Rapport spécial sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C*, disponible sur : https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/10/SR15_Glossary_french.pdf.

² *Idem*.

I.A. SUR L'OBLIGATION GENERALE D'ADAPTATION

I.A.1 Une obligation déduite des textes constitutionnels internes

2.

En droit interne, l'obligation d'assurer l'adaptation au changement climatique – corollaire de l'obligation de lutte contre le changement climatique, déjà reconnue par le tribunal administratif de Paris dans le cadre de « *l'Affaire du Siècle* »³ – trouve, d'abord, son fondement général dans l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement, qui consacre le droit de chacun à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

En effet, la protection de ce droit – qui constitue une liberté fondamentale (en ce sens : CE, 20 septembre 2022, *M. et Mme P.*, req. n° 451129, au Recueil) – impose des obligations positives aux pouvoirs publics et, notamment, au pouvoir réglementaire, dans le cadre des compétences qui leur sont dévolues par la loi (en ce sens : Cons. const., 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, déc. n° 2008-564 DC).

Et parmi ces obligations positives, figure nécessairement celle, pour l'État, de lutter et de s'adapter aux conséquences du changement climatique.

3.

En effet, le droit consacré par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement porte sur un environnement présentant deux qualités : être équilibré, et favorable à la santé de chacun.

Partant, ce droit implique, d'abord, de « *veiller [...] à la diversité biologique, à l'équilibre des espaces et des milieux naturels, dans une perspective dynamique et de long terme, à la préservation des écosystèmes, à la qualité de l'air, des eaux et des sols, ainsi qu'à la lutte contre les diverses formes de pollution* ». Il suppose, ensuite, de « *promouvoir un environnement plus sain* », de tenir compte des « *effet[s] de l'environnement sur la santé* », et de se prémunir contre les dégradations de l'environnement, susceptibles d'avoir des répercussions perceptibles sur la santé humaine⁴.

Autrement dit, en consacrant le droit pour chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, qui constitue tout à la fois « *une obligation de l'État et un droit fondamental des citoyens* », l'article 1^{er} de la Charte « *relie, par un lien désormais indissoluble, santé et environnement* » (M. Deguergue, « Les imperfections de la responsabilité administrative environnementale, AJDA, 2018, p. 2077).

³ TA de Paris, 3 février 2021, *Associations Oxfam France, Notre Affaire A Tous, Greenpeace France et Fondation pour la Nature et l'Homme*, req. n°s 1904967, 1904968, 1904972 et 1904976 ; voir également, implicitement : CE, 1^{er} juillet 2021, *Commune de Grande-Synthe*, req. n° 427301, au Recueil.

⁴ Voir : N. Kosiński-Morizet, *Rapport n° 1595 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République de l'Assemblée nationale sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement*, 2004, disponible sur : <https://www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/r1595.asp>, pp. 75-78.

Il en découle, pour l'État, l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger les milieux naturels et lutter contre les pollutions, mais également limiter et, si possible, éliminer les dangers (en ce sens, et par extension : CE, 3 mars 2004, *Ministre de l'emploi et de la solidarité c. Consorts Botella*, req. n° 241152, Rec. p. 125).

Or, la réalité et la gravité du changement climatique sont aujourd'hui largement documentées, et les conséquences de son aggravation, tant sur l'environnement que sur la santé, sont désormais connues : réchauffement de la surface de la terre, augmentation de la température, événements climatiques extrêmes, augmentation du niveau de la mer, recul de la biodiversité, modification des équilibres biologiques, pollution de l'air, impacts sur la santé des individus, la sécurité alimentaire ou la croissance économique, etc.

4.

Dans ces conditions, l'obligation de lutter contre le changement climatique s'impose, nécessairement, comme un élément indispensable à la garantie du droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, tel que garanti par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement.

Conformément à l'esprit de ce texte, cette obligation implique de mettre en place un cadre législatif et réglementaire pertinent, visant à protéger de manière effective l'environnement et la santé humaine contre les effets du changement climatique.

Dès lors, elle suppose non seulement d'adopter des mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre, permettant d'atténuer lesdits effets, mais également de se doter de mesures d'adaptation, visant à limiter, prévenir ou amoindrir les conséquences du changement climatique, qui pourraient avoir de graves répercussions sur l'environnement et la santé humaine.

5.

Ainsi conçue, cette obligation trouve également son fondement dans l'article 3 de la Charte de l'environnement, dont il résulte que « *toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences* ».

En effet, ces dispositions, qui constitutionnalisent le devoir de prévention, imposent au législateur et, dans le cadre défini par la loi, au pouvoir réglementaire ainsi qu'aux autres autorités administratives, de définir les conditions de mise en œuvre de ce devoir et d'en garantir l'application, en vue de prévenir les atteintes susceptibles d'être portées à l'environnement ou, à défaut, d'en limiter les conséquences (en ce sens : CE, 24 juillet 2009, *Comité de recherche et d'information indépendantes sur le génie génétique (CRII-GEN)*, req. n° 305314, Rec. p. 294 ; CE, Ass., 12 juillet 2013, *Fédération nationale de la pêche en France*, req. n° 344522, au Recueil ; voir *infra*).

En outre, le Conseil d'État retient « *qu'il appartient aux autorités administratives de veiller au respect du principe énoncé par l'article 3 de la Charte de l'environnement lorsqu'elles sont appelées à préciser les modalités de mise en œuvre de la loi définissant le cadre de la prévention ou de la limitation des conséquences d'une atteinte à l'environnement* » (CE, Ass., 12 juillet 2013, *Fédération nationale de la pêche en France*, req. n° 344522, au Recueil).

Partant, elles imposent aux personnes publiques « *d'adopter une réglementation imposant la prévention, mais également de respecter le principe dans toutes leurs activités* », de sorte que « *leur devoir d'action doit en être renforcé, et passe par toutes sortes de modalités : des techniques de planification [...] à la délivrance d'autorisations, en passant par [des] outils financiers et fiscaux ou [des] mécanismes de responsabilité* » (S. Caudal, « Le devoir de prévention : une exigence fondamentale fortement dépendante du législateur », *Environnement*, n° 4, 2005, comm. 31).

Surtout, s'appuyant sur ces dispositions, le tribunal administratif de Paris a déjà reconnu l'existence d'une obligation générale de lutte contre le changement climatique, mise à la charge de l'État.

Et s'agissant du contenu de cette obligation, il a précisé que l'État français, « *qui a reconnu l'existence d'une "urgence" à lutter contre le dérèglement climatique en cours, a également reconnu sa capacité à agir effectivement sur ce phénomène pour en limiter les causes et en atténuer les conséquences néfastes* » (TA de Paris, 3 février 2021, *Associations Oxfam France, Notre Affaire A Tous, Greenpeace France et Fondation pour la Nature et l'Homme*, req. n°s 1904967, 1904968, 1904972 et 1904976) – ce qui suppose tout à la fois de réduire les émissions de gaz à effet de serre, et de s'adapter aux conséquences du changement climatique.

Enfin, l'obligation d'adaptation s'appuie sur l'exigence de protection des intérêts des générations futures.

De ce point de vue, alors que l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement précité prévoit que « *chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* », son préambule précise « *qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins* ».

À ce titre, le Conseil constitutionnel a reconnu, en 2022 et 2023, la dimension transgénérationnelle du droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé, impliquant l'obligation pour le législateur de veiller à ce que les choix destinés à répondre aux besoins du présent n'entament pas la capacité des générations futures à satisfaire à leurs propres besoins (en ce sens, voir : Cons. const., 12 août 2022, *Loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat*, déc. n° 2022-843 DC, cons. 12 ; Cons. const., 27 octobre 2023, *Association Meuse nature environnement et autres [Stockage en couche géologique profonde des déchets radioactifs]*, déc. n° 2023-1066 QPC, cons. 6).

Plus précisément, il retient que :

« Il découle de l'article 1er de la Charte de l'environnement éclairé par le septième alinéa de son préambule que, lorsqu'il adopte des mesures susceptibles de porter une atteinte grave et durable à un environnement équilibré et respectueux de la santé, le législateur doit veiller à ce que les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne compromettent pas la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins, en préservant leur liberté de choix à cet égard » (Cons. const., 27 octobre 2023, Association Meuse nature environnement et autres [Stockage en couche géologique profonde des déchets radioactifs], déc. n° 2023-1066 QPC, cons. 6).

Cette interprétation peut être rapprochée de celle proposée, dès 2004, par Nathalie Kosciusko-Morizet, rapporteure du projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement, qui considérait que la Charte, *« qui défend la responsabilité de chacun, la solidarité avec les autres habitants de notre "terre-patrie" et la garantie des droits des générations futures, est un texte de fraternité »*⁵.

Et dans ce cadre, *« la valorisation du droit de l'environnement doit répondre aux maux qu'engendre l'égoïsme du court terme par la prise en compte de la responsabilité de chacun sur les conditions de vie de tous »* (D. Hédary, *« Écrire le droit de l'environnement avec les maux de la société »*, Justice et Cassation, 2024, p. 83).

6.

Or, cette exigence de prise en compte des intérêts des générations futures s'impose tout particulièrement dans le contexte du changement climatique, compte tenu de ses effets néfastes graves, tant sur l'environnement que sur la vie, la santé, et le bien-être des individus.

⁵ N. Kosciusko-Morizet, *Rapport n° 1595 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République de l'Assemblée nationale sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement*, 2004, disponible sur : <https://www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/r1595.asp>. Voir également : N. Kosciusko-Morizet, *« Un droit pour les générations futures »*, AJDA, 2005, p. 1145. Du reste, cette préoccupation pour les générations futures innervait également la lettre de mission adressée par Jacques Chirac, président de la République, au président de la commission de préparation de la Charte de l'environnement, Yves Coppens. Aux termes de cette lettre : *« [La Charte] portera au niveau constitutionnel des principes fondamentaux du droit à un environnement protégé et du développement durable. Ainsi, plaçant l'Homme face à ses responsabilités, elle sera le fondement d'un nouvel équilibre entre progrès social, protection de l'environnement et développement économique. Elle donnera une cohérence d'ensemble au droit de l'environnement et devra également exprimer la recherche d'une justice et d'une solidarité entre les peuples et les générations »*. Voir : <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/054000294.pdf>.

De ce point de vue, la Cour européenne des droits de l'homme a, par exemple, récemment relevé, dans le prolongement de la Commission de Venise⁶ et de l'annexe V de la Déclaration de Reykjavik⁷, que :

« 419. [...] On ne peut lutter contre le changement climatique, et stopper ce phénomène, par l'adoption de mesures spécifiques localisées ou limitées à un secteur donné. Le changement climatique est un phénomène polycentrique. La décarbonation des systèmes économiques et des modes de vie passe nécessairement par la transformation complète et profonde de différents secteurs. Ces "transitions vertes" requièrent la mise en œuvre d'un ensemble très complexe et très large d'actions, de politiques et d'investissements coordonnés faisant intervenir tant le secteur public que le secteur privé. Les individus eux-mêmes sont appelés à assumer leur part d'efforts et de responsabilités. Les politiques de lutte contre le changement climatique posent donc inévitablement des questions d'adaptation sociale et de répartition de l'effort entre les générations, ce qui concerne aussi bien les différentes générations de personnes vivant actuellement que les générations futures.

420. À cet égard, la Cour note que, dans le cadre spécifique du changement climatique, la répartition intergénérationnelle de l'effort revêt une importance particulière, tant pour les différentes générations de personnes vivant actuellement que pour les générations futures. Certes, les obligations juridiques que la Convention impose aux États concernent les personnes vivant actuellement qui, au moment considéré, relèvent de la juridiction de telle ou telle Partie contractante ; il n'en reste pas moins clair que les générations futures risquent de supporter le fardeau croissant des conséquences des manquements et omissions d'aujourd'hui dans la lutte contre le changement climatique [...], et que cependant elles n'ont nulle possibilité de participer aux processus décisionnels actuels en la matière. En s'engageant au titre de la CCNUCC, les États parties ont contracté l'obligation de préserver le système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures [...]. Cette obligation doit être considérée à la lumière des effets néfastes du changement climatique qui se produisent d'ores et déjà, ainsi que de l'urgence de la situation et du risque de dommages irréversibles engendré par ce phénomène. Dans ce contexte, compte tenu des perspectives d'aggravation des conséquences qui pèseront sur les générations futures, le point de vue intergénérationnel met en exergue le risque inhérent à la prise de décision politique dans ce domaine, c'est-à-dire le fait que les intérêts et préoccupations de court terme pourraient l'emporter et prendre le pas sur le besoin impérieux d'une prise de décisions viables, risque particulièrement sérieux et justifiant plus encore l'existence d'une possibilité de contrôle juridictionnel. [...] » (Cour EDH, GC, 9 avril 2024, *Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*, aff. n° 53600/20, soulignement ajouté).

⁶ Commission européenne pour la démocratie par le droit, avis n° 997/2020, 9 octobre 2020, CDL-AD(2020)020-e. : « Dans le domaine de la protection de l'environnement, il existe une dimension totalement nouvelle : la protection des droits des générations futures. Comme les générations futures ne participent pas à la démocratie actuelle et ne votent pas aux élections actuelles, le pouvoir judiciaire semble être le mieux placé pour protéger les générations futures contre les décisions des hommes politiques actuels ».

⁷ Déclaration du quatrième Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe, Reykjavík, Islande, 16-17 mai 2023 : « Nous, chefs d'État et de gouvernement, soulignons l'urgence de prendre des mesures coordonnées pour protéger l'environnement en luttant contre la triple crise planétaire liée à la pollution, au changement climatique et à la perte de biodiversité. Nous affirmons que les droits de l'homme et l'environnement sont intimement liés et qu'un environnement propre, sain et durable est essentiel au plein exercice des droits de l'homme des générations actuelles et futures ».

Partant, la « *dimension transgénérationnelle de la protection environnementale* » (L. Gay et L. Griffaton-Sonnet, « Jurisprudence du Conseil constitutionnel », R.F.D.C., 2023, n° 2, p. 464) implique elle-même, pour l'État, l'obligation de prendre des mesures destinées à lutter efficacement contre le changement climatique et s'adapter à ses conséquences, afin de ne pas compromettre la capacité des générations futures à satisfaire à leurs propres besoins.

7.

En définitive, pèse sur l'État, sur le fondement des principes issus de la Charte de l'environnement, l'obligation d'adopter les mesures nécessaires pour lutter efficacement contre le changement climatique et s'adapter à ses conséquences, en vue de limiter, de prévenir ou d'atténuer ses effets préjudiciables et, le cas échéant, d'en exploiter ses effets bénéfiques.

À défaut d'une telle interprétation, les objectifs de la Charte ne pourraient être atteints.

Du reste, une telle approche s'impose au regard des engagements internationaux consentis par la France, du droit du Conseil de l'Europe et du droit de l'Union européenne.

I.A.2 Une obligation précisée et confortée par le droit international et européen

(i) Une obligation prévue par les engagements internationaux de la France

8.

Au-delà des obligations mises à la charge des États en matière d'atténuation du changement climatique – et, notamment, de réduction des émissions de gaz à effet de serre –, les engagements internationaux consentis par la France en matière environnementale se caractérisent également par l'affirmation claire, et plusieurs fois renouvelée, de la nécessité d'adopter des mesures destinées à garantir l'adaptation aux impacts du changement climatique.

9.

En particulier, la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) adoptée en 1992, tout en reconnaissant la nécessité de « *préserver le système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures* », prévoit, dans son article 3, qu'il « *incombe aux Parties de prendre des mesures de précaution pour prévoir, prévenir ou atténuer les causes des changements climatiques et en limiter les effets néfastes* » (soulignement ajouté).

Elle ajoute que, « *pour atteindre ce but, il convient que ces politiques et mesures [...] comprennent des mesures d'adaptation et s'appliquent à tous les secteurs économiques* » (soulignement ajouté).

Et dans ce cadre, son article 4 précise que :

« 1. Toutes les Parties, tenant compte de leurs responsabilités communes mais différenciées et de la spécificité de leurs priorités nationales et régionales de développement, de leurs objectifs et de leur situation :

[...] b) Établissent, mettent en œuvre, publient et mettent régulièrement à jour des programmes nationaux et, le cas échéant régionaux contenant des mesures visant à atténuer les changements climatiques [...], ainsi que des mesures visant à faciliter l'adaptation voulue aux changements climatiques ;

[...] e) Préparent, en coopération, l'adaptation à l'impact des changements climatiques » (soulignement ajouté).

Le Protocole de Kyoto, signé le 11 décembre 1997, réaffirme cet engagement dans son article 10, aux termes duquel :

« Toutes les Parties, tenant compte de leurs responsabilités communes mais différenciées et de la spécificité de leurs priorités nationales et régionales de développement, de leurs objectifs et de leur situation, sans prévoir de nouveaux engagements pour les Parties [...] mais en réaffirmant ceux qui sont déjà énoncés au paragraphe 1 de l'article 4 de la Convention et en continuant à progresser dans l'exécution de ces engagements afin de parvenir à un développement durable [...] :

[...] b) Élaborent, appliquent, publient et mettent régulièrement à jour des programmes nationaux et, là où il y a lieu, régionaux, contenant des mesures destinées à atténuer les changements climatiques et des mesures destinées à faciliter une adaptation appropriée à ces changements ;

i) Ces programmes devraient concerner notamment les secteurs de l'énergie, des transports et de l'industrie ainsi que l'agriculture, la foresterie et la gestion des déchets. En outre, les technologies d'adaptation et les méthodes visant à améliorer l'aménagement de l'espace permettraient de mieux s'adapter aux changements climatiques [...] » (soulignement ajouté).

10.

Dans le même esprit, les accords de Cancún, adoptés lors de la COP 16, qui s'est tenue du 29 novembre au 10 décembre 2010, affirment que « *l'adaptation doit être considérée comme revêtant le même degré de priorité que l'atténuation* » et créent, en outre, de nouveaux dispositifs, destinés à « *renforcer l'action à engager et l'appui à fournir dans ce domaine* ».

Ces accords stipulent ainsi que :

« La Conférence des Parties, [...]

11. Convient que l'adaptation est un défi auquel toutes les Parties sont confrontées et qui nécessite d'urgence une action renforcée et une coopération internationale pour permettre et appuyer la mise en œuvre de mesures d'adaptation visant à réduire la vulnérabilité et à accroître la résilience des pays en développement parties, en tenant compte des besoins pressants et immédiats de ceux qui sont particulièrement vulnérables ;

[...] 13. Décide de créer le Cadre de l'adaptation de Cancún, prévoyant les dispositions énoncées ci-après, dont l'objectif est de renforcer l'action engagée dans le domaine de l'adaptation, y compris par la coopération internationale et l'examen cohérent des questions liées à l'adaptation au titre de la Convention ;

14. Invite toutes les Parties à renforcer, au titre du Cadre de l'adaptation de Cancún, l'action engagée pour l'adaptation, compte tenu de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives, ainsi que de la spécificité de leurs priorités nationales et régionales de développement, de leurs objectifs et de leur situation, en s'acquittant notamment des tâches suivantes :

a) Planification, hiérarchisation et mise en œuvre de mesures d'adaptation, dont des projets et programmes, et des mesures recensées dans les stratégies et plans nationaux et infranationaux d'adaptation, les programmes d'action nationaux aux fins de l'adaptation des pays les moins avancés, les communications nationales, les évaluations des besoins technologiques et d'autres documents de planification nationaux pertinents ;

b) Évaluations de l'impact, de la vulnérabilité et de l'adaptation, notamment des évaluations des besoins financiers et une analyse économique, sociale et environnementale des solutions envisageables en matière d'adaptation ;

c) Renforcement des capacités institutionnelles et des environnements propices à l'adaptation, notamment en vue de parvenir à un développement résilient face aux changements climatiques et de réduire la vulnérabilité ;

d) Renforcement de la résilience des systèmes socioéconomiques et écologiques, notamment par une diversification de l'économie et une gestion durable des ressources naturelles ;

e) Amélioration des stratégies de prévention des risques de catastrophe liés aux changements climatiques [...] ;

f) Adoption de mesures propres à favoriser la compréhension, la coordination et la coopération concernant les déplacements, les migrations et la réinstallation planifiée par suite des changements climatiques, selon les besoins, aux niveaux national, régional et international ;

g) Recherche, mise au point, démonstration, diffusion, déploiement et transfert de technologies, de pratiques et de procédés ; [...]

h) Renforcement des systèmes de données, d'information et de connaissances, éducation et sensibilisation du public ;

i) Amélioration de la recherche se rapportant au climat et de l'observation systématique [...] ;

15. Décide de mettre en place un processus permettant aux pays les moins avancés parties d'élaborer et d'exécuter des plans nationaux d'adaptation, en s'inspirant de l'expérience qu'ils ont acquise dans l'établissement et la mise en œuvre de programmes d'action nationaux aux fins de l'adaptation, en tant que moyen de recenser les besoins d'adaptation à moyen et à long terme et de définir et appliquer des stratégies et programmes pour répondre à ces besoins ;

[...] 32. Invite toutes les Parties à renforcer et, s'il y a lieu, à mettre en place ou désigner des dispositifs institutionnels nationaux en vue d'étoffer les travaux consacrés à toute la gamme des mesures d'adaptation, allant de la planification à la mise en œuvre » (soulignement ajouté).

11.

Surtout, l'Accord de Paris sur le climat, adopté le 12 décembre 2015, à l'occasion de la COP 21, a conforté cet objectif, en affirmant, clairement, la nécessité pour les États de renforcer leur capacité d'adaptation, d'accroître leur résilience aux changements climatiques, et de réduire leur vulnérabilité auxdits changements.

Ainsi, son article 2 prévoit que :

« 1. Le présent Accord, en contribuant à la mise en œuvre de la Convention, notamment de son objectif, vise à renforcer la riposte mondiale à la menace des changements climatiques, dans le contexte du développement durable et de la lutte contre la pauvreté, notamment en :

a) Contenant l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels et en poursuivant l'action menée pour limiter l'élévation de la température à 1,5°C [...];

b) Renforçant les capacités d'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques et en promouvant la résilience à ces changements et un développement à faible émission de gaz à effet de serre, d'une manière qui ne menace pas la production alimentaire ;

c) Rendant les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques. [...] » (soulignement ajouté).

Par ailleurs, son article 7 précise les concours des engagements des États en la matière, en leur imposant, notamment, de se doter d'objectifs transversaux en matière d'adaptation, d'entreprendre une démarche de planification, d'adopter des plans, des politiques et des mesures d'adaptation, et d'en assurer le suivi et l'évaluation.

Aux termes de cet article :

« 1. Les Parties établissent l'objectif mondial en matière d'adaptation consistant à renforcer les capacités d'adaptation, à accroître la résilience aux changements climatiques et à réduire la vulnérabilité à ces changements, en vue de contribuer au développement durable et de garantir une riposte adéquate en matière d'adaptation dans le contexte de l'objectif de température énoncé à l'article 2.

2. Les Parties reconnaissent que l'adaptation est un défi mondial qui se pose à tous, comportant des dimensions locales, infranationales, nationales, régionales et internationales, et que c'est un élément clef de la riposte mondiale à long terme face aux changements climatiques, à laquelle elle contribue, afin de protéger les populations, les moyens d'existence et les écosystèmes, en tenant compte des besoins urgents et immédiats des pays en développement Parties qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques.

[...] 4. Les Parties reconnaissent que le besoin actuel d'adaptation est important, que des niveaux d'atténuation plus élevés peuvent réduire la nécessité d'efforts supplémentaires d'adaptation, et que des besoins d'adaptation plus élevés peuvent entraîner des coûts d'adaptation plus importants.

5. Les Parties reconnaissent que l'action pour l'adaptation devrait suivre une démarche impulsée par les pays, sensible à l'égalité des sexes, participative et totalement transparente, prenant en considération les groupes, les communautés et les écosystèmes vulnérables, et devrait tenir compte et s'inspirer des meilleures données scientifiques disponibles et, selon qu'il convient, des connaissances traditionnelles, du savoir des peuples autochtones et des systèmes de connaissance locaux, en vue d'intégrer l'adaptation dans les politiques et les mesures socioéconomiques et environnementales pertinentes, s'il y a lieu.

6. Les Parties reconnaissent l'importance de l'appui et de la coopération internationale aux efforts d'adaptation et la nécessité de prendre en considération les besoins des pays en développement Parties, notamment de ceux qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques.

[...] 9. Chaque Partie entreprend, selon qu'il convient, des processus de planification de l'adaptation et met en œuvre des mesures qui consistent notamment à mettre en place ou à renforcer des plans, politiques et/ou contributions utiles, y compris en faisant intervenir :

a) La réalisation de mesures, d'engagements et/ou d'efforts dans le domaine de l'adaptation ;

b) Le processus visant à formuler et réaliser des plans nationaux d'adaptation ;

c) L'évaluation des effets des changements climatiques et de la vulnérabilité à ces changements en vue de formuler des mesures prioritaires déterminées au niveau national, compte tenu des populations, des lieux et des écosystèmes vulnérables ;

d) Le suivi et l'évaluation des plans, des politiques, des programmes et des mesures d'adaptation et les enseignements à retenir ;

e) Le renforcement de la résilience des systèmes socioéconomiques et écologiques, notamment par la diversification économique et la gestion durable des ressources naturelles.

10. Chaque Partie devrait, selon qu'il convient, présenter et actualiser périodiquement une communication relative à l'adaptation, où pourront figurer ses priorités, ses besoins en matière de mise en œuvre et d'appui, ses projets et ses mesures, sans imposer de charge supplémentaire aux pays en développement Parties » (soulignement ajouté).

Enfin, son article 13§8 prescrit aux États d'inscrire leurs actions en matière d'adaptation dans un cadre de transparence renforcée, en leur imposant de « *communiquer des informations sur les effets des changements climatiques et sur l'adaptation à ces changements* ».

12.

Dans le prolongement de l'Accord de Paris, le Pacte de Glasgow pour le climat, adopté lors de la COP 26, qui s'est tenue du 31 octobre au 13 novembre 2021, souligne « *qu'il est urgent de renforcer l'ambition et l'action en matière d'atténuation, d'adaptation et de financement en cette décennie cruciale afin de combler le retard pris dans la réalisation des objectifs de l'Accord de Paris* ».

S'agissant précisément de l'adaptation, il précise ainsi que :

« La Conférence des Parties, [...] »

[...] 5. Prend note avec une profonde inquiétude des conclusions de la contribution du Groupe de travail I au sixième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, notamment du fait que les phénomènes climatiques et météorologiques extrêmes et leurs effets néfastes sur les personnes et la nature continueront de s'aggraver à mesure que la température continuera de s'élever ;

6. Souligne qu'il est urgent d'intensifier l'action menée et l'appui apporté, notamment en matière de financement, de renforcement des capacités et de transfert de technologies, afin d'améliorer les capacités d'adaptation, d'accroître la résilience et de réduire la vulnérabilité face aux changements climatiques, conformément aux meilleures données scientifiques disponibles, compte tenu des priorités et des besoins des pays en développement parties ;

7. Accueille avec satisfaction les plans nationaux d'adaptation présentés à ce jour, qui permettent de mieux comprendre et mettre en œuvre les mesures et les priorités en matière d'adaptation ;

8. Prie instamment les Parties d'intégrer davantage l'adaptation dans la planification locale, nationale et régionale ;

[...] 10. Constate avec inquiétude que la contribution actuelle au financement de l'action climatique pour l'adaptation ne suffit toujours pas à faire face à l'aggravation des effets des changements climatiques dans les pays en développement parties ;

11. Prie instamment les pays développés parties d'accroître d'urgence et de manière importante leur contribution au financement de l'action climatique, au transfert de technologies et au renforcement des capacités pour l'adaptation de façon à satisfaire aux besoins des pays en développement parties dans le cadre d'un effort mondial, notamment en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre des plans nationaux d'adaptation » (soulignement ajouté).

De même, le Plan de mise en œuvre de Charm el-Cheikh adopté à l'occasion de la COP 27, en novembre 2022, « *prend note avec une vive inquiétude de l'écart entre les niveaux actuels d'adaptation et ceux nécessaires pour faire face aux effets néfastes des changements climatiques* », avant d'« *exhorte[r] les Parties à adopter une approche porteuse de transformation lorsqu'elles visent à renforcer leur capacité d'adaptation, à améliorer leur résilience et à réduire leur vulnérabilité face aux changements climatiques* » et « *à intégrer davantage l'eau dans les efforts d'adaptation* ».

Par ailleurs, il ressort des « Résultats du premier bilan mondial » présentés lors de la COP 28, organisée aux Émirats arabes unis du 30 novembre au 13 décembre 2023, que :

« La Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'Accord de Paris,

[...] 2. Souligne qu'en dépit des progrès globaux accomplis concernant l'atténuation, l'adaptation et les moyens de mise en œuvre et d'appui, les Parties prises collectivement ne sont pas en passe de réaliser l'objet de l'Accord de Paris et d'atteindre ses buts à long terme ;

15. Se dit alarmée et profondément préoccupée par les conclusions suivantes, qui figurent dans le sixième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat :

[...] c) La plupart des mesures d'adaptation observées sont fragmentaires, progressives, sectorielles et inégalement réparties entre les régions et, malgré les progrès accomplis, des écarts importants en matière d'adaptation subsistent entre les secteurs et les régions et continueront de se creuser aux niveaux actuels d'exécution ;

[...] 43. Souligne l'importance de l'objectif mondial en matière d'adaptation consistant à renforcer les capacités d'adaptation, à accroître la résilience face aux changements climatiques et à réduire la vulnérabilité à ces changements, en vue de contribuer au développement durable et de garantir une riposte adéquate en matière d'adaptation dans le contexte de l'objectif de température énoncé à l'article 2 de l'Accord de Paris ;

[...] 48. Constate qu'il existe des lacunes dans la mise en œuvre de l'adaptation, l'appui à l'adaptation et l'évaluation collective de l'adéquation et de l'efficacité de l'adaptation, et que le suivi et l'évaluation des résultats sont essentiels pour suivre les progrès et améliorer la qualité des mesures d'adaptation et la sensibilisation à ces dernières ;

[...] 51. Demande que des mesures d'adaptation urgentes, progressives, transformatrices et impulsées par les pays soient prises en égard aux différentes situations nationales ;

[...] 55. Encourage la mise en œuvre de solutions intégrées et multisectorielles, telles que la gestion de l'utilisation des terres, l'agriculture durable, les systèmes alimentaires résilients, les solutions fondées sur la nature et les approches écosystémiques, et la protection, la conservation et la restauration de la nature et des écosystèmes, y compris les forêts, les montagnes et les autres écosystèmes terrestres, marins et côtiers, qui peuvent procurer des avantages économiques, sociaux et environnementaux comme accroître la résilience et le bien-être, et que l'adaptation peut contribuer à atténuer les effets et les pertes, dans le cadre d'une approche participative qui prend en compte les questions de genre et qui est impulsée par les pays, en s'appuyant sur les meilleures données scientifiques disponibles ainsi que sur les connaissances des peuples autochtones et les systèmes de savoirs locaux ;

[...] 62. Engage les Parties à accroître leurs efforts d'adaptation en fonction des besoins pour atteindre l'objectif énoncé au paragraphe 1 b) de l'article 2 de l'Accord de Paris et l'objectif mondial en matière d'adaptation, en tenant compte du Cadre des Émirats arabes unis pour la résilience climatique mondiale visé dans la décision 2/CMA.5 ;

63. Exhorte les Parties et invite les entités non parties à relever le niveau d'ambition et à renforcer les mesures et l'appui en matière d'adaptation [...] » (soulignement ajouté).

13.

Enfin, l'objectif mondial en matière d'adaptation s'est encore trouvé renforcé par le Cadre des Émirats arabes unis pour la résilience climatique mondiale, adopté lors de la COP 28, dont l'objet est de « *guider [sa] réalisation* » et d'« *orienter et renforcer les efforts déployés* », en vue de « *réduire la vulnérabilité et de renforcer la capacité d'adaptation et la résilience, ainsi que le bien-être collectif de toutes les personnes, la protection des moyens de subsistance et des économies, et la préservation et la régénération de la nature, pour les générations actuelles et futures, dans le contexte de l'objectif de température visé à l'article 2 de l'Accord de Paris* ».

Ainsi, ce Cadre définit un certain nombre d'« *objectifs* » à atteindre « *d'ici à 2030* » :

a) Réduire considérablement les pénuries d'eau d'origine climatique et renforcer la résilience climatique face aux risques liés à l'eau en vue de faire en sorte que l'approvisionnement en eau et l'assainissement soient résilients face aux changements climatiques et d'assurer l'accès à l'eau potable pour tous, à un prix abordable ;

b) Rendre la production alimentaire et agricole résiliente face aux changements climatiques, ainsi que l'approvisionnement alimentaire et la distribution des denrées alimentaires, et accroître la production durable et régénératrice et l'accès équitable à une alimentation et une nutrition adéquates pour tous ;

c) Assurer la résilience face aux effets que les changements climatiques ont sur la santé, promouvoir des services de santé climatorésilients et réduire de manière significative la morbidité et la mortalité liées aux changements climatiques, en particulier dans les communautés les plus vulnérables ;

d) Réduire les incidences du climat sur les écosystèmes et la biodiversité et accélérer le recours à l'adaptation fondée sur les écosystèmes et aux solutions fondées sur la nature, notamment grâce à la gestion, l'amélioration, la restauration, la conservation et la protection des écosystèmes terrestres, aquatiques intérieurs, montagneux, marins et côtiers ;

e) Accroître la résilience des infrastructures et des établissements humains face aux effets des changements climatiques afin de garantir la continuité des services essentiels de base pour tous, et réduire au minimum les effets de ces changements sur les infrastructures et les établissements humains ;

f) Réduire considérablement les effets néfastes des changements climatiques sur la lutte contre la pauvreté et sur les moyens de subsistance, notamment en encourageant l'application de mesures de protection sociale adaptatives pour tous ;

g) Protéger le patrimoine culturel des risques liés au climat en élaborant des stratégies d'adaptation visant à préserver les pratiques culturelles et les sites patrimoniaux et en concevant des infrastructures résilientes face aux changements climatiques, compte tenu des connaissances traditionnelles, du savoir des peuples autochtones et des systèmes de connaissances locaux » (soulignement ajouté).

Il fixe également les « cibles » suivantes, destinées à « renforcer l'action et l'appui en matière d'adaptation » :

« a) Évaluation des effets, de la vulnérabilité et des risques : d'ici à 2030, toutes les Parties auront procédé à des évaluations actualisées des aléas d'origine climatique, des incidences des changements climatiques et de l'exposition aux dangers et aux vulnérabilités et auront utilisé les résultats de ces évaluations lors de l'élaboration des plans nationaux d'adaptation, des moyens d'action et des processus et/ou stratégies de planification, et d'ici à 2027, toutes les Parties auront mis en place des systèmes d'alerte précoce multidangers, des services d'information sur le climat pour la réduction des risques et des systèmes d'observation systématique, afin d'améliorer les données, les informations et les services liés au climat ;

b) Planification : d'ici à 2030, toutes les Parties auront mis en place des plans nationaux d'adaptation, des moyens d'action et des processus et/ou stratégies de planification impulsés par les pays, sensibles à l'égalité des sexes, participatifs et totalement transparents, portant, selon que de besoin, sur les écosystèmes, les secteurs, les populations et les communautés vulnérables, et auront intégré l'adaptation dans toutes les stratégies et tous les plans pertinents ;

c) Mise en œuvre : d'ici à 2030, toutes les Parties auront progressé pour ce qui est de l'application de leurs plans nationaux d'adaptation, politiques et stratégies et, de ce fait, auront réduit les incidences sociales et économiques des principaux risques climatiques recensés dans les évaluations visées au paragraphe 10 a) ci-dessus ;

d) Suivi, évaluation et apprentissage : d'ici à 2030, toutes les Parties auront conçu, établi et mis en service un système de suivi, d'évaluation et d'apprentissage pour les efforts nationaux d'adaptation déployés à l'échelle nationale et auront mis en place les capacités institutionnelles nécessaires pour mettre pleinement en œuvre le système » (soulignement ajouté).

14.

Ainsi définie à l'échelon international, l'obligation d'adaptation a pour objet de limiter les effets néfastes du changement climatique, d'accroître la résilience des États et de réduire leur vulnérabilité.

À ce titre, outre la planification et la mise en œuvre de mesures d'adaptation – consignées, notamment, dans un plan national, et régulièrement mises à jour –, sa mise en œuvre implique, pour l'État, d'assurer une gestion durable des ressources naturelles, d'améliorer la prévention des risques liés aux changements climatiques, d'adopter des solutions intégrées et multisectorielles, de tenir compte des vulnérabilités, et de s'appuyer sur les dernières connaissances scientifiques disponibles en la matière.

Au demeurant, l'existence comme le contenu de cette obligation ne sauraient être remis en cause par la seule circonstance que l'effectivité, en droit interne, des textes internationaux précités n'est pas acquise.

Et pour cause : quelles que soient leur valeur et leur invocabilité en droit interne, ces instruments doivent, toujours, guider l'interprétation des dispositions de droit national applicables en la matière (en ce sens, par exemple, et par extension : CE, 19 novembre 2020, *Commune de Grande-Synthe*, req. n° 427301, au Recueil).

(ii) Une obligation confortée par le droit du Conseil de l'Europe

15.

Certes, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne garantit pas la protection générale de l'environnement (en ce sens, voir : Cour EDH, *Kyrtatos c. Grèce*, 22 août 2003, aff. n° 41666/98, § 52) et ne consacre pas davantage, en tant que telle, une obligation de lutter contre le changement climatique ni, *a fortiori*, de s'adapter aux effets du changement climatique.

Pour autant, une telle obligation s'impose au regard de la protection par ricochet que la Cour européenne des droits de l'homme confère au droit à l'environnement, lorsqu'elle fait application des droits et des principes garantis par la Convention.

En effet, la Cour juge, notamment, que l'article 8 – qui garantit le « *droit au respect de la vie privée et familiale* » – doit être considéré comme « *englobant un droit pour les individus à une protection effective, par les autorités de l'État, contre les effets néfastes graves du changement climatique sur leur vie, leur santé, leur bien-être et leur qualité de vie* » (Cour EDH, *Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*, aff. n° 53600/20, § 519).

Dans ce cadre, elle considère que les États sont tenus par un certain nombre d'obligations positives, destinées à protéger, dans le contexte du changement climatique, les droits que les individus tirent de l'article 8.

En particulier, elle retient, sur ce point, que :

« 538. [...] a) Les États sont tenus par une obligation positive de mettre en place un cadre législatif et administratif pertinent visant à protéger de manière effective la vie et la santé humaines. Ils ont en particulier l'obligation de mettre en place une réglementation adaptée aux spécificités de l'activité en cause, notamment au niveau de risque qui pourrait en résulter. Il s'agit de régir l'autorisation, la mise en fonctionnement, l'exploitation, la sécurité et le contrôle de l'activité en question, ainsi que d'imposer à toute personne concernée par celle-ci l'adoption de mesures d'ordre pratique propres à assurer la protection effective des citoyens dont la vie risque d'être exposée aux dangers inhérents au domaine en cause [...].

544. [...] La Cour a déjà dit, il y a longtemps, que le champ de la protection assurée par l'article 8 de la Convention s'étend aux effets négatifs que des dommages ou risques de dommages environnementaux d'origines diverses entraînent sur la santé, le bien-être et la qualité de vie des personnes. De même, la Cour déduit de l'article 8 l'existence d'un droit pour les individus de bénéficier de la protection effective des autorités de l'État contre les effets négatifs graves sur leur vie, leur santé, leur bien-être et leur qualité de vie qui résultent des conséquences et risques néfastes liés au changement climatique [...].

545. En conséquence, l'obligation que l'article 8 impose à l'État est d'accomplir sa part afin d'assurer cette protection. À cet égard, le devoir primordial de l'État est d'adopter, et d'appliquer effectivement et concrètement, une réglementation et des mesures aptes à atténuer les effets actuels et futurs, potentiellement irréversibles, du changement climatique. Cette obligation découle du lien de causalité existant entre le changement climatique et la jouissance des droits garantis par la Convention, [...] et du fait que l'objet et le but de la Convention, instrument de protection des droits de l'homme, appellent à interpréter et appliquer ses dispositions d'une manière qui en rende les garanties concrètes et effectives, et non pas théoriques et illusives [...].

546. Conformément aux engagements internationaux pris par les États membres, spécifiquement au titre de la CCNUCC et de l'Accord de Paris, et eu égard aux données scientifiques convaincantes fournies, en particulier, par le GIEC [...], les États contractants doivent mettre en place la réglementation et les mesures nécessaires pour prévenir une augmentation des concentrations de GES dans l'atmosphère terrestre et une élévation de la température moyenne de la planète à des niveaux qui pourraient avoir des répercussions graves et irréversibles sur les droits de l'homme, notamment le droit au respect de la vie privée et familiale ainsi que du domicile garanti par l'article 8 de la Convention. [...]

552. En outre, pour une protection effective des droits des individus contre des effets néfastes pour la vie, la santé, le bien-être et la qualité de vie, il faut compléter les mesures d'atténuation susmentionnées par des mesures d'adaptation visant à amoindrir les conséquences les plus sévères ou immédiates du changement climatique, en tenant compte de tout besoin particulier de protection. Ces mesures d'adaptation doivent être mises en place et être appliquées de façon effective, sur le fondement des meilleures données disponibles et conformément à l'économie générale des obligations positives qui incombent à l'État en la matière. [...] » (Cour EDH, *Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*, aff. n° 53600/20).

En d'autres termes, outre la mise en place de mesures visant à atténuer les effets du changement climatique, la Cour européenne considère que la protection des droits garantis par l'article 8 implique également l'adoption de mesures d'adaptation, principalement destinées à amoindrir les conséquences les plus graves du changement climatique.

Et dans le même sens, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a récemment rappelé, dans une décision du 6 mars 2025, relative à la mise en œuvre de l'arrêt « *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse* » précité, que :

« 2. [...] Le changement climatique est l'un des problèmes les plus urgents de notre époque et que l'insuffisance de l'action passée de l'État pour lutter contre le changement climatique aggrave à l'échelle mondiale les risques de conséquences néfastes et les menaces qui en découlent pour la jouissance des droits humains ; [...]

4. [...] La Cour a identifié trois types de mesures à prendre en compte dans le cadre de l'obligation positive de l'État d'assurer une protection effective contre les effets néfastes graves du changement climatique, à savoir des mesures susceptibles d'atténuer les effets actuels et futurs, potentiellement irréversibles, du changement climatique ; des mesures d'adaptation visant à atténuer les conséquences les plus graves ou imminentes du changement climatique ; et des garanties procédurales en rapport avec ces deux types de mesures [...] » (CM/Del/Dec(2025)1521/H46-30, soulignement ajouté)⁸.

⁸ Disponible sur : <https://search.coe.int/cm?i=0900001680b476d9>.

16.

Cette obligation positive pesant sur l'État peut s'analyser comme une « *obligation de faire*, [qui] *permet de sanctionner l'inertie des pouvoirs publics* » (F. Sudre, « La Cour européenne des droits de l'homme et le principe de précaution », R.F.D.A., 2017, p. 1039).

Elle comporte trois volets.

(i) D'abord, elle contraint l'État à mettre en place le cadre législatif et réglementaire adéquat, afin de protéger de manière effective la vie et la santé humaines contre les risques et les conséquences du changement climatique (en ce sens, voir : Cour EDH, *Verein Klimasenioren Schweiz et autres c. Suisse*, aff. n° 53600/20, § 538 ; voir également : Cour EDH, 30 novembre 2004, *Öneryıldız c. Turquie*, aff. n° 48939/99 ; Cour EDH, 20 mars 2008, *Boudaïeva c. Russie*, aff. n°s 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 et 15343/02 ; Cour EDH, 27 janvier 2009, *Tatar c. Roumanie*, aff. n° 67021/01, § 88).

(ii) Ensuite, elle astreint l'État à prendre préventivement des mesures d'ordre pratique, afin de protéger les citoyens dont la vie risque d'être menacée, et de minorer les conséquences les plus graves du changement climatique (en ce sens, voir : Cour EDH, *Verein Klimasenioren Schweiz et autres c. Suisse*, aff. n° 53600/20, § 538 et 552 ; voir également : Cour EDH, 30 novembre 2004, *Öneryıldız c. Turquie*, aff. n° 48939/99, § 90 ; Cour EDH, 27 janvier 2009, *Tatar c. Roumanie*, aff. n° 67021/01, § 88 ; Cour EDH, 30 mars 2010, *Bacila c. Roumanie*, aff. n° 19234/04, § 61 et 71).

(iii) Enfin, elle impose à l'État d'assurer l'application effective du cadre et des mesures d'adaptation ainsi mises en place, sur le fondement des meilleures données scientifiques disponibles (en ce sens, voir : Cour EDH, *Verein Klimasenioren Schweiz et autres c. Suisse*, aff. n° 53600/20, § 552).

17.

Plus largement, la Cour européenne retient également que le droit à la vie, garanti par l'article 2§1 de la Convention, astreint les États à « *prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de [leur] juridiction* » (Cour EDH, 9 juin 1998, *L.C.B. c. Royaume-Uni*, aff. n° 23413/94, § 36).

En particulier, ce « *devoir, pour l'État, de sauvegarder la vie des personnes relevant de sa juridiction [inclut] les volets matériel et procédural, et notamment l'obligation positive d'adopter des mesures réglementaires et d'informer le public de manière adéquate de toute situation pouvant mettre la vie en danger* » (Cour EDH, 20 mars 2008, *Boudaïeva et autres c. Russie*, aff. n°s 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 et 15343/02, § 131).

Surtout, cette obligation vaut pour l'ensemble des risques susceptibles de porter atteinte à la vie, y compris les risques environnementaux et les catastrophes d'origine naturelle (en ce sens, voir : Cour EDH, 30 novembre 2004, *Öneryıldız c. Turquie*, aff. n° 48939/99, § 89 et suiv. ; Cour EDH, 20 mars 2008, *Boudaïeva et autres c. Russie*, aff. n°s 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 et 15343/02, § 137 ; Cour EDH, 17 novembre 2015, *M. Özgel et autres c. Turquie*, aff. n°s 14350/05, 15245/05 et 16051/05, § 170-172).

Dès lors, elle peut notamment s'appliquer à des risques susceptibles d'être aggravés par le changement climatique, tels que les coulées de boue (en ce sens, par extension : Cour EDH, 20 mars 2008, *Boudaïeva et autres c. Russie*, aff. n^{os} 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 et 15343/02) ou les inondations (en ce sens, par extension : Cour EDH, 28 février 2012, *Kohyadenko et autres c. Russie*, aff. n^{os} 17423/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05 et 35673/05).

Elle implique, par suite, que les États prennent toutes les mesures nécessaires pour limiter l'exposition aux risques naturels résultant du changement climatique, et garantissent l'information des personnes concernées quant à l'existence de ces risques.

(iii) Une obligation consacrée par le droit de l'Union européenne

18.

En droit de l'Union européenne, le cadre juridique applicable en matière d'adaptation, destiné à « améliorer la capacité de résilience [de l'Union] face aux effets du changement climatique »⁹, a progressivement été établi.

19.

D'abord, la Commission a publié, en 2009, un Livre blanc consacré à la préparation d'une « stratégie communautaire globale d'adaptation », qui s'articulait autour de cinq objectifs principaux : « 1) édifier un socle de connaissances solide sur l'incidence et les conséquences du changement climatique pour l'UE ; 2) intégrer l'adaptation dans les domaines d'action clés de l'UE ; 3) combiner plusieurs instruments (instruments fondés sur les mécanismes de marché, lignes directrices, partenariats entre les secteurs public et privé) pour assurer la mise en œuvre effective de l'adaptation et 4) renforcer la coopération internationale en matière d'adaptation » (p. 8).

Dans ce cadre, déjà, la Commission invitait les États 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 » (p. 6) ;
- « Définir [...] des indicateurs permettant de mieux contrôler les effets du changement climatique, la vulnérabilité et les progrès en matière d'adaptation » (p. 9) ;
- « Étudier les moyens d'intégrer l'adaptation dans les trois volets du développement rural et d'apporter le soutien nécessaire à la production durable » (p. 11) ;

⁹ (Commission européenne, Livre blanc, « Adaptation au changement climatique : vers un cadre d'action européen », COM(2009) 147, § 3 ; disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0147:FIN:fr:PDF>).

- « Actualiser la stratégie forestière et lancer un débat sur les approches communautaires possibles en matière de protection des forêts et de systèmes d'information sur les forêts » (p. 12) ;
- « Étudier les possibilités d'améliorer les politiques et d'élaborer des mesures pour lutter tant contre la perte de biodiversité et que contre le changement climatique, dans le cadre d'une approche intégrée, afin de tirer parti des bénéfices dans ces deux domaines et d'éviter que les écosystèmes ne réagissent en accélérant le réchauffement planétaire » (p. 13) ;
- « Apprécier la nécessité éventuelle d'arrêter des mesures supplémentaires pour promouvoir une utilisation plus efficace de l'eau dans le secteur agricole, dans les foyers et dans les bâtiments » (p. 13) ;
- « Étudier les politiques et mesures possibles pour augmenter la capacité de stockage de l'eau des écosystèmes en Europe » (p. 13) ;
- « Veiller à ce qu'il soit tenu compte de l'adaptation dans la politique maritime intégrée » (p. 14) ;
- « Prendre en considération les incidences du changement climatique dans le cadre de l'analyse stratégique de la politique énergétique » (p. 15) ;
- « Estimer les coûts d'adaptation dans les domaines politiques concernés afin qu'ils puissent être pris en considération dans les futures décisions financières » (p. 16) ;
- « Encourager le perfectionnement de stratégies d'adaptation nationales et régionales dans le but de les rendre obligatoires afin d'envisager l'adoption de stratégies obligatoires » (p. 17) ;
- « Redoubler d'efforts pour que l'adaptation fasse partie intégrante de toutes les politiques extérieures de l'UE » (p. 18).

20.

Par la suite, la Commission a adopté, en avril 2013, une première stratégie relative à l'adaptation au changement climatique¹⁰.

Cette stratégie poursuivait un objectif général, consistant à « rendre l'Europe plus résiliente au changement climatique » et, ce faisant, à « mieux préparer [l'Union] », « renforcer sa capacité de résister aux conséquences du changement climatique aux niveaux local, régional et national, ainsi qu'au niveau de l'Union », « élaborer une approche cohérente » et « renforcer la coordination » (p. 6).

¹⁰ Commission européenne, 16 avril 2013, « Stratégie de l'UE relative à l'adaptation au changement climatique », COM(2013) 216, disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013DC0216>.

Dans ce cadre, cet objectif général était décliné en trois objectifs principaux :

- « Favoriser l'action au niveau des États membres », en les incitant, notamment, à adopter des « stratégies nationales d'adaptation », conçues comme des « instruments d'analyse essentiels destinés à éclairer et à hiérarchiser les actions et les investissements » et, plus spécifiquement, en encourageant l'adaptation dans les domaines les plus vulnérables, tels que la « gestion transfrontalière des inondations », la « gestion côtière transfrontalière », « l'aménagement du territoire dans les zones urbaines, l'implantation des constructions et la gestion des ressources naturelles », « la durabilité et la résilience des secteurs de l'agriculture, de la foresterie et du tourisme », « la gestion durable de l'eau », ainsi que la « lutte contre la désertification et les incendies de forêt dans les zones exposées à la sécheresse » (pp. 6-8) ;
- « Favoriser une prise de décision éclairée », en améliorant les connaissances disponibles en matière d'adaptation et, notamment, les « informations relatives aux coûts des dommages et aux coûts et avantages de l'adaptation », les « analyses régionales et locales et les évaluations de risques », les « cadres, modèles et instruments d'aide à la prise de décision et d'appréciation de l'efficacité des différentes mesures d'adaptation » et « les moyens de suivre et d'évaluer les efforts déjà consentis en faveur de l'adaptation » (pp. 8-9) ;
- « Intégrer la résilience au climat dans l'action de l'UE [et] promouvoir l'adaptation dans les secteurs les plus vulnérables », tels que la politique de cohésion, l'agriculture, la pêche, l'énergie, les transports, ou la résilience des infrastructures (pp. 9-11).

Cette première stratégie de l'Union a fait l'objet d'une évaluation en décembre 2018.

À cette occasion, la Commission a rappelé la nécessité pour les États d'agir en matière d'adaptation, et de renforcer leurs efforts en matière de mise en œuvre et de suivi des plans d'adaptation.

21.

Parallèlement, les règlements du Parlement européen et du Conseil des 21 mai 2013 et 11 décembre 2018 ont prévu l'obligation pour les États de déclarer à la Commission européenne des informations sur leur planification et leurs stratégies nationales d'adaptation, ainsi que sur les actions mises en œuvre pour faciliter l'adaptation au changement climatique.

L'article 15 du règlement (UE) n° 525/2013 du 21 mai 2013 prévoyait ainsi que :

« Au plus tard le 15 mars 2015, et tous les quatre ans par la suite, les États membres déclarent à la Commission, en s'alignant sur le calendrier des déclarations à la CCNUCC, des informations sur leur planification et leurs stratégies d'adaptation nationales, en indiquant les actions qu'ils ont mises en œuvre ou qu'ils ont l'intention de mettre en œuvre pour faciliter l'adaptation au changement climatique. Ces informations comprennent les principaux objectifs et la catégorie d'incidence liée au changement climatique visée, telle que l'inondation, l'élévation du niveau de la mer, les températures extrêmes, les épisodes de sécheresse et autres phénomènes météorologiques extrêmes » (soulignement ajouté).

Et l'article 19§1 du règlement (UE) n° 2018/1999 du 11 décembre 2018 dispose que :

« Au plus tard le 15 mars 2021, et tous les deux ans par la suite, les États membres communiquent à la Commission des informations sur leur planification et leurs stratégies nationales d'adaptation au changement climatique, décrivant les actions qu'ils ont mises en œuvre et planifiées pour faciliter cette adaptation, y compris les informations indiquées à l'annexe VIII, partie 1, et conformément aux exigences en matière de communication d'informations convenues dans le cadre de la CCNUCC et de l'accord de Paris. [...] ».

22.

Puis, la Commission s'est dotée, le 24 février 2021, d'une nouvelle stratégie pour l'adaptation au changement climatique, intitulée « *Bâtir une Europe résiliente* »¹¹.

Cette stratégie est fondée sur les principaux constats suivants :

« Le changement climatique est d'ores et déjà une réalité, c'est pourquoi nous devons bâtir un avenir plus résilient. [...] »

Même si nous mettions un terme à toutes les émissions de gaz à effet de serre, nous ne parviendrions pas à supprimer les effets du changement climatique qui se manifestent déjà. [...] »

L'importance de l'adaptation est de plus en plus reconnue au niveau mondial, mais de nombreux rapports soulignent le manque de préparation. [...] »

La vision à long terme pour l'Union en 2050 est celle d'une société résiliente, parfaitement adaptée aux effets inévitables du changement climatique. [...] »

L'Union a déjà pris des mesures pour renforcer sa résilience au cours des dernières années, dans le cadre de la stratégie d'adaptation de 2013. [...] »

Les États membres, qui resteront les principaux partenaires de l'UE sur le plan de la mise en œuvre, seront mieux à même de satisfaire leurs besoins en matière d'adaptation grâce à une action plus ambitieuse et plus proactive au niveau de l'Union. [...] »

Le défi de l'adaptation est tel, qu'il appartient à l'ensemble des instances gouvernementales et à l'ensemble de la société de le relever. [...] » (soulignement ajouté).

Dans ce cadre, elle vise à « *concrétiser la vision d'une Union résiliente à l'horizon 2050* », rendre l'adaptation au changement climatique « *plus intelligente, plus systémique et plus rapide* » et intensifier l'action internationale.

¹¹ Commission européenne, 24 février 2021, « Bâtir une Europe résiliente – la nouvelle stratégie de l'Union européenne pour l'adaptation au changement climatique », COM(2021) 82, disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0082>.

Pour ce faire, elle fixe trois priorités, tant pour les institutions que pour les États membres :

- D'une part, « améliorer les connaissances et gérer l'incertitude », à travers la prise en compte des « *données scientifiques les plus récentes* », l'approfondissement des travaux « *sur l'adaptation, sur son coût, ses avantages et ses effets distributifs* », le recours à la science pour « *améliorer [la] compréhension des liens entre les aléas climatiques et les vulnérabilités et inégalités socio-économiques* », la mise en place de « *mécanismes de gouvernance efficaces et inclusifs qui garantissent le dialogue entre les décideurs politiques et les scientifiques* », ainsi que la collecte et le partage de données, notamment sur « *les risques et les pertes liés au climat* » (pp. 5-9) ;
- D'autre part, « soutenir l'élaboration de politiques à tous les niveaux et dans tous les secteurs », à travers la mise en œuvre de quatre actions transversales :
 - « *améliorer les stratégies et les plans d'adaptation* » (pp. 9-10) ;
 - « *promouvoir une résilience locale, individuelle et juste* » (pp. 11-12) ;
 - « *intégrer la résilience climatique dans les cadres budgétaires nationaux* » (pp. 12-13) ;
 - « *promouvoir des solutions d'adaptation fondées sur la nature* » (pp. 14-15).
- Enfin, « accélérer l'adaptation dans tous les domaines », à travers la poursuite de quatre objectifs :
 - « *accélérer le déploiement de solutions d'adaptation* » (pp. 16-17) ;
 - « *réduire les risques liés au climat* » (pp. 17-19) ;
 - « *combler le déficit de protection contre les aléas climatiques* » (pp. 19-20) ;
 - « *garantir la disponibilité et la durabilité de l'eau douce* » (pp. 21-22).

23.

Enfin, le règlement (UE) n° 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) 401/2009 et (UE) 2018/1999, dit « Loi européenne sur le climat », concrétise l'obligation d'adaptation au changement climatique à l'échelle de l'Union, en fixant un « *cadre permettant de progresser vers l'objectif mondial d'adaptation défini à l'article 7 [de l'Accord de Paris sur le climat]* ».

Aux termes de ce règlement :

« (31) L'adaptation est un élément essentiel de la riposte mondiale à long terme au changement climatique. Il est possible que les incidences néfastes du changement climatique dépassent les capacités d'adaptation des États membres. Il convient, dès lors, que les États membres et l'Union renforcent leur capacité d'adaptation, accroissent leur résilience et réduisent leur vulnérabilité au changement climatique, comme énoncé à l'article 7 de l'accord de Paris, et qu'ils maximisent les retombées bénéfiques avec les autres politiques et actes législatifs. La Commission devrait adopter une stratégie de l'Union en matière d'adaptation au changement climatique conforme à l'accord de Paris. Les États membres devraient adopter des stratégies et des plans d'adaptation nationaux à portée globale qui reposent sur de solides analyses du changement climatique et des vulnérabilités, sur des évaluations des progrès accomplis et sur des indicateurs, et qui soient guidés par les meilleures données scientifiques disponibles et les plus récentes. L'Union devrait s'efforcer de créer un environnement réglementaire propice aux politiques et mesures nationales mises en place par les États membres en vue de l'adaptation au changement climatique. Améliorer la résilience et les capacités d'adaptation au changement climatique exige un effort collectif de tous les secteurs de l'économie et de la société, ainsi qu'une cohérence politique dans l'ensemble de la législation et des politiques en la matière.

(32) Les écosystèmes, la population et les économies de toutes les régions de l'Union seront confrontés aux graves incidences du changement climatique, telles que chaleurs extrêmes, inondations, sécheresses, pénuries en eau, élévation du niveau de la mer, fonte des glaciers, incendies de forêts, déracinements dus aux vents violents et pertes agricoles. Les phénomènes extrêmes survenus récemment ont déjà eu des incidences considérables sur les écosystèmes, en limitant la séquestration du carbone et les capacités de stockage des forêts et des terres agricoles. Renforcer les capacités d'adaptation et la résilience, en tenant compte des objectifs de développement durable des Nations unies, contribue à réduire autant que possible les incidences du changement climatique, à en traiter les incidences inévitables de manière socialement équilibrée, ainsi qu'à améliorer les conditions de vie dans les zones touchées. Une préparation précoce à ces incidences présente un bon rapport coût-efficacité et peut également avoir des retombées bénéfiques considérables pour les écosystèmes, la santé et l'économie. Des solutions fondées sur la nature, en particulier, peuvent favoriser l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à celui-ci, ainsi que la protection de la biodiversité. [...] » (soulignement ajouté).

Ceci posé, son article 5 définit le cadre applicable en matière d'adaptation au changement climatique par référence à l'Accord de Paris, et prévoit l'adoption par les États membres de stratégies et de plans d'adaptation nationaux, qui tiennent compte de la stratégie de l'Union en matière d'adaptation.

Ainsi, cet article dispose que :

« 1. Les institutions compétentes de l'Union et les États membres veillent à ce que des progrès constants soient réalisés en matière de renforcement de la capacité d'adaptation, d'accroissement de la résilience et de réduction de la vulnérabilité au changement climatique, conformément à l'article 7 de l'accord de Paris.

2. La Commission adopte une stratégie de l'Union en matière d'adaptation au changement climatique conforme à l'accord de Paris et la réexamine régulièrement dans le cadre du réexamen prévu à l'article 6, paragraphe 2, point b), du présent règlement.

3. Les institutions compétentes de l'Union et les États membres veillent également à ce que les politiques relatives à l'adaptation dans l'Union et les États membres soient cohérentes, se renforcent mutuellement, produisent des retombées bénéfiques pour les politiques sectorielles et contribuent à ce que l'adaptation au changement climatique soit mieux intégrée, de manière cohérente, dans tous les domaines d'action, y compris dans les politiques et les mesures socioéconomiques et environnementales pertinentes, le cas échéant, ainsi que dans l'action extérieure de l'Union. Ils mettent tout particulièrement l'accent sur les populations et les secteurs les plus vulnérables et les plus touchés et repèrent les déficiences à cet égard, en consultation avec la société civile.

4. Les États membres adoptent et mettent en œuvre des stratégies et des plans d'adaptation nationaux qui tiennent compte de la stratégie de l'Union en matière d'adaptation au changement climatique visée au paragraphe 2 du présent article et reposent sur de solides analyses du changement climatique et des vulnérabilités, des évaluations des progrès accomplis et des indicateurs et guidés par les meilleures données scientifiques disponibles et les plus récentes. Dans leurs stratégies d'adaptation nationales, les États membres tiennent compte de la vulnérabilité particulière des secteurs pertinents, notamment de l'agriculture, et des ressources hydriques, des systèmes alimentaires et de la sécurité alimentaire, et promeuvent des solutions fondées sur la nature et une adaptation reposant sur les écosystèmes. Les États membres mettent régulièrement à jour les stratégies et incluent les informations mises à jour correspondantes dans les rapports devant être présentés au titre de l'article 19, paragraphe 1, du règlement (UE) 2018/1999.

5. Au plus tard le 30 juillet 2022, la Commission adopte des lignes directrices définissant des principes et pratiques communs pour l'identification, la classification et la gestion prudentielle des risques physiques matériels liés au climat dans le cadre de la planification, de la mise au point, de l'application et du suivi de projets et de programmes pour des projets » (soulineusement ajouté).

De plus, ses articles 6 et 7 prévoient l'évaluation des mesures adoptées, dans ce cadre, par les institutions de l'Union et les États membres.

Son article 6, relatif à l'évaluation des progrès et des mesures de l'Union, indique que :

« 1. Au plus tard le 30 septembre 2023, et tous les cinq ans par la suite, la Commission évalue, en même temps que l'évaluation prévue à l'article 29, paragraphe 5, du règlement (UE) 2018/1999 : [...]

b) les progrès réalisés collectivement par les États membres en matière d'adaptation, conformément à l'article 5 du présent règlement. [...]

2. Au plus tard le 30 septembre 2023, et tous les cinq ans par la suite, la Commission examine : [...]

b) la capacité des mesures de l'Union à garantir l'amélioration de l'adaptation, conformément à l'article 5.

3. Si, sur la base des évaluations visées aux paragraphes 1 et 2 du présent article, la Commission constate que les mesures de l'Union [...] ne permettent pas de garantir l'amélioration de l'adaptation conformément à l'article 5, ou que les progrès accomplis [...] en matière d'adaptation conformément à l'article 5, sont insuffisants, elle prend les mesures nécessaires conformément aux traités. [...]

4. [...] La Commission évalue également si ces projets de mesure ou de proposition législative, y compris les propositions budgétaires, garantissent l'amélioration de l'adaptation conformément à l'article 5. Lorsqu'elle élabore un projet de mesure ou de proposition législative, la Commission s'efforce de l'aligner sur les objectifs du présent règlement. Tout non-alignement est motivé par la Commission dans le cadre de l'évaluation de la cohérence visée au présent paragraphe » (soulignement ajouté).

Et son article 7 indique que :

« 1. Au plus tard le 30 septembre 2023, et tous les cinq ans par la suite, la Commission évalue : [...]

b) la capacité des mesures nationales pertinentes à garantir l'amélioration de l'adaptation, conformément à l'article 5, en tenant compte des stratégies d'adaptation nationales visées à l'article 5, paragraphe 4. [...]

2. Si la Commission constate, après avoir dûment tenu compte des progrès collectifs évalués conformément à l'article 6, paragraphe 1, que les mesures adoptées par un État membre [...] ne garantissent pas l'amélioration de l'adaptation, conformément à l'article 5, elle peut émettre des recommandations à l'adresse de cet État membre. La Commission rend ces recommandations publiques. [...] » (soulignement ajouté).

24.

La Commission européenne a précisé le contenu de l'obligation d'adaptation définie par le règlement (UE) n° 2021/1119, dans le cadre de sa recommandation (UE) n° 2024/611 du 18 décembre 2023, relative au projet de mise à jour du plan national intégré en matière d'énergie et de climat de la France pour la période 2021-2030 et à la compatibilité des mesures planifiées par la France avec l'objectif de neutralité climatique de l'Union et avec la garantie d'amélioration de l'adaptation.

Aux termes de cette recommandation, elle a notamment relevé que :

« [...] (7) Pour que l'adaptation au changement climatique concoure véritablement à la réalisation des objectifs en matière d'énergie et d'atténuation du changement climatique, il est essentiel de recenser les dangers potentiels liés à ce phénomène et d'analyser les vulnérabilités et risques climatiques qui peuvent concerner certaines régions, populations et secteurs. [...]

(20) Pour garantir l'efficacité des stratégies et des plans en matière d'adaptation au changement climatique, il est essentiel de bien déterminer les dangers potentiels liés à ce phénomène qui peuvent toucher une région ou un secteur particulier. Pour relever les ambitions en matière d'adaptation, une étape importante devrait être l'adoption d'un cadre juridique approprié pour la politique climatique nationale, qui fixe des objectifs d'adaptation contraignants et régulièrement mis à jour, afin de mesurer les progrès globaux accomplis pour renforcer la résilience.

(21) Les communautés les plus vulnérables sont celles qui ont la plus grande probabilité d'être touchées par le changement climatique. Les différences d'exposition et de vulnérabilité aux effets du changement climatique entre les régions et entre les groupes socio-économiques aggravent les inégalités et les vulnérabilités préexistantes. Une résilience juste devrait réduire la charge inégale du risque climatique et assurer une répartition plus équitable des avantages tirés de l'adaptation. Les parties prenantes du secteur privé sont des acteurs du changement, en apportant des informations, des ressources, des capacités et des financements.

(22) Les solutions fondées sur la nature offrent des options efficaces et efficaces au regard des coûts pour l'adaptation au changement climatique ou l'atténuation de celui-ci, si leur déploiement est encouragé par des cadres, des politiques et des financements stratégiques. Elles peuvent être appliquées isolément ou être intégrées dans d'autres mesures d'adaptation ou d'atténuation, en combinaison avec des solutions plus technologiques ou adossées à des infrastructures. La mise en œuvre de ces solutions doit tenir compte de la complexité des écosystèmes et des effets potentiels du changement climatique, du contexte local, des intérêts et des valeurs interdépendants ainsi que des conditions socio-économiques »¹² (soulignement ajouté).

Ainsi, l'obligation d'adaptation prévue par le droit de l'Union européenne, qui tend à réduire la vulnérabilité des États membres au changement climatique, implique notamment, pour ces derniers, d'agir conformément à l'article 7 de l'Accord de Paris sur le climat, d'adopter des stratégies et des plans d'adaptation nationaux (voir *infra*), de se doter d'objectifs contraignants, de tenir compte des vulnérabilités particulières de certains secteurs et communautés, et de promouvoir des solutions fondées sur la nature et les écosystèmes.

25.

En toute hypothèse, l'obligation générale d'adaptation mise à la charge de l'État est prolongée, et concrétisée, par plusieurs obligations sectorielles et transversales.

¹² Disponible sur : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202400611.

I.B. SUR LES OBLIGATIONS SECTORIELLES ET TRANSVERSALES

I.B.1 L'obligation de planification

26.

L'obligation générale d'adaptation se décline à travers l'obligation faite à l'État d'adopter un plan national d'adaptation au changement climatique.

27.

À cet égard, la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite « Grenelle I » prévoyait, déjà, l'adoption d'un tel plan : son article 42 disposait ainsi qu'« *un plan national d'adaptation climatique pour les différents secteurs d'activité [serait] préparé d'ici à 2011* ».

En outre, l'article L. 222-1 B du code de l'environnement prévoit que la stratégie bas-carbone « *complète le plan national d'adaptation climatique prévu à l'article 42 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement* ».

28.

Surtout, ce plan national d'adaptation au changement climatique trouve désormais un fondement solide dans le règlement (UE) n° 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 précité et, précisément, dans son article 5§4, qui prescrit l'adoption par les États membres de « *stratégies et [de] plans d'adaptation nationaux* » (voir *supra*).

Plus précisément, cet article prévoit que :

« 4. Les États membres adoptent et mettent en œuvre des stratégies et des plans d'adaptation nationaux qui tiennent compte de la stratégie de l'Union en matière d'adaptation au changement climatique visée au paragraphe 2 du présent article et reposent sur de solides analyses du changement climatique et des vulnérabilités, des évaluations des progrès accomplis et des indicateurs et guidés par les meilleures données scientifiques disponibles et les plus récentes. Dans leurs stratégies d'adaptation nationales, les États membres tiennent compte de la vulnérabilité particulière des secteurs pertinents, notamment de l'agriculture, et des ressources hydriques, des systèmes alimentaires et de la sécurité alimentaire, et promeuvent des solutions fondées sur la nature et une adaptation reposant sur les écosystèmes. Les États membres mettent régulièrement à jour les stratégies et incluent les informations mises à jour correspondantes dans les rapports devant être présentés au titre de l'article 19, paragraphe 1, du règlement (UE) 2018/1999 » (soulignement ajouté).

29.

En outre, le contenu de ce plan est également encadré, si non défini, par ce même règlement.

En application des dispositions de ses articles 5 et 7, les plans nationaux d'adaptation doivent ainsi :

- garantir l'amélioration de l'adaptation, conformément à l'article 7 de l'Accord de Paris ;
- tenir compte de la stratégie de l'Union en matière d'adaptation au changement climatique et, par suite, des priorités et des objectifs définis par cette dernière (voir *supra*) ;
- reposer sur de solides analyses du changement climatique et des vulnérabilités, des évaluations des progrès accomplis et des indicateurs ;
- tenir compte des données scientifiques disponibles les plus récentes ;
- prendre en considération la vulnérabilité particulière des secteurs pertinents, des ressources hydriques, des systèmes alimentaires et de la sécurité alimentaire ;
- promouvoir des solutions fondées sur la nature et les écosystèmes ;
- être régulièrement mis à jour.

Enfin, si les mesures adoptées par les États membres – et, précisément, les plans nationaux – ne permettent pas de garantir « *l'amélioration de l'adaptation* », l'article 7 du règlement du 30 juin 2021 prévoit que la Commission peut leur adresser des recommandations publiques – témoignant ainsi, s'il en était besoin, du caractère contraignant des dispositions considérées.

I.B.2 L'obligation de prévention des risques liés au changement climatique

(i) L'obligation générale de prévention des risques naturels

a) Une obligation fondée sur l'article 3 de la Charte de l'environnement

30.

En droit, les autorités administratives sont soumises à une obligation positive de prévention, face aux risques résultant de la dégradation de l'environnement.

Cette exigence repose, au premier chef, sur la Constitution et, précisément, sur l'article 3 de la Charte de l'environnement, dont il résulte que :

« Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences » (soulignement ajouté).

En application de ces dispositions, le contenu de l'obligation de prévention est double :

- D'abord, les pouvoirs publics sont tenus de limiter, à la source, les atteintes à l'environnement causées par les activités humaines ;
- Ensuite, le principe de prévention commande de limiter les effets des atteintes environnementales non empêchées, résultant des activités humaines.

À l'instar de l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, ce principe de prévention a valeur constitutionnelle (en ce sens : CE, 3 octobre 2008, *Commune d'Annecy*, Rec. p. 322).

Il implique l'obligation pour toute personne, y compris les autorités administratives, d'anticiper la réalisation et de limiter les effets de futurs dommages à l'environnement.

Plus largement, il impose aux pouvoirs publics de limiter les conséquences – sanitaires, matérielles ou environnementales – des risques de dommages graves et certains à l'environnement.

En outre, ces obligations sont précisées par l'article L. 110-1 II 2° du code de l'environnement, qui prévoit que la connaissance, la protection, la mise en valeur, la restauration, la remise en état, la gestion, la préservation de sa capacité à évoluer et la sauvegarde des services fournis par l'environnement s'inspirent du « *principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable* ».

31.

Dans ce cadre, l'obligation de prévention s'impose aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs.

En particulier, la jurisprudence retient qu'il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, au pouvoir réglementaire et aux autres autorités administratives, de déterminer, dans le respect des principes énoncés à l'article 3 de la Charte de l'environnement, les conditions de mise en œuvre du devoir de prévention et d'en garantir l'application (en ce sens : CE, 24 juillet 2009, *Comité de recherche et d'information indépendantes sur le génie génétique*, req. n° 305314, Rec. p. 294 ; CE, Ass., 12 juillet 2013, *Fédération nationale de la pêche en France*, req. n° 344522, au Recueil).

De ce point de vue, l'article 3 de la Charte de l'environnement réserve, en principe, au législateur le soin de définir les conditions et les limites de la mise en œuvre du principe de prévention des atteintes à l'environnement (en ce sens : Cons. const., 23 novembre 2012, *Association France Nature Environnement et autre [Autorisation d'installation de bâches publicitaires et autres dispositifs de publicité]*, déc. n° 2012-282 QPC, cons. 8).

Pour autant, si le législateur dispose, à cet égard, d'une « vaste compétence » pour « définir les modalités selon laquelle la protection de l'environnement doit être assurée » (comm. sous Cons. const., 23 novembre 2012, déc. n° 2012-282 QPC¹³), sa compétence n'est pas illimitée.

Ainsi, elle ne saurait faire obstacle à la prévention des atteintes à l'environnement et, plus largement, à leur prise en compte par l'autorité administrative (en ce sens : Cons. const., *France nature environnement [Prolongation de plein droit de certaines concessions minières]*, déc. n° 2021-971 QPC).

Deux conséquences s'en infèrent : d'une part, le législateur ne peut dispenser les autorités administratives de l'obligation de prévenir les atteintes à l'environnement ; d'autre part, ces autorités sont elles-mêmes soumises à l'obligation de prévention.

Dès lors, elles sont toujours tenues « de veiller au respect du principe énoncé par l'article 3 de la Charte de l'environnement », notamment « lorsqu'elles sont appelées à préciser les modalités de mise en œuvre de la loi définissant le cadre de la prévention ou de la limitation des conséquences d'une atteinte à l'environnement » (CE, Ass., 12 juillet 2013, *Fédération nationale de la pêche en France*, req. n° 344522, au Recueil).

32.

Du reste, le juge administratif a déjà admis, à plusieurs reprises, l'invocabilité directe du principe de prévention, dans divers domaines de l'action publique environnementale (en ce sens, à propos des dispositions d'un décret déterminant les modalités de prévention de l'extinction d'une espèce : CE, Ass., 12 juillet 2013, *Fédération nationale de la pêche en France*, req. n° 344522, au Recueil ; à propos d'une déclaration d'utilité publique : CE, 9 juillet 2018, *Commune de Villiers-le-Bâcle et autres*, req. n° 410917, aux Tables ; à propos d'un arrêté préfectoral appliquant par anticipation certaines dispositions d'un projet de révision d'un plan particulier de prévention des risques naturels : CAA de Bordeaux, 30 mars 2021, *Ministre de la Transition écologique*, req. n°s 20BX03237 et 20BX03242).

Pour apprécier la conformité de l'action administrative au principe de prévention, il tient compte de plusieurs critères, tels que l'objet de la mesure adoptée, son utilité, son caractère proportionné, et l'existence d'une atteinte à l'environnement (voir, par exemple : CAA de Bordeaux, 30 mars 2021, *Ministre de la Transition écologique*, req. n°s 20BX03237 et 20BX03242).

Et lorsqu'une telle atteinte n'est pas accompagnée de « mesures correctrices, palliatives ou compensatoires », la méconnaissance de l'article 3 de la Charte de l'environnement est établie (en ce sens : L. Fonbaustier, « Chronique de jurisprudence relative à la Charte de l'environnement : année 2021 », *Énergie - Environnement – Infrastructures*, n° 7, 2022).

33.

Ceci posé, il résulte des connaissances scientifiques actuelles que le changement climatique est générateur de nouveaux risques naturels, susceptibles de causer de nombreux dommages.

¹³ Commentaire de la décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, disponible sur : https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2012282qpc/ccc_282qpc.pdf.

De ce point de vue, le ministère de l'Environnement relevait déjà, dans la Stratégie nationale d'adaptation au changement climatique adoptée en juillet 2007, que :

« Le changement climatique est en cours, et nous en constatons déjà un certain nombre de conséquences qui ne feront que s'amplifier à l'avenir. Les travaux menés à l'échelle internationale, notamment ceux du Groupe d'experts intergouvernementaux sur l'évolution du climat (GIEC), insistent aujourd'hui sur le fait que, même si tout est mis en œuvre pour éviter les dérèglements climatiques (par la réduction des émissions de gaz à effet de serre), ces dérèglements sont inévitables, du fait de l'inertie du système climatique. Cette adaptation aux conséquences du changement climatique doit être envisagée comme un complément désormais indispensable aux actions d'atténuation déjà engagées »¹⁴.

Depuis, ce constat a été précisé et conforté, notamment par le sixième rapport d'évaluation du GIEC, publié entre 2021 et 2023.

Ainsi, ce rapport identifie la diversité des risques auxquels le changement climatique expose la population – par exemple, les vagues de chaleur, les précipitations extrêmes, les sécheresses, la fonte de la cryosphère, ou les changements de comportement de nombreuses espèces –, avant de mettre en évidence leur augmentation, pour un même niveau de réchauffement, par rapport au cinquième rapport d'évaluation publié en 2014.

À partir d'une étude différenciée des impacts du changement climatique, selon plusieurs scénarios d'augmentation globale de la température du globe, le GIEC relève ainsi que :

« Quel que soit le niveau de réchauffement futur donné, de nombreux risques liés au climat sont plus élevés que ceux évalués dans le RE5, et les impacts projetés à long terme sont jusqu'à plusieurs fois supérieurs à ceux actuellement observés (forte confiance). Les risques et impacts négatifs projetés et les pertes et dommages associés dus au changement climatique s'intensifient à chaque augmentation du réchauffement climatique (degré de confiance très élevé). Risques climatiques et non climatiques interagiront de plus en plus, créant des risques composés et en cascade qui sont plus complexes et difficiles à gérer (confiance élevée) »¹⁵.

Il précise, en outre, que ces risques élevés concernent tout à la fois la disparition d'espèces, la perte de biodiversité, la hausse de la mortalité liée à la chaleur et à l'humidité, l'augmentation des vecteurs de maladie et des impacts psychologiques, la diminution de la ressource en eau, la submersion côtière, les inondations, les glissements de terrain, ou la diminution des rendements agricoles.

¹⁴ Stratégie nationale d'adaptation au changement climatique, La documentation française, 2007, p. 5, disponible sur : https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/ONERC_Rapport_2006_Strategie_Nationale_WEB.pdf.

¹⁵ GIEC, *Climate change 2023, Synthesis Report, Summary for Policymakers*, p. 14, disponible sur : https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf, traduction libre : « For any given future warming level, many climate-related risks are higher than assessed in AR5, and projected long-term impacts are up to multiple times higher than currently observed (high confidence). Risks and projected adverse impacts and related losses and damages from climate change escalate with every increment of global warming (very high confidence). Climatic and non-climatic risks will increasingly interact, creating compound and cascading risks that are more complex and difficult to manage (high confidence) ».

Enfin, il ajoute que certains de ces risques se réaliseront, indépendamment des efforts déployés pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. En ce sens, son rapport indique que :

« Certains changements futurs sont inévitables et/ou irréversibles mais peuvent être limités par des réductions importantes, rapides et durables des émissions mondiales de gaz à effet de serre. La probabilité de changements brutaux et/ou irréversibles augmente avec des niveaux de réchauffement climatique plus élevés. De même, la probabilité de la survenance d'événements associés à des impacts négatifs potentiellement très importants augmente avec l'augmentation du niveau du réchauffement climatique (haute confiance) »¹⁶.

En définitive, les risques de dommages environnementaux résultant du changement climatique sont désormais certains. Seule leur étendue suscite encore des questionnements scientifiques, en raison de l'incertitude du niveau de réchauffement global du climat.

Dès lors, il incombe aux autorités publiques, au titre du principe de prévention, de prendre toutes les mesures permettant de réduire l'intensité du changement climatique, et de limiter l'étendue des dommages prévisibles qui en résulteront.

34.

Du reste, il importe de relever que les autorités administratives se sont, déjà, engagées à limiter à la source les atteintes à l'environnement causées par le changement climatique, mais également à pallier leurs conséquences, en limitant les effets de ces dommages environnementaux sur les milieux, les ressources et la population.

Cet engagement est indiscutable : il ressort explicitement de la définition et de la mise en œuvre, sous la responsabilité de l'État, des politiques publiques de lutte contre le changement climatique.

Ainsi, la limitation à la source des atteintes à l'environnement causées par le changement climatique se déploie à travers les politiques publiques d'atténuation du changement climatique, fondées sur une trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre définie par le gouvernement – dont le Conseil d'État a reconnu le caractère contraignant, et accepté de contrôler les conditions de mise en œuvre (en ce sens, voir, notamment : CE, 19 novembre 2020, *Commune de Grande-Synthe*, req. n° 427301, au Recueil ; CE, 1^{er} juillet 2021, *Commune de Grande-Synthe*, req. n° 427301, au Recueil ; CE, 10 mai 2023, *Commune de Grande-Synthe*, req. n° 467982, au Recueil).

Parallèlement, la limitation des effets du changement climatique se concrétise à travers les politiques publiques d'adaptation.

¹⁶ GIEC, *Climate change 2023, Synthesis Report, Summary for Policymakers*, p. 18, disponible sur : https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf, traduction libre : « *Some future changes are unavoidable and/or irreversible but can be limited by deep, rapid, and sustained global greenhouse gas emissions reduction. The likelihood of abrupt and/or irreversible changes increases with higher global warming levels. Similarly, the probability of low-likelihood outcomes associated with potentially very large adverse impacts increases with higher global warming levels (high confidence)* ».

À cet égard, le lien entre la prévention des effets du changement climatique et l'adaptation au changement climatique résulte de la définition même de la notion d'adaptation, adoptée par le ministère de la Transition écologique :

« La démarche d'adaptation, enclenchée au niveau national par le ministère de l'Environnement à la fin des années 1990, est complémentaire des actions d'atténuation. Elle traite des conséquences du changement climatique. [...] »

L'adaptation au changement climatique, définie au fil des rapports du GIEC, est la démarche d'ajustement au climat actuel ou attendu, qu'il s'agisse de la variabilité climatique mais aussi des événements climatiques extrêmes.

Concrètement, il s'agit de limiter les impacts du changement climatique et les dommages associés sur la population, les activités socio-économiques et sur la nature. Les politiques publiques d'adaptation ont pour objectifs d'anticiper les impacts à attendre du changement climatique, de limiter leurs dégâts éventuels en intervenant sur les facteurs qui contrôlent leur ampleur (par exemple, l'urbanisation des zones à risques) et de profiter des opportunités potentielles.

La démarche d'adaptation, qui agit sur les conséquences du changement climatique, est complémentaire des actions d'atténuation qui visent à réduire les causes du changement climatique, c'est-à-dire les émissions de gaz à effet de serre » (soulignement ajouté)¹⁷.

Selon cette définition, les politiques publiques d'adaptation reposent sur trois objectifs : évaluer les impacts attendus du changement climatique, diminuer les vulnérabilités de la population face à ces impacts, et tirer les bénéfices pour la population de ces différents impacts.

Or, les deux premiers objectifs concrétisent immédiatement le principe de prévention.

35.

Par ailleurs, à l'instar de l'atténuation, l'État dispose de nombreux leviers de politiques publiques pour conduire l'adaptation au changement climatique.

Certes, aux termes de l'article 42 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, cette politique repose, à titre principal, sur le plan national d'adaptation au changement climatique.

Mais ce plan identifie lui-même la diversité de politiques publiques que l'État entend mobiliser pour limiter les conséquences dommageables du changement climatique.

¹⁷ Ministère de la Transition écologique, « Adaptation de la France au changement climatique », disponible sur : <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/adaptation-france-changement-climatique>.

Ainsi, outre les politiques de santé publique, le premier plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 1), adopté en 2011, visait, notamment, les politiques relatives à la ressource en eau, à la biodiversité, à la prévention des risques naturels, à l'agriculture, aux forêts, à la pêche, à l'aquaculture, à l'énergie, à l'industrie, aux infrastructures, aux systèmes de transport, à l'urbanisme, au cadre bâti, au tourisme, à l'information, à l'éducation de la population, à la recherche, au financement, aux assurances, au littoral, à la montagne, et à l'action européenne.

De façon comparable, les PNACC ultérieurs, publiés en décembre 2018 et mars 2025, visent les politiques de gestion forestière, de santé, de prévention des risques naturels, d'aménagement, et de gestion de la ressource en eau, ainsi que les politiques relatives aux écosystèmes aquatiques, aux sols, à la mer, au littoral, au tourisme, aux filières économiques, à l'information et à la recherche.

Afin de concrétiser l'adaptation au changement climatique, l'État s'est donc engagé à mettre en œuvre une diversité d'actions.

Et ces politiques publiques poursuivent, toutes, l'objectif de limiter les effets des atteintes environnementales résultant du changement climatique sur la population et l'environnement.

A ce titre, tant leur contenu que leurs modalités de mise en œuvre méritent d'être appréciés à l'aune des obligations juridiques résultant du principe de prévention.

36.

Or, qu'il s'agisse du PNACC ou des nombreuses politiques publiques identifiées par l'État comme des leviers nécessaires à l'adaptation, force est de constater que le législateur confère aux autorités administratives une marge d'appréciation très importante, les conduisant à aller au-delà de la simple application de la loi.

En particulier, s'agissant du PNACC, le législateur a prévu l'obligation pour l'État d'élaborer un tel document, mais n'a pas pris la peine d'en définir le contenu, ni les principales orientations.

Partant, lorsqu'il définit les orientations de ce Plan, l'État ne se borne pas à tirer les conséquences nécessaires de la loi, mais définit, plus largement, les modalités de concrétisation de la politique publique d'adaptation au changement climatique.

Par conséquent, ces orientations et ces modalités peuvent être contrôlées à l'aune de l'article 3 de la Charte de l'environnement.

Tel est également le cas des actes administratifs qui définissent et mettent en œuvre les politiques de prévention des risques naturels – y compris, donc, les risques liés au changement climatique.

b) L'obligation de prévention des risques naturels : les PPRN

37.

S'agissant de la prévention des risques naturels, le législateur a confié à l'État un rôle central, se traduisant, à titre principal, par des normes habilitant les autorités administratives à définir les conditions et le contenu des plans de gestion des risques environnementaux.

De façon générale, l'article L. 562-1 du code de l'environnement prévoit ainsi que la planification des risques naturels prévisibles relève pleinement de la compétence de l'État, à travers l'adoption de plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN).

Plus spécifiquement, l'État est également compétent pour élaborer les documents de gestion propres à certaines catégories de risques naturels – stratégie nationale de gestion des risques d'inondation (articles L. 566-4 et suivants du code de l'environnement), plan de gestion des risques d'inondation (article L. 566-7 du code de l'environnement), plans de prévention des risques naturels prévisibles en matière d'incendies de forêt (article L. 131-17 du code forestier), etc.

38.

Ceci posé, l'article L. 562-1 du code de l'environnement dispose que :

« I.- L'État élabore et met en application des plans de prévention des risques naturels prévisibles tels que les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones.

II.- Ces plans ont pour objet, en tant que de besoin :

1° De délimiter les zones exposées aux risques, en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque encouru, d'y interdire tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle, notamment afin de ne pas aggraver le risque pour les vies humaines ou, dans le cas où des constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles, pourraient y être autorisés, prescrire les conditions dans lesquelles ils doivent être réalisés, utilisés ou exploités ;

2° De délimiter les zones qui ne sont pas directement exposées aux risques mais où des constructions, des ouvrages, des aménagements ou des exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles pourraient aggraver des risques ou en provoquer de nouveaux et y prévoir des mesures d'interdiction ou des prescriptions telles que prévues au 1° ;

3° De définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises, dans les zones mentionnées au 1° et au 2°, par les collectivités publiques dans le cadre de leurs compétences, ainsi que celles qui peuvent incomber aux particuliers [...] » (soulignement ajouté).

En application de ces dispositions, les PPRN ont un « *objet au moins double* » : ils présentent à la fois « *un aspect descriptif, de cartographie des aléas* », et « *un aspect prescriptif* », à travers la définition de mesures de prévention, de protection et de sauvegarde (concl. S. von Coester sur CE, 6 avril 2016, *Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie*, req. n°s 386000 et 386001, aux Tables).

Ainsi définis, les PPRN tendent à la satisfaction des principes de prévention et de précaution consacrés par les articles 3 et 5 de la Charte de l'environnement (en ce sens, voir : M. Sousse, « Dispositifs de prévention des risques naturels », Fasc. 4510, JCl. Env. et dév. Durable, § 23 ; voir également : CAA de Marseille, 30 mai 2013, *SCI Espace Morel*, req. n° 11MA00138).

Par suite, si les préfets disposent d'une certaine liberté pour l'élaboration de ces plans et la délimitation des zones à risques, cette marge d'appréciation ne doit pas nuire à la protection des intérêts essentiels garantis par lesdits principes.

39.

Dans ce cadre, les textes, tels qu'interprétés par la jurisprudence, invitent à apprécier le risque « *tel qu'il se présente* » (concl. S. Hoyneck sur CE, 24 novembre 2021, *Société Les quatre chemins*, req. n° 436071, aux Tables).

Pour ce faire, les PPRN doivent répertorier l'ensemble des risques naturels susceptibles de survenir sur le territoire des communes incluses dans leur périmètre, et procéder à l'identification exhaustive des zones à risques (voir, par exemple : CAA de Marseille, 11 décembre 2007, *Commune de Marsillargues*, req. n° 06MA02931 ; CAA de Marseille, 2 février 2016, *Commune d'Aimargues*, req. n° 14MA02496 ; voir également : M. Sousse, « Dispositifs de prévention des risques naturels », Fasc. 4510, JCl. Env. et dév. durable, § 25).

En outre, l'élaboration de ces plans est « *indépendante de l'origine [des] risques qui, au demeurant, est souvent multiple* ». Dès lors, il appartient à l'État de prendre en compte, dans le cadre d'un PPRN, l'ensemble des risques identifiés dans le secteur, « *indépendamment des facteurs qui en sont la cause ou de l'illégalité des décisions ayant concouru à leur aggravation* » (CAA de Marseille, 18 décembre 2009, *M. Edmond A et SAI du Ceinturon*, req. n° 07MA00887).

Plus encore, le risque doit toujours être apprécié au regard des dernières connaissances scientifiques disponibles (en ce sens, voir, par extension : CE, 28 décembre 2017, *Mme B.*, req. n° 399629 ; voir également, s'agissant d'autres documents d'urbanisme : CAA de Marseille, 7 juillet 2008, *M. X.*, req. n° 05MA01486 ; CAA de Nantes, 26 mars 2024, *M. B. A.*, req. n° 22NT03863).

Et le juge administratif n'hésite pas à censurer « *l'imprudence* » de l'autorité administrative, en cas de « *classement insuffisamment protecteur* » (A.-L. Debono, « Le contrôle de la légalité interne des plans de prévention des risques naturels », A.J.D.A., 2011, p. 996), ou d'insuffisante prise en compte d'un risque identifié.

40.

Dans ces conditions, il appartient nécessairement à l'autorité administrative de prendre en compte, pour l'élaboration des PPRN, l'ensemble des risques naturels liés aux conséquences du changement climatique, tels que le retrait-gonflement des argiles, les feux de forêt, les inondations, les submersions marines ou les cyclones.

De plus, les conséquences de ces risques sur les territoires concernés doivent, toujours, être appréciées au regard des dernières connaissances scientifiques disponibles.

À défaut, le principe de prévention, garanti par l'article 3 de la Charte de l'environnement, serait méconnu, et l'adaptation au changement climatique ne serait pas assurée.

41.

Au demeurant, la prise en compte des risques liés au changement climatique s'impose d'autant plus que les PPRN sont assimilés à des documents d'urbanisme (en ce sens : CE, 3 décembre 2001, *SCI des 2 et 4 rue de la Poissonnière*, req. n° 236910 ; CE, 30 décembre 2011, *Vacher*, req. n° 324310, aux Tables).

À ce titre, ils doivent tendre à la satisfaction des objectifs définis par l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme – qui prévoit, notamment, que « *l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants : [...] 7° La lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement* » (en ce sens, à propos d'autres documents d'urbanisme, et par extension : CAA de Marseille, 13 avril 2006, *Association Les Labourdettes*, req. n° 04MA00404 ; CAA de Bordeaux, 22 décembre 2009, *Mme Françoise X.*, req. n° 08BX03248 ; CAA de Nancy, 24 novembre 2016, *Commune de Sierentz*, req. n° 15NC02320).

À tous égards, il leur appartient donc de tenir compte des effets du changement climatique.

42.

Au-delà des risques naturels, l'État est également tenu de prévenir les risques sanitaires résultant des dommages prévisibles liés au changement climatique.

(ii) L'obligation spécifique de prévention des risques sanitaires

43.

En droit, l'exigence de protection de la santé, régulièrement associée à l'objectif de protection de l'environnement, découle du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et, précisément, de son onzième alinéa, dont il résulte que :

« [La Nation] garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. [...] ».

Ainsi, après avoir rappelé, dans une décision du 31 janvier 2020, que « *la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, constitue un objectif de valeur constitutionnelle* », le Conseil constitutionnel a déduit de ces dispositions l'existence d'un « *objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé* » (Cons. const., 31 janvier 2020, *Union des industries de la protection des plantes [Interdiction de la production, du stockage et de la circulation de certains produits phytopharmaceutiques]*, déc. n° 2019-823 QPC).

Ce faisant, il a nécessairement considéré que la prévention des risques sanitaires liés à l'environnement disposait d'un fondement constitutionnel autonome, qui peut être mobilisé pour apprécier la constitutionnalité des mesures de gestion de ces risques.

Au demeurant, l'interdépendance de ces objectifs – environnementaux et sanitaires – se matérialise dans le texte même de la Charte de l'environnement, dont l'article 1^{er} énonce le droit de chacun de vivre « *dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* ».

44.

Certes, la jurisprudence considère que le principe posé par le onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ne s'impose à l'autorité administrative que « *dans les conditions et les limites définies par les dispositions contenues dans les lois ou dans les conventions internationales incorporées au droit français* » (CE, 28 juillet 2004, *Préfet de police*, req. n° 253927).

Pour autant, le Conseil d'État a déjà reconnu son invocabilité d'interprétation, en vue de préciser le sens ou le contenu des dispositions législatives applicables en la matière (en ce sens, voir, par exemple : CE, Ass., 14 décembre 2007, *Département de la Charente-Maritime*, req. n° 286891, au Recueil).

Or, l'article L. 1411-1 du code de la santé publique, qui définit les principaux objectifs de la politique de santé publique, énonce que :

« La Nation définit sa politique de santé afin de garantir le droit à la protection de la santé de chacun.

La politique de santé relève de la responsabilité de l'État.

Elle tend à assurer la promotion de conditions de vie favorables à la santé, l'amélioration de l'état de santé de la population, la réduction des inégalités sociales et territoriales et l'égalité entre les femmes et les hommes et à garantir la meilleure sécurité sanitaire possible et l'accès effectif de la population à la prévention et aux soins. [...] ».

En application de ces dispositions, interprétées à la lumière du Préambule de la Constitution de 1946, l'État dispose d'une compétence de principe en matière de santé publique.

Cette compétence s'articule autour d'une diversité d'actions et de politiques publiques, portant tout à la fois sur la connaissance des risques sanitaires, l'information du public, la formation des professionnels de santé, ou la gestion des crises.

Surtout, elle inclut la prise en considération des risques liés à l'environnement – y compris, donc, les risques liés au changement climatique.

En effet, conformément aux dispositions précitées, la politique de santé publique, qui tend à promouvoir des « conditions de vie favorables à la santé », doit notamment comprendre « la promotion de la santé dans tous les milieux de vie », ainsi que « la réduction des risques pour la santé liés [...] à des facteurs environnementaux et aux conditions de vie susceptibles de l'altérer ».

Et dans ce cadre, la responsabilité de définir les conditions de prévention des risques sanitaires, y compris environnementaux, incombe bien à l'État.

45.

Du reste, cette interprétation s'impose d'autant plus que les conséquences sanitaires du changement climatique sont désormais connues.

À cet égard, force est de relever que le changement climatique constitue l'un des enjeux prioritaires de l'action de Santé Publique France, dont le site internet souligne que :

« Le changement climatique est identifié comme un des grands enjeux en santé environnementale et comme une menace majeure pour la santé publique. Des impacts sont déjà observables en France et partout dans le monde : augmentation des événements climatiques extrêmes, émergence et sévérité de certaines maladies infectieuses.... Dans ce contexte, le changement climatique est l'un des axes prioritaires de la programmation de l'Agence dont la mission est de mieux comprendre ces impacts sanitaires et de les réduire. [...]

Parce qu'il modifie un grand nombre de déterminants fondamentaux de la santé, le changement climatique est identifié comme un des plus grands risques pour la santé publique partout dans le monde. Dans ce contexte, les enjeux articulent autour de deux axes principaux : surveiller les évolutions des risques sanitaires et soutenir des stratégies d'atténuation et d'adaptation afin de mieux appréhender ces impacts sanitaires et les réduire.

Les effets du changement climatique se traduisent par un accroissement des événements climatiques extrêmes qui ont eux-mêmes des effets sur notre santé. Les données disponibles suggèrent en effet que les dérèglements climatiques génèrent de plus grands risques sanitaires. Santé publique France a ainsi pu montrer l'impact des températures de plus en plus élevées sur la mortalité. L'exposition à des températures extrêmes se traduit également par une mortalité accrue des populations les plus fragiles et les plus défavorisées socialement. A une échelle plus globale, il convient aussi de considérer les liens entre changement climatique et altération de la biodiversité qui ont également des conséquences sur la santé directement liées à l'environnement. La récente épidémie de SARS-CoV2 illustre combien dans ce contexte de changement climatique, l'interaction entre les agents infectieux, les hôtes et l'environnement est au cœur des émergences infectieuses.

Pour protéger la santé des générations actuelles et futures, il est donc nécessaire de s'adapter à un nouveau climat, tout en réduisant les émissions de gaz à effet de serre, et en préservant la biodiversité »¹⁸.

Plus largement, s'il est difficile d'évaluer le nombre de décès supplémentaires que le changement climatique pourrait occasionner, les impacts de celui-ci « *sur des déterminants de la santé aussi importants que la qualité de l'air, l'accès à une eau potable et à une nourriture, en quantité et en qualité suffisantes* », sont bien identifiés, et largement documentés.

De ce point de vue, Gérard Salem et Florence Fournet observent, notamment, que :

« Le changement climatique a des conséquences sanitaires systémiques : il affecte la santé de tous les hommes, enfants comme seniors, du sud comme du nord, dans des domaines aussi variés que la sécurité nutritionnelle, les allergies, les maladies transmissibles ou non, [et] la santé mentale [...].

Des chercheurs s'efforcent de mesurer l'ensemble des expositions au cours d'une vie (l'exposome), de différencier les effets immédiats (coup de chaleur, stress respiratoire, etc.) et ceux plus lointains (exposition accrue aux ultraviolets, aux pollens, etc.), mais il est difficile d'en évaluer l'impact propre. L'OMS s'était risquée en 2005 à cartographier le nombre de décès dus au changement climatique, mais n'a pas persévéré.

¹⁸ Santé publique France, « *Changement climatique : un enjeu prioritaire de santé publique* », 8 avril 2022, disponible sur : <https://www.santepubliquefrance.fr/les-actualites/2022/changement-climatique-un-enjeu-prioritaire-de-sante-publique>.

De grandes tendances s'affirment néanmoins. [...]

Selon la FAO, il s'agit en premier lieu d'un risque sur la sécurité alimentaire mondiale, tant en termes de disponibilité, d'accès, d'utilisation que de stabilité. La recrudescence récente de la faim dans le monde est pour partie due à la variabilité du climat et aux extrêmes climatiques.

Le changement climatique a un impact qualitatif et quantitatif sur l'agriculture, notamment par le développement d'espèces invasives, la baisse de production du bétail, et plus généralement l'appauvrissement de la biodiversité. [...]

Selon le GIEC, l'incidence du changement climatique réduit les rendements des cultures (notamment des céréales) dans certaines régions du monde et perturbe les ressources en eau. [...] En impactant les récoltes, le changement climatique pourrait également contribuer à l'augmentation de la volatilité des prix des produits agricoles et au-delà, à une réduction de la qualité nutritionnelle et sanitaire des aliments.

[...] Si on a un peu oublié les terribles canicules qui ont frappé l'Europe en 1911, 1947, ou 1976, et les dizaines de milliers de décès prématurés qu'elles ont occasionnés, on garde en tête les épisodes de 2003 et 2019. E. Jouglu et D. Hémon ont montré que la surmortalité avait été particulièrement importante en 2003 dans les régions Centre (+ 103 %) et en Île-de-France (+ 134 %), dans l'agglomération parisienne (+ 127 % à Paris, + 147 % dans l'Essonne, + 161 % dans les Hauts-de-Seine, + 160 % en Seine-Saint-Denis et + 171 % dans le Val-de-Marne).

*L'impact particulier en milieu urbain est principalement dû à des îlots de chaleur occasionnant une surmortalité due à des hyperthermies, déshydratations, aggravation de pathologies chroniques, et syndromes d'épuisement » (G. Salem et F. Fournet, « Conséquences sanitaires du changement climatique » in *Atlas mondial de la santé*, éd. Autrement, 2020, pp. 80-81¹⁹).*

Enfin, des études mettent en lumière les effets sanitaires du changement climatique sur certaines catégories plus vulnérables de la population, notamment les femmes²⁰ et les enfants²¹.

46.

Dans ces conditions, l'exigence de protection de la santé, issue du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, implique nécessairement, pour l'État, la prise en compte et la prévention des risques sanitaires liés au changement climatique.

Et c'est à la lumière de cette obligation que les autorités administratives sont tenues de mettre en œuvre leurs compétences en matière de santé publique.

¹⁹ Disponible sur : <https://shs-cairn-info.merlin.u-picardie.fr/atlas-mondial-de-la-sante--9782746751071-page-80?lang=fr>.

²⁰ Voir, par exemple : E. Gnansia, « Conséquences des incendies de forêts sur différents aspects de la santé, issue de grossesses et besoin de santé des femmes en âges de procréer : revue de la littérature », *Environnement, Risques & Santé*, 2023, vol. 22, pp. 144-145.

²¹ Voir, par exemple : F. Amat et A. Labbé, « Impact du réchauffement climatique sur l'asthme et les maladies allergiques de l'enfant », *Revue Française d'Allergologie*, vol. 64, Issue 1, 2024.

I.B.3 L'obligation de gestion équilibrée et durable des ressources et des milieux

47.

Le droit international et le droit de l'Union européenne prévoient que les solutions d'adaptation adoptées par les États doivent être fondées sur la nature et les écosystèmes, afin de tendre à la réduction des incidences du climat, et de permettre une gestion durable des ressources naturelles (voir *supra*).

Cette exigence est concrétisée, en droit interne, à travers la notion de gestion intégrée, équilibrée et durable des ressources et des milieux.

(i) L'obligation de gestion durable des forêts

48.

En droit, la politique forestière est fondée sur la reconnaissance des trois fonctions des forêts – économique (production de bois), écologique (protection des équilibres naturels) et sociale (amélioration du cadre de vie) – auxquelles s'ajoute, désormais, la protection contre les risques naturels (érosion, glissements de terrain, crues torrentielles, feux de forêt, etc.).

Dans ce cadre, elle repose essentiellement sur la notion de gestion durable des forêts, issue du droit international²² et du droit de l'Union européenne²³, et reprise, en droit interne, par les dispositions du code forestier.

Ainsi, la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 a introduit la notion de gestion durable des forêts dans le code forestier, et l'a définie comme le moyen de garantir « *leur diversité biologique, leur productivité, leur capacité de régénération, leur vitalité et leur capacité à satisfaire, actuellement et pour l'avenir, les fonctions économique, écologique et sociale pertinentes, aux niveaux local, national et international, sans causer de préjudices à d'autres écosystèmes* ».

²² Cette notion, reprise dans la Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 17 décembre 2007 établissant un instrument juridique non contraignant concernant tous les types de forêts, est définie comme un « *concept dynamique et en évolution, [visant] à maintenir et à renforcer les valeurs économiques, sociales et écologiques de tous les types de forêts, pour le bien des générations présentes et futures* ». Voir : Assemblée Générale des Nations Unies, A/RES/62/98, Annexe, disponible sur : <http://undocs.org/fr/A/RES/62/98>.

²³ Les orientations définies par la Commission européenne dans ses documents cadres et plans d'action témoignent d'une conception commune de la gestion forestière durable, qui résulte essentiellement des travaux de la Conférence ministérielle paneuropéenne sur la protection des forêts. Et selon la définition adoptée par cette Conférence en 1993, la gestion durable des forêts consiste à « *entretenir et exploiter les forêts et les zones forestières d'une manière et à un rythme qui respectent leur biodiversité, leur productivité, leur capacité de régénération, leur vitalité et leur potentiel afin qu'elles puissent remplir, aujourd'hui et demain, leurs fonctions sur le plan écologique, économique et social au niveau local, national et mondial sans causer de dommages aux autres écosystèmes* » (CMPF, Résolution H1, 1993, disponible sur : https://foresteurope.org/wp-content/uploads/2022/01/MC_helsinki_resolutionH1.pdf).

Cette définition a, depuis, disparu du code forestier, avec l'adoption de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

Désormais, la politique forestière s'appuie sur la définition posée à l'article L. 121-1 du code forestier, récemment modifiée par la loi n° 2023-580 du 10 juillet 2023 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie, qui décline la notion de gestion durable en onze objectifs, dont la mise en œuvre incombe à l'État, en concertation avec les collectivités territoriales, leurs groupements et les autres parties prenantes.

Aux termes de cet article :

« La politique forestière relève de la compétence de l'État. [...] »

L'État, en concertation avec les collectivités territoriales et leurs groupements et en mobilisant les autres parties prenantes, veille :

1° A l'adaptation des essences forestières au milieu, en prenant en compte la problématique du changement climatique afin de favoriser la résilience des forêts en mobilisant l'ensemble des techniques sylvicoles, notamment la diversification des essences, la migration assistée ou la régénération naturelle quand elles sont appropriées ;

2° A l'optimisation du stockage de carbone dans les bois et forêts, le bois et les produits fabriqués à partir de bois, afin de contribuer à l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050 énoncé à l'article L. 100-4 du code de l'énergie ;

3° Au maintien de l'équilibre et de la diversité biologiques et à l'adaptation des forêts au changement climatique ;

4° A la régénération des peuplements forestiers dans des conditions satisfaisantes d'équilibre sylvo-cynégétique, au sens du dernier alinéa de l'article L. 425-4 du code de l'environnement ;

5° A la satisfaction des besoins des industries du bois, notamment par l'équilibre des classes d'âge des peuplements forestiers au niveau national ;

6° Au renforcement de la compétitivité et de la durabilité des filières d'utilisation du bois, par la valorisation optimale des ressources forestières nationales et par l'accompagnement en formation des nouveaux métiers du bois ;

7° Au développement des territoires ;

8° A la promotion de l'utilisation de bois d'œuvre provenant notamment de feuillus ;

9° A l'impulsion et au financement de la recherche et à la diffusion des connaissances sur les écosystèmes forestiers, afin d'anticiper les risques et les crises ;

10° A la promotion de l'utilisation de bois d'œuvre, en favorisant sa transformation industrielle sur le territoire de l'Union européenne afin d'optimiser le bénéfice de son stockage de carbone ;

11° *A la défense de la forêt contre les incendies.*

La politique forestière a pour objet d'assurer la gestion durable et la vocation multifonctionnelle, à la fois écologique, sociale et économique, des bois et forêts. [...] » (soulignement ajouté).

49.

La gestion durable des forêts – qui repose sur la conciliation de trois intérêts (écologique, social et économique) – ne constitue pas une politique publique pleinement autonome.

Bien au contraire, elle doit participer à la satisfaction des autres obligations et objectifs environnementaux et, notamment, à la lutte contre le changement climatique, en assurant la résilience et l'adaptation des forêts audit changement.

À cet égard, la Nouvelle stratégie de l'Union européenne pour les forêts pour 2030, présentée le 16 juillet 2021, souligne, par exemple, que :

« Les forêts et autres terres boisées couvrent plus de 43,5 % de l'espace terrestre de l'UE et sont essentielles à la santé et au bien-être de tous les Européens. [...] »

Alliées naturelles dans l'adaptation au changement climatique et la lutte contre celui-ci, les forêts joueront un rôle capital pour faire de l'Europe le premier continent à parvenir à la neutralité climatique d'ici à 2050. La protection des écosystèmes forestiers réduit également le risque de zoonoses et de pandémies mondiales. Par conséquent, un avenir sain pour les citoyens, la planète et la prospérité dépend de notre capacité à garantir la santé, la biodiversité et la résilience des forêts dans toute l'Europe et dans le monde. [...]

Pour améliorer la résilience et l'adaptation des forêts, il est nécessaire de protéger et de restaurer de plus en plus la biodiversité forestière, ainsi que d'adopter des pratiques de gestion forestière respectueuses de la biodiversité. [...]

Les pratiques de gestion forestière qui préservent et restaurent la biodiversité conduisent à des forêts plus résilientes, capables de remplir leurs fonctions socio-économiques et environnementales. [...]

Outre la restauration adaptative et les pratiques de gestion forestière fondées sur l'écosystème, l'adaptation au changement climatique nécessite également d'investir dans la prévention des catastrophes, la préparation et la réponse à celles-ci, ainsi que le relèvement des forêts après une catastrophe »²⁴.

Du reste, cette exigence se trouve confortée par les objectifs de captation des émissions de gaz à effet de serre assignés aux puits de carbone – et, par suite, aux forêts – par le règlement (UE) n° 2018/841 du 30 mai 2018, tel que modifié par le règlement (UE) n° 2023/839 du 19 avril 2023 et, en droit interne, par la stratégie nationale de développement à faible intensité de carbone (SNBC).

²⁴ Disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0572>.

Autrement dit, la mise en œuvre de l'obligation de gestion durable des forêts participe pleinement à la réduction – ou, à tout le moins, à l'absorption – des émissions de gaz à effet de serre, et constitue l'un des moyens de concrétisation de l'obligation de lutte contre le changement climatique.

50.

Dès lors, il est indispensable que l'adaptation au changement climatique, et la prise en compte de ses impacts, innervent l'ensemble de la politique publique de gestion forestière mise en œuvre par l'État.

Par conséquent, l'autorité administrative doit toujours veiller, dans le cadre de ses compétences en matière de forêts, au respect du principe de gestion durable, ainsi qu'à la nécessaire adaptation des forêts au changement climatique.

(ii) L'obligation de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau

51.

En droit interne, la gestion de l'eau doit être assurée dans le respect des équilibres naturels, conformément aux principes définis par les dispositions du code de l'environnement.

Ainsi, son article L. 210-1 dispose que :

« L'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général.

Le respect des équilibres naturels implique la préservation et, le cas échéant, la restauration des fonctionnalités naturelles des écosystèmes aquatiques, qu'ils soient superficiels ou souterrains, dont font partie les zones humides, et des écosystèmes marins, ainsi que de leurs interactions. Ces fonctionnalités sont essentielles à la reconquête de la biodiversité, à l'adaptation au changement climatique ainsi qu'à l'atténuation de ses effets et participent à la lutte contre les pollutions. A ce titre, les écosystèmes aquatiques et les écosystèmes marins constituent des éléments essentiels du patrimoine de la Nation.

Dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis, l'usage de l'eau appartient à tous et chaque personne physique a le droit d'accéder à l'eau potable, selon les modalités et pour les usages essentiels mentionnés à l'article L. 1321-1 A du code de la santé publique, dans des conditions économiquement acceptables par tous. [...] » (soulignement ajouté).

Dans ce cadre, la gestion de la ressource en eau doit présenter un caractère équilibré et durable, prendre en compte les adaptations nécessaires au changement climatique, et permettre de satisfaire les exigences de santé, de salubrité publique, de sécurité civile et d'alimentation en eau potable.

À cet égard, l'article L. 211-1 précise que :

« I.-Les dispositions des chapitres Ier à VII du présent titre ont pour objet une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau ; cette gestion prend en compte les adaptations nécessaires au changement climatique et vise à assurer :

1° La prévention des inondations et la préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides ; [...]

2° La protection des eaux et la lutte contre toute pollution par déversements, écoulements, rejets, dépôts directs ou indirects de matières de toute nature et plus généralement par tout fait susceptible de provoquer ou d'accroître la dégradation des eaux en modifiant leurs caractéristiques physiques, chimiques, biologiques ou bactériologiques, qu'il s'agisse des eaux superficielles, souterraines ou des eaux de la mer dans la limite des eaux territoriales ;

3° La restauration de la qualité de ces eaux et leur régénération ;

4° Le développement, la mobilisation, la création et la protection de la ressource en eau ;

5° La valorisation de l'eau comme ressource économique et, en particulier, pour le développement de la production d'électricité d'origine renouvelable ainsi que la répartition de cette ressource ;

5° bis La promotion d'une politique active de stockage de l'eau pour un usage partagé de l'eau permettant de garantir l'irrigation, élément essentiel de la sécurité de la production agricole et du maintien de l'étiage des rivières, et de subvenir aux besoins des populations locales ;

6° La promotion d'une utilisation efficace, économe et durable de la ressource en eau, notamment par le développement de la réutilisation des eaux usées traitées et de l'utilisation des eaux de pluie en remplacement de l'eau potable ;

7° Le rétablissement de la continuité écologique au sein des bassins hydrographiques. [...]

II.-La gestion équilibrée doit permettre en priorité de satisfaire les exigences de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population. Elle doit également permettre de satisfaire ou concilier, lors des différents usages, activités ou travaux, les exigences :

1° De la vie biologique du milieu récepteur, et spécialement de la faune piscicole et conchylicole ;

2° De la conservation et du libre écoulement des eaux et de la protection contre les inondations ;

3° De l'agriculture, des pêches et des cultures marines, de la pêche en eau douce, de l'industrie, de la production d'énergie, en particulier pour assurer la sécurité du système électrique, des transports, du tourisme, de la protection des sites, des loisirs et des sports nautiques ainsi que de toutes autres activités humaines légalement exercées. [...] » (soulignement ajouté).

Autrement dit, la mise en œuvre d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau implique, notamment, de tenir compte des conséquences du changement climatique, et de prendre en considération les adaptations nécessaires au changement climatique.

52.

Partant, il importe que les mesures approuvées ou mises en œuvre par l'État pour assurer la gestion de la ressource en eau – tels que les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), mentionnés aux articles L. 212-1 et suivants du code de l'environnement, ou les stratégies d'évaluation des volumes prélevables (SEVP), visés aux articles R. 211-21-1 et R. 213-14 du même code – prennent en compte les effets prévisibles du changement climatique.

Plus largement, l'autorité administrative doit toujours veiller, dans le cadre de ses compétences, au respect du principe de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau et tenir compte, à ce titre, desdits effets (en ce sens, voir, à propos d'arrêtés préfectoraux autorisant la création et l'exploitation de réserves de substitution : CAA de Bordeaux, 4 avril 2023, *Association pour la Protection de la Nature et de l'Environnement du département de la Vienne et autres*, req. n° 20BX02305 ; TA de Poitiers, 3 octobre 2023, *Association pour la protection de la nature et de l'environnement du département de la Vienne*, req. n° 2102413 ; voir également : D. Guinard, « Retenues de substitution surdimensionnées et effets du changement climatique : retour sur deux jugements clairs comme de l'eau de roche ? », J.C.P.A., n° 5, 2024, p. 2043).

(iii) L'obligation d'assurer une gestion intégrée du trait de côte

53.

Dans le prolongement du principe de gestion intégrée et concertée des activités liées à la mer et au littoral, défini aux articles L. 219-1 à L. 219-6-1 du code de l'environnement, il appartient à l'État d'assurer une gestion intégrée du trait de côte, tenant compte de l'évolution de ce dernier, et des risques d'érosion liés au changement climatique.

Ainsi conçue, cette exigence a pour objet de favoriser l'adaptation des territoires littoraux à l'évolution du trait de côte, et de renforcer la résilience des espaces littoraux face aux effets du changement climatique.

54.

Elle se concrétise, au premier chef, dans l'obligation faite à l'État d'adopter une stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, visant à guider les acteurs du littoral vers une gestion plus durable et résiliente.

En ce sens, l'article L. 321-13 A du code de l'environnement prévoit que :

« La stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte est définie dans un document qui constitue le cadre de référence pour la protection du milieu et la gestion intégrée et concertée des activités au regard de l'évolution du trait de côte à l'échelle d'une cellule hydro-sédimentaire et du risque qui en résulte. Elle est mise en œuvre dans le respect des principes de gestion intégrée et concertée des activités liées à la mer et au littoral prévue aux articles L. 219-1 à L. 219-6-1 ainsi qu'en cohérence avec la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation définie à l'article L. 566-4.

La stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte est élaborée par l'Etat en concertation avec les collectivités territoriales, le Conseil national de la mer et des littoraux, la communauté scientifique, les acteurs socio-économiques et les associations de protection de l'environnement concernés. Avant son adoption par décret, le projet de stratégie nationale, accompagné d'une synthèse de son contenu, est mis à la disposition du public selon la procédure prévue à l'article L. 120-1.

La stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte est révisée dans les formes prévues pour son élaboration tous les six ans ».

Et l'article L. 321-17 précise que :

« Toute stratégie de gestion intégrée du trait de côte prend en compte la contribution des écosystèmes côtiers à la gestion du trait de côte. Elle fixe des objectifs relatifs à la connaissance et à la protection des espaces naturels afin de permettre à ces écosystèmes de se régénérer et de s'adapter à de nouvelles conditions environnementales et aux processus de transports sédimentaires naturels d'accompagner ou de limiter le recul du trait de côte » (soulignement ajouté).

55.

En outre, conformément aux dispositions de l'article L. 321-13 de ce code, l'État est également tenu d'établir une « *cartographie fondée sur un indicateur national d'érosion côtière* », dont l'objectif est d'anticiper l'évolution du trait de côte, et de permettre la prise en compte des risques littoraux – notamment l'érosion et l'accrétion littorale – dans l'ensemble des politiques publiques.

Enfin, il doit encore identifier, par décret, les communes exposées à l'érosion côtière, en tenant compte des connaissances scientifiques les plus récentes.

Aux termes de l'article L. 321-15 du même code :

« Les communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral sont identifiées dans une liste fixée par décret. Cette liste est élaborée en tenant compte de la particulière vulnérabilité de leur territoire au recul du trait de côte, déterminée en fonction de l'état des connaissances scientifiques résultant notamment de l'indicateur national de l'érosion littorale mentionné à l'article L. 321-13 et de la connaissance des biens et activités exposés à ce phénomène.

Cette liste est établie après consultation des conseils municipaux des communes qu'il est envisagé d'y faire figurer et avis du Conseil national de la mer et des littoraux et du comité national du trait de côte.

Elle est révisée au moins tous les neuf ans. Elle peut à tout moment être complétée à la demande d'une commune souhaitant adapter son action en matière d'urbanisme et sa politique d'aménagement aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral [...] » (soulignement ajouté).

56.

En définitive, la politique de gestion intégrée du trait de côte concrétise, à l'échelle des territoires littoraux, l'obligation générale d'adaptation au changement climatique.

Dans ce cadre, la mise en œuvre des mesures précitées suppose, pour les autorités administratives compétentes, de respecter les grands principes applicables en la matière – mobilisation des données scientifiques les plus récentes, fixation d'indicateurs et d'objectifs, amélioration de la connaissance du phénomène, prise en compte de l'ensemble des conséquences du changement climatique sur l'évolution du trait de côte, identification des risques littoraux, etc.

À défaut, l'exigence d'une gestion intégrée du trait de côte serait méconnue.

I.B.4 L'obligation de mutabilité des services publics

57.

Enfin, l'État a l'obligation d'assurer l'adaptation des services publics aux conséquences du changement climatique.

Cette exigence découle du principe de mutabilité – ou d'adaptabilité – des services publics, qui « traduit l'idée selon laquelle les modalités d'organisation et de fonctionnement du service public doivent pouvoir évoluer en fonction de la transformation de l'intérêt général » (J. Waline, G. Eckert et E. Muller, *Droit administratif*, Dalloz, 29^{ème} éd., 2023, § 221, p. 249 ; voir également : CE, 10 janvier 1902, *Compagnie nouvelle du gaz de Déville-lès-Rouen*, Rec. p. 5).

Venant au « *premier rang* » des « *exigences constantes* » du service public (R. Chapus, *Droit administratif général*, Tome 1, Montchrestien, 15^{ème} éd., 2008, § 776, p. 604), aux côtés des principes d'égalité et de continuité, la mutabilité implique ainsi que le service public s'adapte aux évolutions de la société, qu'elles soient sociales, économiques ou techniques.

Elle s'entend, plus précisément, de la « *la nécessité de faire évoluer les services publics, dans leur organisation et leur fonctionnement, de telle façon qu'à tout moment, ils se rapprochent, dans la satisfaction de l'intérêt général, d'une efficacité maximum* » (J.-F. Lachaume, C. Boiteau et H. Pauliat, *Grands services publics*, Armand Colin, 2^{ème} éd., 2000, pp. 309-310).

En d'autres termes, elle signifie que « *le régime des services publics doit pouvoir être adapté, chaque fois qu'il le faut, à l'évolution des besoins collectifs et aux exigences de l'intérêt général* », et impose « *qu'il n'y ait pas d'obstacles [...] aux mutations à réaliser* » (R. Chapus, *Droit administratif général*, Tome 1, Montchrestien, 15^{ème} éd., 2008, § 776, p. 604).

58.

Ainsi conçu, ce principe de mutabilité permet à l'administration de modifier les modalités d'organisation et de fonctionnement d'un service public, pour s'adapter aux besoins dudit service (en ce sens : CE, sect. 26 juillet 1985, *Association « Défense des intérêts des lecteurs de la Bibliothèque Nationale »*, req. n° 50132, Rec. p. 478) – sous réserve, toutefois, de ne pas empêcher le fonctionnement normal du service public, de ne pas limiter, dans des conditions anormales, le droit d'accès des usagers audit service, et de ne pas porter une atteinte excessive à l'égalité des usagers (en ce sens : CE, 25 juin 1969, *Vincent*, Rec. p. 334 ; CE, 27 janvier 1988, *Giraud*, req. n° 64076, Rec. p. 39 ; CE, 19 juillet 1991, *Fédération nationale des associations d'usagers des transports*, req. n° 115294, Rec. p. 295 ; CE, 5 mars 2014, *Communauté d'agglomération Maubeuge-Val de Sambre*, req. n° 365500 ; CE, Sect., 3 juin 2022, *Conseil national des barreaux*, req. n°s 452798, 452806 et 454716, au Recueil).

Plus largement, il impose à l'administration une véritable obligation « *d'adapter constamment les services publics aux besoins des usagers (et de la société même)* » (J.-C. Douence, « Services publics locaux : création et suppression », *Encycl. des coll. locales*, Dalloz, 2012, § 288 ; voir également : J.-P. Markus, « Le principe d'adaptabilité : de la mutabilité au devoir d'adaptation des services publics aux besoins des usagers », *RFDA*, 2001, p. 589 ; J. Waline, G. Eckert et E. Muller, *Droit administratif*, Dalloz, 29^{ème} éd., 2023, § 221, p. 249).

Il fonde, enfin, l'intérêt des usagers à agir devant le juge administratif contre le refus de l'administration de créer, étendre ou modifier un service public (en ce sens : CE, 21 déc. 1906, *Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Segney-Tivoli*, Rec. p. 962) – un tel refus d'adaptation étant, du reste, susceptible de caractériser une illégalité, de nature à justifier l'engagement de la responsabilité de l'administration (en ce sens : P. Tifine, « Service public local. – Régime juridique », *JCl. Coll. Terr.*, Fasc. 582, § 56).

59.

Par conséquent, si la valeur juridique de ce principe demeure incertaine (voir : E. Lekklou, « La mutabilité des services publics, un principe en mutation ? », RFDA, 2021, p. 978 ; J. Waline, G. Eckert et E. Muller, *Droit administratif*, Dalloz, 29^{ème} éd., 2023, § 221, p. 250), sa mise en œuvre, à la lumière de l'obligation générale d'adaptation au changement climatique (voir *supra*), implique, pour l'administration, l'obligation spécifique d'assurer l'adaptation des services publics aux conséquences du changement climatique.

Et pour cause : « *l'administration ne peut rester passive face à un phénomène qui appelle à repenser la façon dont – plus globalement – le service public doit s'organiser pour répondre aux exigences environnementales, tout en préservant la qualité de vie au travail, la santé des agents et le service rendu aux citoyens* » (N. Antoine, « Une fonction publique de la transition écologique », *AJFP*, 2024, p. 553).

II. SUR L'INSUFFISANCE DU CADRE ET DES MESURES D'ADAPTATION

II.A. SUR L'INSUFFISANCE GENERALE DU PNACC 3

60.

Le 10 mars 2025, le Gouvernement a présenté son troisième Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 3).

Ce plan s'articule autour de cinq axes :

- « Protéger la population » (Axe 1) ;
- « Assurer la résilience des territoires, des infrastructures et des services essentiels » (Axe 2) ;
- « Adapter les activités humaines : assurer la résilience économique et la souveraineté alimentaire, économique et énergétique de notre pays à +4°C » (Axe 3) ;
- « Protéger notre patrimoine naturel et culturel » (Axe 4) ;
- « Mobiliser les forces vives de la Nation pour réussir l'adaptation au changement climatique » (Axe 5)²⁵.

Il comporte cinquante-deux mesures, déclinées en plus de trois cents actions, censées « *apporter des solutions aux particuliers, aux territoires et aux collectivités, au monde économique, et au monde du vivant* »²⁶.

²⁵ PNACC 3, pp. 18-19, disponible sur : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/PNACC3.pdf>.

²⁶ *Ibid.*, p. 18.

Son document de présentation indique, notamment, que :

« Le respect de l'Accord de Paris reste la cible des objectifs mondiaux de limitation du réchauffement climatique. Toutefois, face au risque de dépassement de ces objectifs, il est nécessaire de se préparer à un réchauffement climatique à + 4 °C à 2100. C'est l'ambition de ce plan : s'adapter sans renoncer à la poursuite d'une politique d'atténuation ambitieuse. [...] »

Pour la première fois, le troisième plan est construit autour de la boussole d'une trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC) : la France à + 2 °C en 2030, à + 2,7 °C en 2050 et à + 4 °C à 2100. [...] »

Le troisième plan d'adaptation au changement climatique n'est pas une stratégie à 2100. C'est une planification progressive, qui contient des actions concrètes et immédiates afin de préparer le palier de 2030, identifie des mesures de moyen terme axées sur les trente prochaines années et pose les bases de grandes options valables jusqu'à 2100 [...]. »

Les 52 mesures du PNACC sont dotées d'indicateurs de suivi permettant de responsabiliser les administrations et les acteurs et d'assurer un suivi précis de la mise en œuvre des actions prévues et du respect du calendrier annoncé »²⁷.

61.

Or, si le PNACC 3 constitue un « document essentiel [...] pour mieux protéger la population », il ne permet pas à la France d'être « prête à faire face aux impacts du changement climatique »²⁸.

Ainsi, il ne satisfait pas à l'ensemble des exigences définies par le règlement (UE) n° 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021, et ne permet pas de répondre aux recommandations de la stratégie de l'Union en matière d'adaptation au changement climatique – qui, pourtant, s'imposent à l'État français, en application des dispositions de l'article 5 dudit règlement.

²⁷ Ibid., p. 11 et suiv.

²⁸ HCC, *Avis sur le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 3) : une première étape pour garantir la résilience et la protection des populations*, mars 2025, pp. 3-4, disponible sur : <https://www.hautconseilclimat.fr/publications/avis-sur-le-plan-national-dadaptation-au-changement-climatique-pnacc-3/>.

II.A.1 Sur l'absence d'étude exhaustive des risques et des vulnérabilités

62.

Le 13 mars 2025, le Haut Conseil pour le Climat a rappelé qu'il est « *crucial de [...] s'appuyer sur les connaissances scientifiques comme fondement de l'action publique climatique* », notamment pour « *renforcer les politiques d'adaptation* »²⁹.

Cette exigence s'impose d'autant plus que l'article 5 du règlement (UE) n° 2021/1119 du 30 juin 2021, qui définit le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique, prescrit aux États membres de fonder leurs stratégies et plans d'adaptation nationaux sur de « *solides analyses du changement climatique et des vulnérabilités* », guidées par les « *meilleures données scientifiques disponibles et les plus récentes* » – ce qui suppose, notamment, de disposer d'études de risques nationales, récentes et complètes.

Or, le socle de connaissances au fondement du PNACC 3 apparaît largement insuffisant.

63.

Et pour cause : au-delà d'analyses sectorielles, incomplètes ou datées, la France – à la différence d'autres États³⁰ – ne dispose d'aucune « *évaluation approfondie et actualisée* »³¹ en matière d'adaptation, portant sur les risques, les expositions et les vulnérabilités au changement climatique, en métropole et dans les territoires ultramarins³².

À cet égard, l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) observait, dès 2022, dans le cadre d'une mission de parangonnage sur les politiques d'adaptation au changement climatique menées dans huit pays – Allemagne, Autriche, Espagne, Royaume-Uni, Pays-Bas, Suisse, Canada et Japon – que :

« À l'exception du Canada, qui en est au stade de l'élaboration d'une stratégie d'adaptation, tous les pays du parangonnage réalisent des études de risques nationales. Ces études, ainsi que l'évaluation du plan précédemment mis en œuvre, constituent le socle à partir duquel sont élaborés les plans d'adaptation. Une telle démarche correspond aux orientations établies depuis plusieurs années par la Commission européenne et l'Agence européenne de l'Environnement. Le règlement européen n° 2021/1119, appelé aussi "loi européenne sur le climat" et notamment les dispositions de son article 5 rendent désormais obligatoire la réalisation de l'étude de risques. [...] »

²⁹ HCC, *Avis sur le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 3) : une première étape pour garantir la résilience et la protection des populations*, 2025, p. 15, disponible sur : <https://www.hautconseilclimat.fr/publications/avis-sur-le-plan-national-dadaptation-au-changement-climatique-pnacc-3/>.

³⁰ Sur ce point, voir, par exemple : IGEDD, « Mission de parangonnage sur les politiques d'adaptation au changement climatique », 2022, p. 31 et suiv., disponible sur : https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/014450-01_rapport_cle2e9a14.pdf.

³¹ HCC, *Avis sur le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 3) : une première étape pour garantir la résilience et la protection des populations*, 2025, p. 15, disponible sur : <https://www.hautconseilclimat.fr/publications/avis-sur-le-plan-national-dadaptation-au-changement-climatique-pnacc-3/>.

³² Plus précisément, la dernière évaluation collective date des années 2010. Elle a donné lieu à la publication d'un rapport en cinq volumes, entre 2011 et 2015. Voir : J. Jouzel (dir.), *Le climat de la France au XXI^e siècle*, disponible en ligne.

La France ne dispose pas d'étude de risques nationale récente. Il serait donc souhaitable de disposer d'une telle étude en vue de l'élaboration du PNACC 3. Afin de ne pas différer les actions nécessaires et urgentes, la mission recommande de coordonner la réalisation de l'étude de risques et du plan national d'adaptation, les résultats de la première alimentant progressivement l'élaboration du second » (soulignement ajouté)³³.

De même, le Centre Climat-Société de l'Institut Pierre-Simon Laplace (IPSL) soutenait, dans sa contribution sur le PNACC 3, « le besoin de réactualiser le rapport Jouzel (Climat de la France au 21ème siècle, 2011-2014) sur la base des connaissances scientifiques interdisciplinaires intégrant les vulnérabilités, l'évaluation de la confiance accordée aux projections climatiques, les meilleures pratiques pour explorer toute la plage de futurs possibles, et les impacts et risques, en métropole et dans les outre-mer »³⁴.

Ces recommandations n'ont pas été suivies d'effet.

De ce point de vue, le constat opéré par le Haut Conseil pour le Climat est sans appel.

Aux termes de son avis sur le PNACC 3 :

« Le socle de connaissances au fondement du PNACC 3 doit être renforcé, notamment via une revue exhaustive des risques climatiques, de l'exposition à ces risques, des vulnérabilités (environnementales, sanitaires, sociales, économiques) sur l'ensemble du territoire et des actions d'adaptation reconnues comme efficaces par la communauté scientifique. Cette revue devrait mobiliser la communauté scientifique, y compris en sciences humaines et sociales, et l'expertise locale (ex. groupes régionaux d'experts du climat, comités de parties prenantes) dans son processus d'élaboration, de suivi et d'évaluation.

La France ne dispose pas d'une évaluation approfondie et actualisée dans ce domaine, la dernière évaluation collective datant de 2015. L'actualisation régulière d'un tel rapport est indispensable pour la planification des politiques d'adaptation. Faute d'une évaluation exhaustive des risques, des expositions, des vulnérabilités et du potentiel d'adaptation en France, faute de rapport récent sur le sujet, le PNACC ne peut s'y référer.

En fondant son action sur les faits et les connaissances scientifiques, le PNACC serait plus pertinent pour réduire l'exposition et la vulnérabilité des populations, des écosystèmes, des territoires, des services publics, des activités économiques et des biens aux impacts du changement climatique attendus en France métropolitaine et dans les outre-mer.

³³ IGEDD, « Mission de parangonnage sur les politiques d'adaptation au changement climatique », 2022, p. 31 et p. 37, disponible sur : https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/014450-01_rapport_cle2e9a14.pdf.

³⁴ IPSL, *Cahier d'acteur*, Consultation sur le PNACC 3, 2024, p. 5, disponible sur : <https://consultation-pnacc.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2024-12/IPSL.pdf>.

D'autres pays et provinces se sont dotés de telles revues : l'Allemagne, l'Autriche, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, le Québec et la Colombie britannique, le Japon, les États-Unis par exemple, conduisent des évaluations nationales des risques climatiques, pour certains de manière régulière. Certaines de ces études englobent l'identification et l'évaluation du risque pour chaque impact et examinent jusqu'à l'évaluation de la capacité d'adaptation et la mise en place de stress tests. La France pourrait s'inspirer de ces exemples internationaux » (soulignement ajouté)³⁵.

64.

Pour garantir l'efficacité des politiques et des mesures d'adaptation projetées, il serait donc indispensable de se doter – à bref délai – d'une étude nationale des risques, approfondie et actualisée, et de procéder, sur ce fondement, à la révision du PNACC.

À défaut d'être fondé sur une telle analyse, ce dernier ne peut être regardé, en l'état, comme satisfaisant aux exigences définies par l'article 5 du règlement (UE) n° 2021/1119 du 30 juin 2021.

II.A.2 Sur la prise en compte d'une trajectoire de référence unique

65.

Le PNACC 3 repose sur une trajectoire de référence de l'adaptation au changement climatique (TRACC), censée préparer la France aux niveaux de réchauffement suivants : + 2°C en 2030, + 2,7°C en 2050, et + 4°C en 2100.

Selon le dossier de presse de présentation du PNACC 3, cette trajectoire est fondée sur « *le scénario tendanciel [établi] selon les données du Groupe d'expert intergouvernemental sur l'évolution du climat* » (GIEC), qui « *prend en compte les politiques mondiales d'atténuation en place et les engagements supplémentaires des États tels qu'exprimés dans leurs contributions nationales demandées par l'Accord de Paris* »³⁶.

Plus précisément, comme le résume Météo France :

« L'approche retenue repose sur la notion de niveau de réchauffement, assez largement utilisée dans les derniers rapports du GIEC [...], plutôt que sur le choix d'un scénario d'émission de gaz à effet de serre et d'un horizon futur.

³⁵ HCC, *Avis sur le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 3) : une première étape pour garantir la résilience et la protection des populations*, 2025, pp. 15-16, disponible sur : <https://www.hautconseilclimat.fr/publications/avis-sur-le-plan-national-dadaptation-au-changement-climatique-pnacc-3/>.

³⁶ Gouvernement, « Présentation du plan national d'adaptation au changement climatique », 10 mars 2025, p. 4, disponible sur : https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/20250310_PNACC3_DP.pdf.

[...] L'idée, développée dans les derniers rapports du GIEC (IPCC 2018, IPP 2021) est que les impacts du changement climatique dans une zone donnée du globe sont pilotés par le niveau de réchauffement moyen de la planète et ne dépendent ni de la façon dont ce niveau de réchauffement planétaire a été atteint (vite/ tôt avec un rythme d'émissions fort ou lentement/ tard avec un rythme d'émissions réduit), ni de la date à laquelle il est atteint. On peut alors parler par exemple du "climat de la France dans un monde à + 2°C".

[...] La TRACC considère trois niveaux de réchauffement planétaires, toujours exprimés par rapport à la période pré-industrielle, traduits aussi en niveaux de réchauffement sur la France hexagonale.

[...] La TRACC associe à chaque niveau de réchauffement un horizon temporel réaliste correspondant aux politiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre mises en œuvre au niveau mondial à l'heure actuelle.

Ces échéances et niveaux de réchauffement planétaire ont été arrêtés suite à une consultation publique menée en 2023 sur la TRACC [...] : + 1,5 °C en 2030, + 2 °C en 2050 et + 3 °C en 2100 au niveau mondial par rapport à une référence pré-industrielle, soit pour la France hexagonale : + 2 °C en 2030, + 2,7 °C en 2050 et + 4 °C en 2100 »³⁷.

En outre, la TRACC est accompagnée par un ensemble de données et d'indicateurs climatiques, qui « décrivent le climat de la France pour chacun des trois niveaux de réchauffement considérés »³⁸ – température moyenne annuelle, température moyenne en été, température moyenne en hiver, température maximale en été, nombre de nuits tropicales, cumul de précipitations annuelles, intensité des précipitations extrêmes, indicateur de risque de feux de forêt, etc.³⁹

66.

Ceci posé, il est prévu que cette trajectoire serve de « fil conducteur au plan » et, plus largement, « éclaire l'ensemble des politiques publiques pour une adaptation large de nos modes de vie dans une France à + 4°C »⁴⁰.

À cet effet, le PNACC 3 prévoit, notamment, son « inscription [...] dans le code de l'environnement et sa prise en compte dans les [divers] documents de planification, au fur et à mesure de leur renouvellement »⁴¹.

En ce sens, la fiche relative à la mesure 23 du PNACC 3, intitulée « intégrer progressivement la TRACC dans tous les documents de planification publique », énonce que :

« L'objectif de cette fiche est de progressivement mettre en cohérence tous les documents stratégiques des collectivités territoriales avec la trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC) afin que le climat futur soit bien intégré dans les décisions locales, au fur et à mesure de leur renouvellement. [...]

³⁷ Météo France, « À quel climat s'adapter en France selon la TRACC ? », oct. 2024, pp. 4-5, disponible sur : <https://meteofrance.com/sites/meteofrance.com/files/files/editorial/rapport-trajectoire-rechauffement-adaptation-changement-climatique-partie-1.pdf>.

³⁸ Ibid., p. 5.

³⁹ Sur ce point, voir : Météo France, Drias - Les futurs du climat, « Jeu de données pour la TRACC », disponible sur : <https://www.drias-climat.fr/accompagnement/sections/401>.

⁴⁰ PNACC 3, p. 16, disponible sur : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/PNACC3.pdf>.

⁴¹ Ibid., p. 16.

1. Afin de pouvoir y faire référence dans les différentes réglementations concernées, la TRACC sera introduite par décret dans le Code de l'environnement sur le fondement de l'article 5 du règlement 2021/1119. Ce décret établira l'objectif, le principe d'élaboration de la TRACC et les conditions de sa revue régulière.

Ce décret sera également le vecteur pour inscrire le PNACC, dont les actions se fondent sur le scénario de la TRACC, dans le corpus réglementaire.

2. Pour agir de manière coordonnée au niveau local, en cohérence avec la planification nationale, la TRACC devra être progressivement intégrée dans l'ensemble des documents de planification et sectoriels locaux pertinents. Ainsi, les collectivités territoriales n'auront plus à se poser la question du scénario climatique à adopter pour leur politique d'adaptation et les analyses de vulnérabilité réalisées seront harmonisées et comparables. Concrètement, il s'agira de modifier les textes encadrant le contenu des documents concernés »⁴².

67.

Certes, l'adoption de la TRACC puis son inscription dans le PNACC comme référence commune à toutes les politiques d'adaptation, constituent une « avancée importante »⁴³.

De ce point de vue, le Haut Conseil pour le Climat observait ainsi, dans son rapport de 2024, que :

« Le développement d'une trajectoire de référence constitue une avancée importante pour définir les besoins d'adaptation à l'échelle de la France, en anticipant un réchauffement en France de 4 °C d'ici 2100, et facilitera l'opérationnalisation et la mise en cohérence des actions d'adaptation [...] ».

[La TRACC] comme composante de la politique d'adaptation, constitue une avancée importante pour opérationnaliser l'adaptation en établissant des repères communs dans l'évaluation des besoins d'adaptation pour les niveaux de réchauffement attendus au cours des prochaines décennies compte tenu de la concentration actuelle de gaz à effet de serre et de la trajectoire d'émissions mondiale probable. En particulier, le repère +4 °C (par rapport à 1850-1900) à horizon 2100 pour la France métropolitaine, en intégrant les principales incertitudes sur les émissions futures, est cohérent avec la trajectoire mondiale d'émissions projetée en tenant compte des engagements des États signataires de l'Accord de Paris examinés dans le cadre du bilan mondial à la COP28 [...] et sa déclinaison à l'échelle de la France »⁴⁴.

Pour autant, le respect des exigences définies par le règlement (UE) n° 2021/1119 impose de compléter l'analyse, et de ne pas se fonder exclusivement sur cette trajectoire.

En effet, l'article 5§4 de ce règlement impose que les plans nationaux d'adaptation reposent sur de « solides analyses du changement climatiques », et se fondent sur « les meilleures données scientifiques disponibles et les plus récentes ».

⁴² Ibid., p. 176 et suiv.

⁴³ HCC, *Tenir le cap de la décarbonation, protéger la population*, Rapport annuel 2024, p. 28, disponible sur : <https://www.hautconseilclimat.fr/publications/rapport-annuel-2024-tenir-le-cap-de-la-decarbonation-protoger-la-population/>.

⁴⁴ Ibid., p. 28 et p. 38. Voir également, en ce sens : CNTE, « Avis sur le projet du troisième Plan national d'adaptation au changement climatique », délib. 2025-01, 28 janv. 2025, § 4.

Or, la TRACC – qui retient une approche fondée sur un niveau de réchauffement attendu, au vu des contributions nationales annoncées par les États dans le cadre de l’Accord de Paris – ne permet pas, à elle seule, d’appréhender l’ensemble des évolutions possibles du climat, telles que décrites dans les analyses les plus récentes du changement climatique.

68.

(i) D’abord, bien qu’elle repose sur une « *trajectoire réaliste* », force est de rappeler que la TRACC ne constitue qu’un scénario, qui « *ne [devrait] en aucun cas être perçu comme une prédiction déterministe* »⁴⁵.

Ainsi, comme l’ont rappelé les Groupes régionaux d’experts sur le climat dans le cadre de la consultation publique ouverte sur le PNACC 3, la TRACC reste « *soumise à de nombreux aléas, effets de seuils et boucles de rétroaction qui pourraient conduire à des niveaux plus élevés de réchauffement* », et « *n’exclue pas d’autres trajectoires possibles* »⁴⁶.

De plus, elle désigne une estimation du changement moyen projeté, présentée sous la forme d’une médiane, à laquelle correspondent des « *événements dont la fréquence et l’intensité seront, dans la plupart des cas, plus impactantes que les changements chroniques* »⁴⁷.

Dès lors, l’approche « *statistique* »⁴⁸ adoptée par la TRACC devrait être complétée, dans le PNACC, par une prise en compte de ces incertitudes, et des scénarios plus pessimistes⁴⁹.

Sur ce point, Météo France relevait d’ailleurs, dans son analyse de la TRACC, que :

« [...] *En dépit des efforts de sélection des simulations climatiques pour leur représentativité des changements attendus sur la France, les estimations fournies restent conditionnelles de l’ensemble des simulations climatiques et des hypothèses choisies en appui à la TRACC. Ainsi, une approche des changements attendus en climat futur qui se limiterait à ne considérer que la médiane de l’ensemble TRACC, serait très insatisfaisante.*

[...] *L’approche "statistique" présentée ci-dessus, décrit les changements futurs à l’aide de la distribution de l’ensemble des simulations (moyenne ou quantiles des simulations). Dans cette approche fréquemment utilisée, il convient de se rappeler que la médiane ne correspond pas au résultat donné par une simulation particulière et qu’il n’y a pas nécessairement de cohérence spatiale dans les données d’un même quantile de distribution, qui peuvent relever de simulations climatiques différentes.*

⁴⁵ GRECs, *Cahier d’acteur*, Consultation sur le PNACC 3, 2024, p. 2, disponible sur : <https://consultation-pnacc.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2024-12/GRECs.pdf>.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Météo France, « À quel climat s’adapter en France selon la TRACC ? », oct. 2024, p. 9, disponible sur : <https://meteofrance.com/sites/meteofrance.com/files/files/editorial/rapport-trajectoire-rechauffement-adaptation-changement-climatique-partie-1.pdf>.

⁴⁹ Sur ce point, voir également : M. Haasnoot et al., « Defining the solution space to accelerate climate change adaptation », *Reg. Environ. Change*, 2020, Vol. 20, n° 37, disponible sur : <https://doi.org/10.1007/s10113-020-01623-8>.

Une approche complémentaire dite par narratif peut aussi être utilisée dans le cadre d'études d'impact. Un narratif ou trame narrative est défini comme un déroulement physiquement cohérent d'événements passés ou futurs. Cette approche cherche à développer des récits descriptifs de climats futurs possibles. [...]

Plusieurs narratifs doivent être envisagés afin d'explorer plusieurs futurs possibles. Un soin particulier doit être apporté à la sélection des narratifs en précisant systématiquement comment ils se situent au sein de la distribution de l'ensemble des modèles »⁵⁰ (soulignement ajouté).

Or, cette réalité ne semble pas suffisamment prise en compte dans le PNACC 3, qui s'appuie uniquement sur l'évolution moyenne définie par la TRACC, et n'envisage pas suffisamment les différents narratifs possibles – notamment les plus pessimistes.

Cette analyse est partagée par de nombreux observateurs.

69.

Ainsi, l'IDDRI soulignait, en 2024, que :

« Le choix d'une trajectoire de réchauffement de référence à 4°C en 2100 est important pour structurer l'adaptation autour d'une vision commune, mais la réflexion gagnerait à être prolongée dans les itérations futures pour aussi considérer des scénarios climatiques plus pessimistes. [...] »

[L'analyse] invite à réfléchir à la robustesse du cadre programmatique du PNACC, notamment concernant le choix d'une trajectoire de réchauffement unique. Malgré la clarté que ce cadre commun apporte, il est important de reconnaître l'incertitude face aux scénarios climatiques futurs pour éviter des décisions qui se révéleraient inadéquates dans certains cas (notamment plus pessimistes). Un réchauffement moyen de 4°C en 2100 en France correspond à peu près au niveau auquel nous mènent les engagements actuels des États au niveau mondial. C'est donc un scénario probable, mais il n'est pas exclu que le niveau de réchauffement climatique soit plus élevé.

La TRACC permet de poser les bases d'une réflexion qui peut s'appliquer pour d'autres scénarios. Cette réflexion pourrait ainsi se poursuivre en identifiant le ou les scénarios les plus pertinents pour construire les choix d'adaptation en fonction de l'exposition et de la vulnérabilité des secteurs et territoires ou de la temporalité des choix concernés. Cela ne doit cependant pas nuire à l'ambition : le scénario de 4°C pourrait constituer un niveau minimum pour l'adaptation, à réhausser dans les cas les plus exposés ou vulnérables – comme c'est déjà le cas pour la résilience des infrastructures nucléaires, qui se base sur le scénario le plus pessimiste du GIEC » (soulignement ajouté)⁵¹.

⁵⁰ Météo France, « À quel climat s'adapter en France selon la TRACC ? », oct. 2024, p. 9, disponible sur : <https://meteofrance.com/sites/meteofrance.com/files/files/editorial/rapport-trajectoire-rechauffement-adaptation-changement-climatique-partie-1.pdf>.

⁵¹ IDDRI, « Comment renforcer le Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC-3) sans le retarder davantage », sept. 2024, disponible sur : <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/propositions/comment-renforcer-le-plan-national-dadaptation-au->

De même, l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE) insistait, dans sa contribution sur le PNACC 3, sur la nécessité de « *ne pas invisibiliser l'éventail des futurs possibles* », et de prendre en compte les « *incertitudes qui font aussi partie de la réflexion scientifique sur le changement climatique et ses impacts* »⁵².

Partant, s'il relevait que la TRACC pouvait être conçue comme un « *point d'entrée commun dans les démarches d'adaptation* », il ajoutait que son inscription dans le PNACC ne devait « *pas empêcher de considérer l'éventail des futurs possibles – y compris les scénarios à faible probabilité mais fort impact* »⁵³.

De façon comparable, le cabinet de conseil Carbone 4 indiquait que « *les analyses TRACC mériteraient d'être complétées par l'étude d'évolution du climat plus pessimiste, moins probable mais à fort impact, et ce d'autant plus pour les investissements de long terme qui requièrent d'analyser les risques à horizon fin du siècle* »⁵⁴.

Plus précisément, il recommandait « *d'utiliser à minima deux trajectoires, pour capturer la sensibilité des risques à l'utilisation des niveaux de réchauffement étudiés et dresser l'horizon des possibles en termes de conséquences du changement climatique avec : un niveau de réchauffement tendanciel (qui peut correspondre aux niveaux de réchauffement proposés dans la [TRACC]) et un scénario plus pessimiste (proche [des scénarios] SSP3-7.0 ou du SSP5-8.5 [décrits dans le dernier rapport du GIEC])* »⁵⁵.

70.

Enfin, deux avis rendus par le Haut Conseil pour le Climat confirment cette analyse.

En particulier, son avis sur le projet de programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE 3), publié au mois de janvier 2025, indique que le renforcement de l'adaptation au changement climatique « *nécessite de compléter la prise en compte de la TRACC* », en recourant à des « *scénarios climatiques tenant compte de tout le spectre de la variabilité climatique à différents horizons temporels* »⁵⁶.

Surtout, son avis sur le PNACC 3, publié le 13 mars 2025, retient que :

« La TRACC correspond à un scénario d'émissions mondiales de GES extrapolant le maintien des politiques et mesures d'atténuation actuellement en place dans le monde. Elle ne couvre pas la possibilité d'un recul sur les mesures en place, ni celle d'une réponse plus forte du climat ou d'un affaiblissement plus fort des puits de carbone, qui, pour la même trajectoire d'émission mondiale, donneraient lieu à un réchauffement plus élevé. »

⁵² I4CE, *Cahier d'acteur*, Consultation sur le PNACC 3, 2024, p. 1, disponible sur : <https://consultation-pnacc.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2024-12/I4CE.pdf>.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Carbone 4, *Cahier d'acteur*, Consultation sur le PNACC 3, 2024, p. 5, disponible sur : <https://consultation-pnacc.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2024-12/Carbone4.pdf>.

⁵⁵ Carbone 4, « Réponse à la consultation sur le projet de trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC) », 2023, disponible sur : <https://www.carbone4.com/reponse-consultation-tracc>.

⁵⁶ HCC, *Avis sur le projet de programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE 3)*, janv. 2025, p. 22, disponible sur : <https://www.hautconseilclimat.fr/publications/avis-sur-le-projet-de-programmation-pluriannuelle-de-lenergie-ppe3/>.

La prise en compte des incertitudes inhérentes à la TRACC est essentielle lors de l'élaboration des plans d'adaptation au changement climatique. La TRACC est un outil potentiellement puissant pour mobiliser et harmoniser la planification de l'adaptation ; cependant, les plans d'adaptation peuvent être inadéquats, voire potentiellement contre-productifs, s'ils ne tiennent pas compte des incertitudes.

Par exemple, les augmentations de température prévues dans la TRACC sont associées à de très grandes incertitudes en ce qui concerne les changements associés à d'autres variables climatiques, en particulier la répartition saisonnière des précipitations et les événements extrêmes. [...]

Pour faire face à ces incertitudes, les options d'adaptation basées sur la TRACC devraient se concentrer sur la réduction des risques et permettre de la flexibilité pour ajuster les stratégies en fonction de l'évolution du changement climatique et des projections du changement climatique futur.

L'évaluation du niveau de protection et des risques résiduels peut utilement s'appuyer sur la TRACC ainsi que sur des scénarios climatiques à faible probabilité mais à forts impacts. Il s'agit par exemple d'événements extrêmes, de risques en cascades, de cumuls d'aléas, d'une élévation plus forte du niveau de la mer en tenant compte des incertitudes profondes sur la fonte des glaces continentales du Groenland et de l'Antarctique. [...] » (soulignement ajouté)⁵⁷.

71.

En définitive, en s'appuyant sur une trajectoire unique – la TRACC –, sans envisager ni prévoir la possibilité de tenir compte de scénarios climatiques plus pessimistes, le PNACC 3 ne repose pas sur une analyse exhaustive des incidences du changement climatique, et ne tient pas compte de l'ensemble des données scientifiques disponibles sur le sujet.

Ce faisant, il méconnaît, déjà, les exigences de l'article 5 du règlement (UE) n° 2021/1119.

72.

(ii) Ensuite, il importe de rappeler, à la suite des Groupes régionaux d'experts sur le climat, que « la TRACC ne désigne pas une réalité uniforme à l'échelle des territoires, mais un cadre de référence national, auquel correspondent des évolutions variables d'une région à l'autre, voire d'une collectivité à l'autre, en fonction des spécificités de chacune »⁵⁸.

En ce sens, les auteurs du PNACC 3 soulignent, d'ailleurs, qu'une augmentation des températures moyennes de + 4 °C à horizon 2100 « se traduira de manière différenciée sur l'ensemble du territoire national » avant d'appeler à des « réponses adaptées, dans leur objet et dans leur mise en œuvre, à chaque réalité locale »⁵⁹.

⁵⁷ HCC, *Avis sur le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 3) : une première étape pour garantir la résilience et la protection des populations*, 2025, p. 15 et p. 19, disponible sur : <https://www.hautconseilclimat.fr/publications/avis-sur-le-plan-national-dadaptation-au-changement-climatique-pnacc-3/>.

⁵⁸ GRECs, *Cahier d'acteur*, Consultation sur le PNACC 3, 2024, p. 2, disponible sur : <https://consultation-pnacc.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2024-12/GRECs.pdf>.

⁵⁹ PNACC 3, pp. 11-12, <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/PNACC3.pdf>.

Mais en dépit de cette affirmation, le PNACC 3 n'insiste pas suffisamment sur « l'exercice de régionalisation des mesures d'adaptation », pourtant nécessaire à leur efficacité⁶⁰.

73.

En particulier, alors que la mesure 23 du PNACC 3 prévoit « [d']engager un travail avec les collectivités pour définir les modalités d'introduction de la TRACC dans l'ensemble des documents de planification et sectoriels locaux pertinents »⁶¹, sa mesure 22 propose uniquement de « mettre à la disposition des collectivités les informations nécessaires pour adapter leur territoire au changement climatique »⁶².

Surtout, les actions proposées à ce titre – consistant, pour l'essentiel, en des outils de sensibilisation, de formation et de soutien⁶³ – paraissent insuffisantes pour permettre aux collectivités territoriales de décliner la TRACC, et d'adapter efficacement les mesures projetées aux réalités, contraintes et vulnérabilités des territoires.

Plus largement, les modalités d'application de la TRACC sont insuffisamment décrites dans le PNACC 3 – compromettant sa prise en compte par les collectivités territoriales, et menaçant son introduction, à bref délai, dans les documents locaux de planification.

Sur ce point, l'avis du Haut Conseil pour le Climat sur le PNACC 3 observe que :

« La trajectoire de réchauffement de référence de l'adaptation au changement climatique (TRACC) constitue un outil innovant dont les modalités d'application doivent être précisées pour avoir un impact réel notamment d'accélérateur d'adaptation au changement climatique.

[...] La prise en compte de la TRACC comme référentiel d'adaptation dans tous les documents de planification territoriaux (ex. plans relatifs à la prévention des risques naturels et à l'urbanisme), comme prévu dans le PNACC 3, constitue une condition minimale pour rendre opérationnelle la mise en œuvre de l'adaptation dans les territoires mais non suffisante pour se protéger des impacts les plus graves ».

De même, les Groupes régionaux d'experts sur le climat insistaient, dans leur contribution, sur la nécessité de « mettre en place des structures d'accompagnement dans la compréhension de la TRACC et d'utiliser les jeux de données associés pour une évaluation correcte et précise des risques auxquels elle expose les territoires »⁶⁴.

⁶⁰ GRECs, *Cahier d'acteur*, Consultation sur le PNACC 3, 2024, p. 2, disponible sur : <https://consultation-pnacc.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2024-12/GRECs.pdf>.

⁶¹ PNACC 3, p. 176, disponible sur : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/PNACC3.pdf>.

⁶² *Ibid.*, p. 170.

⁶³ *Ibid.*, pp. 171-175.

⁶⁴ GRECs, *Cahier d'acteur*, Consultation sur le PNACC 3, 2024, p. 3, disponible sur : <https://consultation-pnacc.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2024-12/GRECs.pdf>.

74.

Dans ces conditions, en se fondant exclusivement sur la TRACC, sans préciser ni encadrer ses modalités d'application par les collectivités territoriales, le PNACC 3 ne permet pas de garantir la prise en compte efficiente, à l'échelon local, des réalités de l'évolution du climat.

Il méconnaît donc, à nouveau, les dispositions du règlement (UE) n° 2021/1119.

II.A.3 Sur les défaillances structurelles du plan

75.

Conformément aux dispositions du règlement (UE) n° 2021/1119 précité, les plans nationaux d'adaptation doivent contribuer au « *renforcement de la capacité d'adaptation, [à l']accroissement de la résilience [ainsi qu'à] la réduction de la vulnérabilité au changement climatique* » (article 5§1), et « *garantir l'amélioration de l'adaptation* » (articles 5 et 7).

Le respect de cette exigence suppose qu'ils prévoient des mesures d'adaptation transformationnelle⁶⁵, permettant de « *favoriser une action rapide, profonde et systémique* », « *d'anticiper suffisamment en amont les besoins et les limites d'adaptation* » et « *de ne pas être pris au dépourvu au moment de l'occurrence d'événements inédits* »⁶⁶.

Or, tel n'est pas le cas du PNACC 3.

76.

D'une part, le PNACC 3 se présente comme une « *planification progressive, qui contient des actions concrètes et immédiates afin de préparer le palier de 2030, identifie des mesures de moyen terme axées sur les trente prochaines années et pose les bases de grandes options valables jusqu'à 2100* »⁶⁷.

Pourtant, en dépit de cette volonté de s'inscrire dans une vision de long terme, le plan ne prévoit, pour l'essentiel, que des mesures ponctuelles, qui seront mises en œuvre à court terme.

⁶⁵ Selon le GIEC, l'adaptation transformationnelle est celle qui « *modifie les attributs fondamentaux d'un système socio-écologique en prévision de l'évolution du climat et de ses impacts* », par opposition à l'adaptation incrémentale, qui « *préserve l'essence et l'intégrité d'un système ou d'un processus à une échelle donnée* », par opposition à Voir, notamment : GIEC, 2018, Glossaire, Rapport spécial sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C), p. 74, disponible sur : https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/10/SR15_Glossary_french.pdf.

⁶⁶ HCC, Avis sur le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 3) : une première étape pour garantir la résilience et la protection des populations, 2025, p. 18, disponible sur : <https://www.hautconseilclimat.fr/publications/avis-sur-le-plan-national-dadaptation-au-changement-climatique-pnacc-3/>.

⁶⁷ PNACC 3, p. 16, sur : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/PNACC3.pdf>.

Ainsi, selon l'analyse opérée par l'IDDRI, « *un peu plus des trois quarts des mesures affichent des échéances avant 2030, contre seulement une dizaine fixant des objectifs à moyen terme (de 2030 à 2050)* »⁶⁸.

Plus encore, l'examen du calendrier de déploiement des actions prévues par le PNACC 3 permet de constater que :

- Une dizaine d'actions mentionnées dans le plan devaient être mises en œuvre en 2024, soit antérieurement à sa publication – comme, par exemple, la « *mise en place de l'attestation à l'achèvement des travaux* » (action 2 de la mesure 5)⁶⁹, la « *réalisation d'un panorama sur les solutions de prévention et de remédiation* » (action 3.1 de la mesure 6)⁷⁰, l'adoption d'un « *arrêté interministériel identifiant les massifs à risque d'incendie de forêts soumis aux obligations légales de débroussaillage* » (action 3 de la mesure 7)⁷¹, la « *réalisation de scénarios météorologiques prospectifs* » (action 1.1 de la mesure 9)⁷², le « *calibrage des études* » sur les usages de l'eau (action 1.2 de la mesure 21)⁷³, « *l'élaboration de la stratégie d'amélioration* » sur les prélèvements d'eau (action 3 de la mesure 21)⁷⁴, ou la « *définition de l'approche et de la méthodologie* » relative à la mise en œuvre d'une expérimentation avec des sites industriels particulièrement exposés (action 5 de la mesure 41)⁷⁵.
- Plus de 120 actions prévoient leur mise en œuvre en 2025, ou « *à partir de 2025* » – dont, par exemple, la « *publication par décret de la stratégie nationale du trait de côte révisée* » (action 2 de la mesure 4)⁷⁶, la « *remise [d'un] rapport complémentaire [...] sur les conséquences du recul du trait de côte en Outre-mer* » (action 8 de la mesure 4)⁷⁷, la « *publication de la stratégie nationale* » de défense des forêts et des surfaces non boisées contre les incendies (action 2 de la mesure 7)⁷⁸, la « *parution [d'un] guide* » interministériel sur la réhabilitation énergétique du bâti ancien et patrimonial (action 2.4.2 de la mesure 9)⁷⁹, la « *mise à disposition d'une cartographie des financements* » publics et privés en faveur des solutions fondées sur la nature (action 8 de la mesure 20)⁸⁰, la « *modification du décret sur les PCAET* » (action 4 de la mesure 22)⁸¹, la « *publication du décret TRACC* » (action 1 de la mesure 23)⁸², la « *diffusion d'une fiche pratique* » sur l'anticipation des fortes chaleurs dans le cadre des plans de continuité pédagogique (action 2 de la mesure 28)⁸³, le « *lancement des travaux du comité technique national Équilibre Forêt*

⁶⁸ IDDRI, « Comment renforcer le Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC-3) sans le retarder davantage », p. 2, septembre 2024, disponible sur : <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/propositions/comment-renforcer-le-plan-national-dadaptation-au->

⁶⁹ PNACC 3, p. 68, sur : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/PNACC3.pdf>.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 69.

⁷¹ *Ibid.*, p. 84.

⁷² *Ibid.*, p. 93.

⁷³ *Ibid.*, p. 156.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 160.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 319.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 60.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 64.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 83.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 97.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 152.

⁸¹ *Ibid.*, p. 174.

⁸² *Ibid.*, p. 177.

⁸³ *Ibid.*, p. 197.

Gibier» (action 8 de la mesure 38)⁸⁴, l'organisation d'un « séminaire d'échange des opérateurs des politiques biodiversité sur la question de l'adaptation au changement climatique » (action 16 de la mesure 43)⁸⁵, la mobilisation des « jeunes en service civique solidarité seniors pour inscrire les personnes vulnérables sur les registres communaux canicule » (action 2 de la mesure 48)⁸⁶ ou l'instauration d'une « semaine de l'adaptation au changement climatique » (action 2 de la mesure 52)⁸⁷.

- Plus de 120 actions prévoient une mise en œuvre entre 2025 et 2030 – dont le « développement de modèles, d'outils de prévision [et d']instrumentation de certains cours d'eau » (action 2 de la mesure 3)⁸⁸, la publication d'un « guide d'accompagnement des collectivités pour réaliser des stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte » (action 2 de la mesure 4)⁸⁹, l'amélioration des connaissances scientifiques sur les « risques d'origine glaciaire et périglaciaire » en haute montagne (action 1.1 de la mesure 6)⁹⁰, la réalisation d'une « étude d'opportunité » relative à l'intégration « des critères de confort d'été à la définition d'une rénovation performante » (action 2.1.2 de la mesure 9)⁹¹, la « conduite d'un groupe de travail sur le confort d'été et le confort thermique dans les copropriétés » (action 2.5 de la mesure 9)⁹², l'accompagnement des « acteurs du secteur AHI dans la rénovation énergétique, la réhabilitation du parc et l'adaptation au changement climatique » (mesure 14)⁹³, la « production d'un plan d'adaptation » des établissements pénitentiaires (mesure 15)⁹⁴, le déploiement « d'actions de sensibilisation [et de] formations sur les SFN auprès des élus, des services techniques des collectivités et des services de l'État » (action 5 de la mesure 20)⁹⁵, la « formation des animateurs » à la protection des captages (action 8 de la mesure 21)⁹⁶, la planification de l'adaptation « au sein de chaque établissement sanitaire et médico-social » (action 2 de la mesure 29)⁹⁷, l'accompagnement des « commissariats de massif dans le processus de définition, d'élaboration et d'animation des plans stratégiques d'adaptation au changement climatique » (action 4.1 de la mesure 35)⁹⁸, la production de « cartographies des risques associés aux forêts à l'échelle de territoires tests » (action 3 de la mesure 38)⁹⁹, ou la mise en œuvre du Plan national d'action vieux bois et forêts subnaturelles (action 7 de la mesure 38)¹⁰⁰.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 295.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 334.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 363.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 386.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 51.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 60.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 76.

⁹¹ *Ibid.*, p. 95.

⁹² *Ibid.*, p. 97.

⁹³ *Ibid.*, p. 122.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 126.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 150.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 167.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 150.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 248.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 291.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 294.

- Une quinzaine d'actions présentent un caractère « *pluriannuel* », « *pérenne* », « *continu* » ou « *de long terme* » – dont le développement des « *connaissances et [de] l'innovation pour améliorer le niveau de santé et de bien-être des animaux* » (action 19 de la mesure 38)¹⁰¹, le renforcement des « *connaissances scientifiques sur l'impact du changement climatique sur les stocks halieutiques* » (action 1 de la mesure 39)¹⁰², la mobilisation des « *infrastructures de recherche [...] nécessaires à la recherche sur le climat et l'adaptation* » (action 9 de la mesure 47)¹⁰³, l'élaboration et la diffusion de ressources pédagogiques « *d'aide à la compréhension des enjeux climatiques* » (action 1 de la mesure 49)¹⁰⁴ ou l'accompagnement de « *l'engagement et [du] passage à l'action des étudiants et des personnels de l'ESR pour le climat et la transition écologique* » (action 8 de la mesure 49)¹⁰⁵.
- Plus de 25 actions ne font l'objet d'aucun calendrier prévisionnel – dont le renforcement des « *efforts de prévention et la sensibilisation à l'adaptation aux risques naturels du grand public et de tous les acteurs* » (action 3 de la mesure 2)¹⁰⁶, la promotion de « *l'entretien des cours d'eau et des canaux, et la gestion des milieux aquatiques par [des] solutions fondées sur la nature en lien avec la prévention des inondations* » (action 7 de la mesure 3)¹⁰⁷, le renforcement des « *moyens de la sécurité civile pour faire face à l'augmentation attendue de la fréquence et/ou de l'intensité des risques avec le changement climatique* » (action 1 de la mesure 8)¹⁰⁸, l'amélioration des « *connaissances de l'impact du changement climatique sur les sites de baignade, [l'accompagnement des] personnes responsables des eaux de baignade [...] ainsi que le maintien et la gestion des sites existants* » (action 10 de la mesure 21)¹⁰⁹, la construction d'une « *stratégie sur le risque des maladies émergentes* » (action 16 de la mesure 37)¹¹⁰, le « *développement des solutions fondées sur la nature* » à des fins de lutte contre les sécheresses (action 28 de la mesure 37)¹¹¹, ou le soutien apporté à la « *diversification et [à] l'adaptation des stratégies et pratiques de pêche* » (action 11 de la mesure 39)¹¹².
- Enfin, seules cinq actions environ mentionnent un déploiement postérieur à 2030 – dont la « *première phase de travaux* » de mise en conformité aux normes de sûreté hydraulique du réseau navigable (action 4.2 de la mesure 21)¹¹³, la « *rénovation [et l']aménagement des écoles et des établissements dans le cadre du Fonds Vert* » (action 1.3 de la mesure 28)¹¹⁴, le renouvellement de la « *majorité des ouvrages les plus sensibles au risque de vagues de chaleur* » (action 2.6 de la mesure 31)¹¹⁵, et l'amélioration de la « *connaissance sur les habitats marins* » (action 7 de la mesure 43)¹¹⁶.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 282.

¹⁰² *Ibid.*, p. 304.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 357.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 369.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 375.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 46.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 56.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 89.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 169.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 281.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 287.

¹¹² *Ibid.*, p. 310.

¹¹³ *Ibid.*, p. 162.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 196.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 230.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 375.

77.

Surtout, le PNACC 3 ne définit pas de grands objectifs stratégiques, ni d'ordre de priorité dans la mise en œuvre des mesures proposées.

Ainsi, comme le relevait l'IDDRI en septembre 2024, les « *pas de temps* [définis dans le plan] *manquent [...] de grands objectifs stratégiques clairs offrant une vision cohérente à l'échelle nationale et anticipant certains arbitrages, comme des objectifs en termes de service, santé publique, sécurité physique, préservation des ressources naturelles et des écosystèmes, etc.* »¹¹⁷.

De même, les Groupes régionaux d'experts sur le climat insistaient, au cours de la consultation, sur la nécessité de « *distinguer les mesures déjà adoptées ou programmées en soulignant les enjeux auxquels elles répondent, mais aussi l'importance de ne pas les différer* », de « *hiérarchiser les différentes mesures à mettre en place* », et de « *les programmer dans le temps* »¹¹⁸.

78.

Par ailleurs, les mesures proposées par le PNACC 3 constituent principalement des actions d'incitation, de sensibilisation, de veille et d'accompagnement, centrées sur la réalisation de diagnostics, le déploiement d'études, l'organisation de formations, l'amélioration des connaissances, ou des ajustements à la marge.

Ce constat s'étend à l'ensemble des cinq axes et des cinquante-deux mesures du plan.

À titre d'illustrations, peuvent être ici citées – sans prétendre à l'exhaustivité – les actions suivantes :

- Pour la mesure 2 (« *Maintenir la possibilité pour chacun de s'assurer contre les risques naturels en modernisant notre système assurantiel* »), les actions consistant à « *créer un observatoire de l'assurance des catastrophes naturelles* » (action 1) et « *renforcer [...] la sensibilisation [...] du grand public et de tous les acteurs* » (action 2)¹¹⁹ ;
- Pour la mesure 3 (« *Protéger la population des inondations en adaptant la politique de prévention des risques* »), les actions consistant à « *renforcer l'accompagnement des collectivités pour une mise en œuvre de [la] compétence GEMAPI* » (action 1) ou « *développer la culture du risque pour préparer la population française à faire face à l'évolution des risques naturels due au changement climatique* » (action 8)¹²⁰ ;

¹¹⁷ IDDRI, « Comment renforcer le Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC-3) sans le retarder davantage », p. 2, septembre 2024, disponible sur : <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/propositions/comment-renforcer-le-plan-national-dadaptation-au->

¹¹⁸ GRECs, *Cahier d'acteur*, Consultation sur le PNACC 3, 2024, p. 4, disponible sur : <https://consultation-pnacc.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2024-12/GRECs.pdf>.

¹¹⁹ PNACC 3, p. 43 et suiv., soulignement ajouté, disponible sur : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/PNACC3.pdf>.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 47 et suiv., soulignement ajouté.

- Pour la mesure 4 (« Protéger la population des conséquences du recul du trait de côte en repensant l'aménagement des territoires exposés »), les actions consistant à « accompagner les élus et leurs services dans l'élaboration des cartes locales d'exposition au recul du trait de côte » (action 3), « accompagner les territoires exposés [...] dans leurs stratégie d'ensemble de recomposition spatiale » (action 5) ou « améliorer la connaissance des zones exposées afin de guider la prise de décision » (action 6)¹²¹ ;
- Pour la mesure 5 (« Protéger la population des désordres sur les bâtiments liés au retrait-gonflement des argiles »), les actions consistant à « améliorer la connaissance » (action 1), « renforcer l'information des élus et des citoyens sur ce phénomène » (action 5) ou « développer la culture du risque pour préparer la population française à faire face à l'évolution des risques » (action 6)¹²² ;
- Pour la mesure 6 (« Protéger la population des risques naturels en montagne »), les actions consistant à « améliorer les connaissances et la caractérisation des aléas naturels en montagne » (action 1), « accompagner les collectivités dans leurs actions de prévention et de protection face aux risques naturels en montagne » (action 4), et « développer la culture du risque » (action 5)¹²³ ;
- Pour la mesure 7 (« Se préparer à l'augmentation attendue des incendies de forêt et de végétation »), les actions consistant à « accompagner les collectivités pour une meilleure préparation des territoires, [...] des personnes et des biens » (action 5), « développer la culture du risque » (action 6) ou « accompagner les élus pour qu'ils sensibilisent les citoyens au risque d'incendie et à la mise en œuvre des réglementations pour en limiter les effets » (action 7)¹²⁴ ;
- Pour la mesure 9 (« Adapter les logements au risque de fortes chaleurs »), les actions consistant à « améliorer la connaissance de la performance du parc de bâtiments vis-à-vis du confort d'été » (action 1) et « sensibiliser le grand public et les professionnels à la nécessité d'adapter les logements au climat futur » (action 4)¹²⁵ ;
- Pour la mesure 10 (« Déployer à grande échelle les technologies de froid renouvelable »), l'action consistant à « soutenir le développement d'une filière française de systèmes de rafraîchissement innovants et à moindre impact environnemental » (action 2)¹²⁶ ;
- Pour la mesure 11 (« Adapter les conditions de travail au changement climatique en renforçant les obligations de prévention des employeurs »), les actions consistant à « poursuivre et renforcer la surveillance de la mortalité et de la morbidité associées aux vagues de chaleur » (action 1) et « établir un état des lieux permettant de recenser les normes de conception des EPI qui intègrent la prévention des effets du risque de chaleur » (action 3.1)¹²⁷ ;

¹²¹ Ibid., p. 57 et suiv., soulignement ajouté.

¹²² Ibid., p. 65 et suiv., soulignement ajouté.

¹²³ Ibid., p. 73 et suiv., soulignement ajouté.

¹²⁴ Ibid., p. 80 et suiv., soulignement ajouté.

¹²⁵ Ibid., p. 91 et suiv., soulignement ajouté.

¹²⁶ Ibid., p. 100 et suiv., soulignement ajouté.

¹²⁷ Ibid., p. 103 et suiv., soulignement ajouté.

- Pour la mesure 13 (« *Renaturer les villes pour améliorer leur résilience face au changement climatique* »), les actions consistant à « outiller et former les collectivités locales à la réalisation de diagnostics de vulnérabilité climatique précis et contextualiser » (action 1), « aider les collectivités locales à se doter de stratégies d'adaptation et de renaturation » (action 2), ou « faciliter la montée en compétence des filières professionnelles mobilisées sur le génie écologique, les solutions fondées sur la nature et l'aménagement bioclimatique » (action 5)¹²⁸ ;
- Pour la mesure 14 (« *Protéger les populations précaires des fortes chaleurs* »), l'action consistant à « réaliser un diagnostic sur l'état du bâti et les besoins en matière de rénovation énergétique du parc d'hébergement » (action 1)¹²⁹ ;
- Pour la mesure 15 (« *Protéger les personnels pénitentiaires et les personnes détenues des fortes chaleurs* »), l'action consistant à réaliser une « étude de vulnérabilité d'une soixantaine d'établissements pénitentiaires » et « identifier des typologies pour créer un échantillon d'établissements et de sites »¹³⁰ ;
- Pour la mesure 16 (« *Développer l'approche "Une seule santé" pour la prévention des risques sanitaires liés au changement climatique* »), les actions consistant à « développer et mieux faire connaître l'offre de formation "Une seule santé" » (action 1), « mettre en place des actions de sensibilisation, d'éducation sanitaire et de communication » (action 2), et « sensibiliser plus largement le grand public à l'approche "Une seule santé" » (action 3)¹³¹ ;
- Pour la mesure 17 (« *Renforcer la surveillance et les connaissances des impacts du changement climatique sur la santé* »), l'action consistant à « réaliser une analyse et une cartographie des risques pour la santé humaine [...] et renforcer nos connaissances sur les effets du changement climatique » (action 1)¹³² ;
- Pour la mesure 18 (« *Maintenir la qualité de l'air extérieur lors des vagues de chaleur* »), les actions consistant à « communiquer sur les conséquences du changement climatique sur la qualité de l'air » (action 1)¹³³ ;
- Pour la mesure 19 (« *Intégrer les enjeux de l'adaptation au changement climatique dans la prévention des risques technologiques* »), l'action consistant à « recenser les sites côtiers qui sont en zone basse [...] et les porter à la connaissance des collectivités territoriales »¹³⁴ ;

¹²⁸ Ibid., p. 113 et suiv., soulignement ajouté.

¹²⁹ Ibid., p. 119 et suiv., soulignement ajouté.

¹³⁰ Ibid., p. 123 et suiv., soulignement ajouté.

¹³¹ Ibid., p. 127 et suiv., soulignement ajouté.

¹³² Ibid., p. 134 et suiv., soulignement ajouté.

¹³³ Ibid., p. 138 et suiv., soulignement ajouté.

¹³⁴ Ibid., p. 141 et suiv., soulignement ajouté.

- Pour la mesure 20 (« Déployer les solutions fondées sur la nature pour l'adaptation »), les actions consistent à « mobiliser, sensibiliser et diffuser les connaissances liées aux SFN » (action 3), « pérenniser l'animation nationale et régionale sur les SFN pour faciliter la mobilisation de tous les acteurs de la société » (action 4), « conduire des actions de sensibilisation et déployer les formations existantes sur les SFN auprès des élus, des services techniques des collectivités et des services de l'État » (action 5), et « développer des campagnes de communication grand public » (action 6)¹³⁵ ;
- Pour la mesure 21 (« Préserver la ressource en eau face au changement climatique »), les actions consistant à « améliorer les connaissances de l'impact du changement climatique sur la ressource en eau » (action 1), « former des animateurs à la protection des captages dans un contexte de changement climatique » (action 8) ou « améliorer les connaissances de l'impact du changement climatique sur les sites de baignade et accompagner les personnes responsables des eaux de baignade » (action 10)¹³⁶ ;
- Pour la mesure 22 (« Mettre à la disposition des collectivités les informations nécessaires pour adapter leur territoire au changement climatique »), les actions consistant à « proposer des outils de sensibilisation pour les élus locaux et de formation pour les agents » (action 2), « publier un guide sur la mal-adaptation à destination des collectivités territoriales » (action 5) ou « accompagner l'adaptation au changement climatique au niveau local en développant des plaidoyers visant des thématiques santé-environnement-travail » (action 6)¹³⁷ ;
- Pour la mesure 24 (« Intégrer les enjeux de l'adaptation au changement climatique dans toutes les normes techniques »), l'action consistant à « dresser un panorama des travaux en cours sur les normes pour identifier les manques au regard des enjeux de l'adaptation » (action 1)¹³⁸ ;
- Pour la mesure 25 (« Pérenniser la "Mission Adaptation" »), l'action consistant à « nommer un référent adaptation dans chaque préfecture de département, chargé d'assurer l'animation d'un réseau local des acteurs de l'adaptation du territoire » (action 3)¹³⁹ ;
- Pour la mesure 26 (« Mieux évaluer les actions d'adaptation menées sur le territoire »), l'action consistant à « étudier l'opportunité de rendre obligatoire à terme un rapportage "adaptation" régulier » (action 2)¹⁴⁰ ;
- Pour la mesure 28 (« Assurer la continuité de l'enseignement scolaire et de l'accueil des jeunes enfants face au réchauffement climatique »), les actions consistant à « créer un centre de ressources destiné aux porteurs de projet de rénovation et élaborer une charte permettant d'apporter de la lisibilité quant aux critères des projets pour le confort d'été » (action 1.1), « étudier l'opportunité d'instaurer l'obligation d'avoir une pièce rafraîchie dans les écoles » (action 1.3), ou diffuser une « fiche pratique » sur l'anticipation des fortes chaleurs (action 2)¹⁴¹ ;

¹³⁵ Ibid., p. 144 et suiv., soulignement ajouté.

¹³⁶ Ibid., p. 153 et suiv., soulignement ajouté.

¹³⁷ Ibid., p. 170 et suiv., soulignement ajouté.

¹³⁸ Ibid., p. 179 et suiv., soulignement ajouté.

¹³⁹ Ibid., p. 182 et suiv., soulignement ajouté.

¹⁴⁰ Ibid., p. 187 et suiv., soulignement ajouté.

¹⁴¹ Ibid., p. 193 et suiv., soulignement ajouté.

- Pour la mesure 29 (« *Accompagner les conséquences du changement climatique sur notre système de santé* »), l'action consistant à « lancer une étude prospective sur les conséquences du changement climatique sur notre système de santé » (action 1) ;
- Pour la mesure 30 (« *Assurer la résilience des transports et des mobilités* »), l'action consistant à « animer un réseau sur l'adaptation des transports et des mobilités face au changement climatique » (action 5)¹⁴² ;
- Pour la mesure 31 (« *Assurer la résilience du système énergétique* »), les actions consistant à « étudier les vulnérabilités d'approvisionnement et de logistique » (actions 1.1, 1.2 et 1.3) ou « mettre à jour l'évaluation de l'impact du changement climatique sur le système électrique » (action 2.1)¹⁴³ ;
- Pour la mesure 33 (« *Mobiliser tous les secteurs économiques* »), les actions consistant à « inciter les entreprises à élaborer leur plan d'adaptation, afin de pérenniser leur activité » (action 1), « inclure les enjeux de l'adaptation dans les actions de sensibilisation-formation à la transition écologique réalisées par les CCI » (action 2) et « animer un groupe de travail inter-filières au sein du Conseil national de l'industrie destiné à faciliter l'appropriation des outils génériques et sectoriels d'adaptation, le partage d'expériences et la définition de travaux à mener en commun » (action 5)¹⁴⁴ ;
- Pour la mesure 34 (« *Intégrer les enjeux de l'adaptation dans les dispositifs d'aide aux entreprises* »), les actions consistant à « établir un diagnostic des aides » (action 1), « établir un diagnostic des besoins d'innovation pour l'adaptation au changement climatique » (action 2), « accompagner et sensibiliser les entreprises et les branches professionnelles au risque de suspensions d'activité à cause du changement climatique » (action 3)¹⁴⁵ ;
- Pour la mesure 35 (« *Accompagner l'accompagnement au tourisme* »), les actions visant à « dresser un bilan des investissements co-financés par le fonds "Avenir Montagnes" ayant participé à l'adaptation au changement climatique en montagne » (action 2), « réaliser un état de l'art des publications, études et expérimentations existantes des impacts du changement climatique sur les activités touristiques » (action 3), « mettre en place un observatoire des vulnérabilités en montagne » (action 5), « conforter le recensement du parc immobilier en montagne » (action 6) ou « mener une étude sur l'impact du changement climatique sur le tourisme culturel » (action 7)¹⁴⁶ ;
- Pour la mesure 36 (« *Développer les connaissances, former et anticiper les conséquences du changement climatique dans le secteur agricole et l'industrie agro-alimentaire* »), les actions consistant à « lancer une étude sur les conséquences de la montée du niveau de la mer pour l'agriculture » (action 2), « faire des exploitations de l'enseignement agricole des incubateurs de projets innovants » (action 6) ou « intégrer les enjeux et méthodes d'adaptation au changement climatique dans les parcours de formation aquacole et de formation forestière des lycées professionnels » (action 8)¹⁴⁷ ;

¹⁴² Ibid., p. 203 et suiv., soulignement ajouté.

¹⁴³ Ibid., p. 221 et suiv., soulignement ajouté.

¹⁴⁴ Ibid., p. 234 et suiv., soulignement ajouté.

¹⁴⁵ Ibid., p. 240 et suiv., soulignement ajouté.

¹⁴⁶ Ibid., p. 245 et suiv., soulignement ajouté.

¹⁴⁷ Ibid., p. 253 et suiv., soulignement ajouté.

- Pour la mesure 37 (« *Accompagner les exploitations agricoles, les filières et l'industrie agro-alimentaire face aux aléas climatiques et engager la transition vers des modèles résilients et bas-carbone* »), les actions consistant à « réaliser un diagnostic modulaire pour évaluer la vulnérabilité des exploitations » (action 1), « engager une réflexion sur la définition d'indicateurs de risques climatiques agricoles » (action 12) ou « mettre en place un plan de communication pour éclairer le consommateur » (action 21)¹⁴⁸ ;
- Pour la mesure 38 (« *Assurer la résilience des forêts, des services associés et de l'économie de la filière bois* »), les actions consistant à « produire des cartographies des risques associés aux forêts à l'échelle de territoires tests » (action 3) ou « mener une étude sur la diversification des forêts et des modalités de diversification des peuplements » (action 10)¹⁴⁹ ;
- Pour la mesure 39 (« *Accompagner la pêche et l'aquaculture marine face au changement climatique* »), les actions consistant à « renforcer les connaissances scientifiques sur l'impact du changement climatique sur les stocks halieutiques » (action 1), « identifier et encourager les techniques aquacoles alternatives ou complémentaires » (action 7), « soutenir la diversification et l'adaptation des stratégies et pratiques de pêche » (action 11)¹⁵⁰ ;
- Pour la mesure 40 (« *Mieux évaluer les actions d'adaptation mises en œuvre par les entreprises* »), l'action consistant à « faire un bilan bisannuel dès 2026 des politiques d'adaptation mises en place par les entreprises soumises à des règles de reporting extra-financier » (action 2)¹⁵¹ ;
- Pour la mesure 41 (« *Développer les outils et informations nécessaires aux entreprises pour s'adapter au changement climatique* »), les actions consistant à « mettre à la disposition des entreprises des données consolidées et individualisées sur l'évolution des aléas climatiques » (action 1), « élaborer un guide/outil générique de référence » (action 2) ou « sensibiliser les filières économiques à l'intérêt de la production de guides sectoriels d'évaluation des vulnérabilités » (action 3)¹⁵² ;
- Pour la mesure 42 (« *Mobiliser les acteurs financiers pour le financement privé de l'adaptation au changement climatique* »), l'action consistant à « réaliser une mission sur le rôle du système bancaire dans la prévention des risques » (action 2)¹⁵³ ;
- Pour la mesure 43 (« *Favoriser l'adaptation et la résilience des milieux naturels et des espèces au changement climatique* »), les actions consistant à « améliorer la connaissance sur les habitats marins » (action 7), « développer un nouvel outil collaboratif de suivi de la restauration des cours d'eau » (action 12), « développer une campagne de communication grand public » (action 15) ou « organiser un séminaire d'échange des opérateurs » (action 16)¹⁵⁴ ;

¹⁴⁸ Ibid., p. 263 et suiv., soulignement ajouté.

¹⁴⁹ Ibid., p. 288 et suiv., soulignement ajouté.

¹⁵⁰ Ibid., p. 301 et suiv., soulignement ajouté.

¹⁵¹ Ibid., p. 311 et suiv., soulignement ajouté.

¹⁵² Ibid., p. 315 et suiv., soulignement ajouté.

¹⁵³ Ibid., p. 320 et suiv., soulignement ajouté.

¹⁵⁴ Ibid., p. 322 et suiv., soulignement ajouté.

- Pour la mesure 44 (« Protéger notre patrimoine naturel et culturel des impacts du changement climatique »), les actions consistant à « encourager [la] rénovation énergétique » des bâtiments de conservation de collections (action 3), « enrichir les parcours de formation des professionnels du patrimoine dans le domaine de la prévention des risques et des sinistres » (action 4) ou « accompagner un panel de sites patrimoniaux [...] afin d'étudier leur vulnérabilité » (action 6)¹⁵⁵ ;
- Pour la mesure 45 (« Mobiliser la commande publique au service de l'adaptation au changement climatique »), l'action consistant à « développer des outils pour inclure un "réflexe adaptation" dans tous les achats de l'État » (action 1)¹⁵⁶ ;
- Pour la mesure 46 (« Mobiliser la recherche et les connaissances scientifiques sur le changement climatique et les solutions pour s'y adapter »), les actions consistant à « réaliser un panorama détaillé de la recherche menée en France sur l'adaptation » (action 1), « accueillir des thèses COFRA sur des sujets en lien avec l'adaptation et la mal-adaptation » (action 3) ou « mobiliser les acteurs nationaux autour du thème de la gestion des événements extrêmes » (action 5)¹⁵⁷ ;
- Pour la mesure 47 (« Renforcer la gouvernance de l'adaptation au changement climatique »), l'action consistant à « renforcer les liens entre le Conseil national de la transition écologique et les autres instances de concertation »¹⁵⁸ ;
- Pour la mesure 48 (« Mobiliser les citoyens dans des maisons liées à l'adaptation au changement climatique et la prévention des risques »), les actions consistant à « mobiliser les jeunes en service civique » (actions 1 et 2)¹⁵⁹ ;
- Pour la mesure 49 (« Poursuivre et renforcer l'éducation au climat dans l'enseignement scolaire et dans les cursus de l'enseignement supérieur »), les actions consistant à « produire et diffuser des outils d'aide à la compréhension des enjeux climatiques » (action 1), « accompagner l'engagement et le passage à l'action des élèves pour le climat » (action 3), « déployer une formation sur la transition écologique, intégrant le changement climatique et l'adaptation, pour les personnels de l'ESR » (action 5) ou « élaborer des parcours de formation » (action 7)¹⁶⁰ ;
- Pour la mesure 50 (« Former tous les agents publics aux enjeux de l'adaptation et mobiliser les compétences de l'État »), l'action consistant à « identifier les compétences nécessaires au sein des services de l'État pour réussir le défi de l'adaptation »¹⁶¹ ;

¹⁵⁵ Ibid., p. 335 et suiv., soulignement ajouté.

¹⁵⁶ Ibid., p. 342 et suiv., soulignement ajouté.

¹⁵⁷ Ibid., p. 349 et suiv., soulignement ajouté.

¹⁵⁸ Ibid., p. 359 et suiv., soulignement ajouté.

¹⁵⁹ Ibid., p. 360 et suiv., soulignement ajouté.

¹⁶⁰ Ibid., p. 364 et suiv., soulignement ajouté.

¹⁶¹ Ibid., p. 377 et suiv., soulignement ajouté.

- Pour la mesure 51 (« Mobiliser les solutions d'intelligence artificielle au service de l'adaptation au changement climatique »), l'action consistant à « acculturer à l'IA l'administration publique nationale et territoriale en charge de mettre en œuvre les actions concrètes d'adaptation au changement climatique » (action 3)¹⁶² ;
- Pour la mesure 52 (« Mobiliser les Français sur l'importance de l'adaptation et ses bénéfices à court et moyen termes »), les actions consistant à « déployer un plan de communication ambitieux destiné à populariser l'adaptation au changement climatique » (action 1) et « instaurer une semaine de l'adaptation au changement climatique » (action 2)¹⁶³.

Si de telles actions ne sont pas négligeables, elles ne permettront pas, à elles seules, de garantir l'amélioration de l'adaptation, au sens de l'obligation mise à la charge de l'État (voir *supra*).

79.

Et pour cause : le PNACC 3 propose surtout des mesures d'adaptation incrémentales, qui n'intègrent pas le concept d'adaptation transformationnelle, pourtant mobilisé par le GIEC depuis son cinquième rapport d'évaluation, publié en 2014¹⁶⁴.

À cet égard, les Groupes régionaux d'experts sur le climat relevaient, lors de la phase de consultation, que :

« Le PNACC n'intègre pas le concept d'adaptation transformationnelle, pourtant promu dès le 5^e rapport du GIEC de 2014, repris par l'Agence de la transition écologique (ADEME) dans sa démarche d'accompagnement sur les trajectoires d'adaptation, et théorisé par le Secrétariat de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques [...]».

Au regard de la trajectoire retenue par le PNACC, constatant que, dans leur majorité, les mesures proposées par le PNACC relèvent de solutions techniques, réactives ou d'ajustements à la marge, les GRECs rappellent la nécessité d'engager un processus de profonde transformation du système dont le réchauffement climatique et la dégradation de l'environnement sont des répercussions.

[...] La vision de l'adaptation portée par le PNACC semble réduire le phénomène climatique à ses seules dimensions physiques et techniques, sans prendre en compte des contextes et conséquences plus globaux auxquelles le PNACC doit aussi permettre de répondre.

¹⁶² *Ibid.*, p. 379 et suiv., soulignement ajouté.

¹⁶³ *Ibid.*, p. 384 et suiv., soulignement ajouté.

¹⁶⁴ Voir, notamment : GIEC, 2018, Glossaire, *Rapport spécial sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C*, p. 74, disponible sur : https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/10/SR15_Glossary_french.pdf.

[...] Les GRECs regrettent que les mesures inventoriées par le PNACC ne soient pas organisées selon une approche plus intégrée et transformative, qui permettrait à la fois de faire apparaître les risques induits sur la durée par le maintien de certaines activités ; d'éviter les écueils de la maladaptation en anticipant davantage les évolutions possibles ; d'identifier les situations de cobénéfices et de les optimiser ; et plus globalement, de maximiser les chances de réussite tout en limitant les impacts sur les ressources » (soulignement ajouté)¹⁶⁵.

De façon comparable, l'IDDRI constatait que :

« [Le PNACC] présente majoritairement des mesures relevant d'incitations, de recommandations, et de standards à éditer, avec quelques rares intentions de planification dans des domaines précis s'échelonnant entre 2025 et 2030 [...] ».

Le projet de PNACC s'axe surtout autour de mesures de soutien sans engager de réflexion autour de stratégies sectorielles, et est même en retard par rapport à des réflexions qui existent déjà. [...]

Sans de telles stratégies par secteur, les conflits pourraient se multiplier autour de l'utilisation d'espaces et ressources ; en outre, dans certains cas, le manque d'anticipation aura mené à investir dans des actifs échoués, accroissant les difficultés dans des secteurs en tension ou pesant sur les finances publiques des collectivités » (soulignement ajouté)¹⁶⁶.

80.

Dès lors, en l'absence de vision intégrée et transformative, il est à craindre que le PNACC 3 ne permette pas d'améliorer, sur le long terme, l'adaptation de la France au changement climatique.

Ainsi, comme le résume le Haut Conseil pour le Climat :

« Le PNACC 3 fournit les premiers éléments d'une vision stratégique de l'adaptation au changement climatique [...] ».

Toutefois, le PNACC 3 propose surtout des mesures d'adaptation incrémentale, qui risquent de rencontrer des limites, n'envisage pas suffisamment de mesures d'adaptation transformationnelle et n'arbitre pas les niveaux de pertes résiduelles (après adaptation) qui seraient considérés comme collectivement acceptables.

La vision stratégique de l'adaptation fournie par le PNACC devra être complétée. [...]

¹⁶⁵ GRECs, *Cahier d'acteur*, Consultation sur le PNACC 3, 2024, p. 4, disponible sur : <https://consultation-pnacc.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2024-12/GRECs.pdf>.

¹⁶⁶ IDDRI, « Comment renforcer le Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC-3) sans le retarder davantage », p. 3, septembre 2024, disponible sur : <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/propositions/comment-renforcer-le-plan-national-dadaptation-au->

Cette vision stratégique devra également être renforcée en hiérarchisant dans chaque domaine des objectifs prioritaires d'adaptation, en fonction d'une meilleure connaissance des risques multiples (risques en cascade), de l'exposition à ces risques et des vulnérabilités sanitaires, sociales et économiques, tant en métropole qu'outre-mer. Identifier les horizons de temps associés à ces enjeux les plus critiques permettra d'engager les actions d'adaptation transformationnelle nécessaires dans un calendrier cohérent. Les actions du PNACC 3 qui nécessitent des investissements immédiats pour engager des transformations doivent ainsi pouvoir être identifiées le plus rapidement possible.

[...] Basées sur la TRACC, les actions du PNACC 3 devraient contribuer à une adaptation à 4°C de réchauffement en France [...] et ne reposent pourtant pas sur une adaptation transformationnelle. Elles ne garantissent donc pas la capacité à protéger les personnes et les activités économiques de l'aggravation des impacts.

[...] Des mesures d'adaptation transformationnelle doivent être conçues et mises en œuvre avant d'atteindre les limites de l'adaptation incrémentale »¹⁶⁷.

81.

D'autre part, la grande majorité des moyens financiers nécessaires à l'application des mesures et des actions du plan n'est ni définie, ni même évaluée.

Ainsi, sur plus de 310 actions proposées par le plan, seules 48 font l'objet d'un chiffrage ou d'une évaluation budgétaire.

À l'inverse, plus de 260 ne font l'objet d'aucun chiffrage, dont :

- 125 qui mentionnent un budget « à définir », « à affiner », « à évaluer », « à confirmer », « non chiffré », « variable », « en cours d'expertise », « en cours de stabilisation » ou qui « sera précisé » ;
- 84 qui ne font l'objet d'aucune évaluation chiffrée, mais dont le PNACC précise qu'elles seront financées dans le cadre d'enveloppes allouées à d'autres dispositifs (tels que le Fonds Vert, le Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (FEAMPA), la Stratégie nationale Biodiversité (SNB), le Pacte en faveur de la haie, le Programme national pour l'alimentation, France Nation Verte, le Plan national d'action pour les vieux bois et les forêts subnaturelles, les Pactes capacitaires ou le Plan national santé environnement 4), ou supportées par des tiers (tels que l'ADEME, les Agences de l'eau, la Commission européenne ou EDF) ;
- 57 qui, selon le plan, ne nécessiteront « pas de besoin complémentaire », ou seront réalisées « à moyens constants ».

¹⁶⁷ HCC, *Avis sur le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 3) : une première étape pour garantir la résilience et la protection des populations*, 2025, pp. 17-18, disponible sur : <https://www.hautconseilclimat.fr/publications/avis-sur-le-plan-national-dadaptation-au-changement-climatique-pnacc-3/>.

82.

De plus, le Fonds Vert est mentionné comme outil de financement principal pour plusieurs mesures du PNACC 3 – dont les mesures 4 (« Protéger la population des conséquences du recul du trait de côte en repensant l'aménagement des territoires exposés »)¹⁶⁸, 7 (« Se préparer à l'augmentation attendue des incendies de forêt et de végétation »)¹⁶⁹, 13 (« Renaturer les villes pour améliorer leur résilience face au changement climatique »)¹⁷⁰, 19 (« Intégrer les enjeux de l'adaptation au changement climatique dans la prévention des risques technologiques »)¹⁷¹, 21 (« Préserver la ressource en eau face au changement climatique : renforcer le Plan Eau »)¹⁷² et 27 (« Mieux prendre en compte l'adaptation au changement climatique dans les financements publics en faveur de la transition écologique dès 2024 »)¹⁷³.

Or, ce fonds n'a été doté, pour l'année 2025, que d'une enveloppe de 1,25 milliard d'euros¹⁷⁴, contre 2,5 milliards d'euros en 2024 – soit un budget en nette diminution.

Parallèlement, le PNACC 3 prévoit, certes, un renforcement de 30 % du fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit « Fonds Barnier », pour le porter à 300 millions d'euros¹⁷⁵.

Toutefois, cette augmentation apparaît largement insuffisante pour faire face aux coûts déjà identifiés – notamment dans un contexte de diminution des autres outils de financement, tels que le Fonds Vert.

En effet, comme le relevait l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE) lors de la phase de consultation :

« Ces dernières années, l'aboutissement de plusieurs démarches [a] permis d'affiner [l']évaluation économique des besoins [additionnels du fait de l'évolution du contexte climatique]. Celle-ci concerne plusieurs domaines d'intervention comme la prévention des risques d'inondation, de l'érosion du trait de côte ou du retrait-gonflement des argiles. Mis bout à bout, l'ordre de grandeur à retenir de ces besoins additionnels se situe de la centaine à quelques centaines de millions d'euros par an. [...] »

Pourtant, [le] PNACC 3 ne prévoit l'augmentation du Fonds Barnier que de 75 millions d'euros (pour atteindre 300 millions d'euros). Cette augmentation ne pourra que se révéler insuffisante dans un contexte de baisse des autres outils de financement disponibles tels que le Fonds Vert (qui passe de 2 à 1 milliard d'euros par an) à destination des collectivités locales. D'autant que ce dernier risque d'être très sollicité puisqu'il est mentionné comme outil principal de financement de 17 mesures, dont la mesure [...] relative à la renaturation des villes dont l'enveloppe initiale était estimée lors de la création du Fonds 2022 à 500M€ par an.

¹⁶⁸ PNACC 3, p. 57 et suiv., sur : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/PNACC3.pdf>.

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 80 et suiv.

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 113 et suiv.

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 141 et suiv.

¹⁷² *Ibid.*, p. 153 et suiv.

¹⁷³ *Ibid.*, p. 190 et suiv.

¹⁷⁴ Sur ce point, voir : <https://www.ecologie.gouv.fr/presse/lancement-du-fonds-vert-2025-financer-planification-ecologique-investissements-durables-nos>.

¹⁷⁵ PNACC 3, p. 41 et suiv., sur : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/PNACC3.pdf>.

Ainsi, la montée en charge des problématiques d'adaptation dans une enveloppe au mieux stable posera de difficiles problématiques d'arbitrage entre les différentes finalités environnementales du Fonds, également conçu pour soutenir les politiques d'atténuation ou de biodiversité » (soulignement ajouté)¹⁷⁶.

83.

En définitive, outre que les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre du PNACC 3 ne sont pas clairement définis, ils restent, à ce stade, très insuffisants.

Dès lors, l'efficacité du PNACC 3 paraît, à nouveau, compromise.

Dans son avis du 28 janvier 2025, le Conseil national de la transition écologique souligne d'ailleurs que « l'absence d'un volet financier qui préciserait les besoins en termes de financement de l'adaptation, tant publics que privés, fragilise la mise en œuvre des mesures du PNACC 3 », avant d'alerter sur « le besoin d'augmenter les budgets publics, notamment du Fonds vert »¹⁷⁷.

De même, le Haut Conseil pour le Climat relève, dans son avis sur ledit plan, que :

« Les financements favorables à l'adaptation dans le PNACC 3 restent très insuffisants. Les actions du PNACC 3 qui nécessitent des investissements immédiats doivent pouvoir être identifiées le plus rapidement possible. [...] Une grande partie des financements reste à définir et les financements connus à ce stade sont insuffisants.

La mise en œuvre du PNACC 3 nécessitera la publication d'un plan pluriannuel de financement détaillé des mesures actées. Le HCC regrette qu'un nombre très réduit d'actions du PNACC 3 indique à ce stade les montants consacrés et les modalités de financement. De plus, le financement de plusieurs mesures d'adaptation dépend du Fonds Vert qui a récemment été réduit de 1,35 Mrd €, passant de 2,5 Mrd € en 2024 à 1,15 Mrd € en 2025. Des financements dédiés à l'adaptation des agences de l'eau figurent dans le PNACC 3 en soutien budgétaire à de nombreuses actions sans que la ventilation budgétaire ne soit précisée. Le Fonds Barnier a augmenté [...] mais de manière limitée et moins que ce que l'on aurait pu attendre (450 M€) s'il avait suivi la même trajectoire que la hausse de surprime CatNat [...] sur laquelle il était autrefois indexé.

¹⁷⁶ I4CE, *Cahier d'acteur*, Consultation sur le PNACC 3, 2024, pp. 4-5, disponible sur : <https://consultation-pnacc.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2024-12/I4CE.pdf>. Voir également : CESE, *Cahier d'acteur*, Consultation sur le PNACC 3, 2024, p. 8, disponible sur : <https://consultation-pnacc.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2024-12/CESE.pdf> ; CCR, *Cahier d'acteur*, Consultation sur le PNACC 3, 2024, p. 2, disponible sur : <https://consultation-pnacc.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2024-12/CCR.pdf>.

¹⁷⁷ CNTE, « Avis sur le projet du troisième Plan national d'adaptation au changement climatique », délib. 2025-01, 28 janv. 2025, § 27.

L'aggravation des impacts du changement climatique nécessitera d'augmenter le financement de l'adaptation. Les impacts du changement climatique ont des coûts annuels récurrents élevés (par exemple, 10 Mrd € en 2022 pour les seuls biens assurés) et ces coûts vont augmenter à l'avenir. Les mesures de prévention, d'aménagement du territoire, de gestion et mutualisation des risques et de reconstruction post catastrophes sont essentielles pour faire face à l'amplification des événements climatiques extrêmes. Différer l'engagement de ces mesures conduirait à une réduction des options d'adaptation possibles et entraînerait une augmentation des coûts à long terme de l'adaptation » (soulignement ajouté)¹⁷⁸.

84.

Au total, il ressort des développements qui précèdent que le PNACC 3 – qui ne définit pas les moyens nécessaires à son application, et ne propose pas de vision véritablement stratégique et transformatrice – ne permettra pas de garantir l'amélioration de l'adaptation de la France au changement climatique.

Dès lors, il méconnaît les dispositions des articles 5 et 7 du règlement (UE) n° 2021/1119.

II.A.4 Sur l'insuffisance des outils d'évaluation et de suivi du plan

85.

Afin d'assurer l'efficacité des mesures proposées par l'État, spécialement en matière climatique, l'instauration de mécanismes d'évaluation et de suivi apparaît indispensable.

En effet, « aucune intervention ne sera[it] réellement aboutie si elle n[était] accompagnée [...] de mesures de surveillance, de suivi, de contrôle et d'ajustement », se déployant dans « deux directions : un suivi rapproché (de nature plutôt scientifique) de l'évolution du climat et de ses conséquences, et une vérification permanente de l'efficacité des actions engagées, pour d'éventuels (et certainement nécessaires...) ajustements » (L. Fonbaustier, « L'État face au changement climatique », Dalloz, 2015, p. 2269).

Dans cet esprit, le Haut Conseil pour le Climat insistait, dès 2021, sur la nécessité de doter la stratégie nationale d'adaptation « [d']objectifs quantifiés précis, [de] jalons temporels et [d']indicateurs de progression, en identifiant des secteurs prioritaires »¹⁷⁹.

Désormais, la mise en œuvre de tels mécanismes s'impose, en droit, au regard des dispositions du règlement (UE) n° 2021/1119, dont l'article 5§4 prévoit que les stratégies et plans d'adaptation nationaux doivent reposer sur des « évaluations des progrès accomplis et des indicateurs ».

¹⁷⁸ HCC, *Avis sur le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 3) : une première étape pour garantir la résilience et la protection des populations*, mars 2025, p. 6, disponible sur : <https://www.hautconseilclimat.fr/publications/avis-sur-le-plan-national-dadaptation-au-changement-climatique-pnacc-3/>.

¹⁷⁹ HCC, *Renforcer l'atténuation, engager l'adaptation*, Rapport annuel 2021, p. 11, disponible sur : <https://www.hautconseilclimat.fr/publications/rapport-annuel-2021-renforcer-lattenuation-engager-ladaptation/>.

En outre, conformément aux dispositions combinées des articles 5 et 7 de ce règlement, ces indicateurs doivent permettre de mesurer les effets des mesures adoptées, afin de vérifier leur capacité à « *garantir l'amélioration de l'adaptation* ».

86.

Ceci posé, l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) identifiait, en 2022, deux catégories d'indicateurs : d'une part, des « *indicateurs d'impact, mesurant les effets du changement climatique* » et, d'autre part, des « *indicateurs de "réponse", mesurant les résultats des actions menées* ».

Plus précisément, s'agissant du contenu de ces indicateurs, elle ajoutait que :

« Dans la catégorie "impact", les analyses les plus élaborées opèrent une distinction entre différentes sous-catégories d'indicateurs en s'appuyant sur les concepts développés dans la doctrine en matière d'étude de risques : exposition, sensibilité, capacité d'adaptation, vulnérabilité (indicateur synthétique résultant des 3 indicateurs précédents), aléa (indicateur mesurant le risque d'un événement climatique extrême).

Dans la catégorie "réponse", une distinction essentielle est effectuée entre les indicateurs d'action (output) et d'effet (outcome), que l'on peut illustrer par un exemple concret : supposons qu'une action du plan consiste à établir une brochure à l'intention des personnes âgées sur la conduite à tenir en période de canicule ; l'indicateur d'action porte sur le fait d'avoir ou non réalisé la brochure ; l'indicateur d'effet pourra mesurer le changement de comportement de la population-cible.

Enfin, sont parfois inclus des indicateurs dits d'input mesurant ce qui est apporté en vue d'une action, par exemple un certain montant de financement » (soulignement ajouté)¹⁸⁰.

Enfin, elle préconisait « *d'adopter une démarche équilibrée reposant sur les principes suivants* :

- *adopter un jeu équilibré d'indicateurs d'impact et de réponse ;*
- *pour la bonne gouvernance du plan, savoir si les actions du plan d'adaptation ont été mises en œuvre ou non est indispensable : cela peut donner lieu à un rapport de suivi et justifie des indicateurs d'action (input ou output) portant sur les actions importantes qui ne seraient pas susceptibles de donner lieu à des indicateurs d'effet ;*
- *définir des indicateurs d'effet (outcome) lorsque les effets d'une action apparaissent mesurables ;*

¹⁸⁰ Par ailleurs, l'IGEDD insistait sur la nécessité d'opérer, dans la catégorie « réponse », entre « *les indicateurs d'action* (output) et *d'effet* (outcome), que l'on peut illustrer par un exemple concret : supposons qu'une action du plan consiste à établir une brochure à l'intention des personnes âgées sur la conduite à tenir en période de canicule ; l'indicateur d'action porte sur le fait d'avoir ou non réalisé la brochure ; l'indicateur d'effet pourra mesurer le changement de comportement de la population-cible ». Voir : IGEDD, « Mission de parangonnage sur les politiques d'adaptation au changement climatique », 2022, p. 44, disponible sur : https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/014450-01_rapport_cle2e9a14.pdf.

- fixer des objectifs de résultat aux indicateurs d'action (output) et d'effet (outcome) ;
- pour les indicateurs d'impact et d'outcome, mener une réflexion en vue d'améliorer la collecte de données pertinentes accessibles ;
- enfin, compléter le jeu d'indicateurs par des descriptions qualitatives permettant une meilleure compréhension d'ensemble paraît souhaitable, pour les sujets complexes » (soulignement ajouté)¹⁸¹.

Autrement dit, elle recommandait que les indicateurs de suivi adoptés dans les plans nationaux d'adaptation portent non seulement sur la mise en œuvre et l'adoption des mesures prévues, mais aussi, et surtout, sur les effets produits par lesdites mesures, ainsi que sur les impacts du changement climatique sur les différents systèmes.

Or, le PNACC 3 ne satisfait pas à ces recommandations, pourtant nécessaires à la bonne application du règlement (UE) n° 2021/1119 précité.

87.

Au cours de la phase de consultation, de nombreux acteurs alertaient, déjà, sur l'insuffisance des mécanismes de suivi et d'évaluation des effets du plan.

À titre d'illustrations – non exhaustives :

- L'Association française pour la prévention des catastrophes naturelles et technologiques (AFPCNT) regrettait que les « *principes stratégiques du plan [...] ne soient pas accompagnés [...] d'indicateurs chiffrés [et] d'indicateurs de performance permettant de juger du niveau d'atteinte des objectifs fixés* »¹⁸² ;
- Le Conseil économique, social et environnemental soulignait la « *nécessité d'élaborer une grille d'indicateurs clés destinés au suivi des avancées du PNACC, base d'éventuels ajustements destinés à assurer une mise en œuvre satisfaisante et socialement juste des mesures* », et de « *produire une version finale du PNACC plus complète et précise sur ces aspects* »¹⁸³ ;

¹⁸¹ IGEDD, « Mission de parangonnage sur les politiques d'adaptation au changement climatique », 2022, p. 46 disponible sur : https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/014450-01_rapport_cle2e9a14.pdf.

¹⁸² AFPCNT, *Cahier d'acteur*, Consultation sur le PNACC 3, 2024, p. 1, disponible sur : <https://consultation-pnacc.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2024-12/AFPCNT.pdf>.

¹⁸³ CESE, *Cahier d'acteur*, Consultation sur le PNACC 3, 2024, p. 3, disponible sur : <https://consultation-pnacc.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2024-12/CESE.pdf>.

- L'IDDRI proposait que le cadre retenu pour le « suivi-évaluation de la mise en œuvre » du plan inclue un « suivi des risques intégrant aléas, exposition et vulnérabilité, pour déceler l'atteinte de seuils auxquels certaines mesures sont jugées insuffisantes ou inefficaces », un « suivi-évaluation des progrès vers l'atteinte des grands objectifs du PNACC (à court, moyen et long termes, devant donc s'articuler autour d'objectifs définis au niveau national [...] fondé sur un mélange d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs pour chaque objectif, couplé à un suivi-évaluation de l'efficacité des mesures », ainsi qu'un « suivi-évaluation des progrès dans la mise en œuvre et des moyens associés, qui implique de disposer d'un échéancier de mise en œuvre précisant l'échelonnage des moyens financiers, humains et de renforcement des capacités nécessaires pour chaque mesure, à différentes échelles de temps »¹⁸⁴ ;
- Le Centre Climat-Société de l'Institut Pierre-Simon Laplace (IPSL) relevait que « des outils de suivi rigoureux et transparents, basés sur les connaissances scientifiques, sont essentiels pour le suivi et le réajustement des actions engagées, pour éviter une maladaptation, et pour tenir compte des limites associées aux options d'adaptation, y compris celles des solutions fondées sur la nature »¹⁸⁵.

De même, le Conseil national de la transition écologique insistait, dans son avis sur le projet de PNACC 3, sur « l'importance du suivi et de l'évaluation des mesures du [plan] », et la nécessité de « prévoir des moyens et des indicateurs dédiés afin de s'assurer de la mise en œuvre effective des mesures dans le calendrier prévu »¹⁸⁶.

88.

La version finale du PNACC 3 n'a pas corrigé ces insuffisances.

Bien au contraire, si des indicateurs ont finalement été intégrés, la grande majorité d'entre eux portent uniquement sur le suivi administratif ou financier de la mise en œuvre du plan.

Cela concerne :

- Pour la mesure 1, l'indicateur « crédits consommés annuellement par aléa »¹⁸⁷ ;
- Pour la mesure 2, les indicateurs « remise d'un rapport annuel » (action 1), « production d'une carte nationale d'inondation » (action 1), « nombre de collectivités non assurées à l'échelle nationale » (action 2), et « nombre d'actions de sensibilisation déployées » (action 3)¹⁸⁸ ;

¹⁸⁴ IDDRI, *Cahier d'acteur*, Consultation sur le PNACC 3, 2024, pp. 4-5, disponible sur : <https://consultation-pnacc.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2024-12/IDDRI.pdf>.

¹⁸⁵ IPSL, *Cahier d'acteur*, Consultation sur le PNACC 3, 2024, p. 5, disponible sur : <https://consultation-pnacc.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2024-12/IPSL.pdf>.

¹⁸⁶ CNTE, « Avis sur le projet du troisième Plan national d'adaptation au changement climatique », délib. 2025-01, 28 janv. 2025, § 31.

¹⁸⁷ PNACC 3, p. 42, disponible sur : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/PNACC3.pdf>.

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 45 et p. 46.

- Pour la mesure 3, les indicateurs « *ouverture du nouveau service Vigicrues* » (action 2), « *nombre de PPRI/L prescrits avec le nouveau référentiel* » (action 3), « *nombre de PAPI incluant des actions de prévention intégrant les conséquences du changement climatique* » (action 4), « *méthodologie nationale mise à jour* » (action 5), et « *nombre de projets déposés et d'actions de sensibilisation réalisés* » (action 9)¹⁸⁹ ;
- Pour la mesure 4, les indicateurs « *nombre de projets de gestion de la bande côtière utilisant des solutions fondées sur la nature mis en œuvre dans les territoires littoraux* » (action 1), « *publication de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte* » (action 2), « *nombre de stratégies locales élaborées* » (action 2), « *nombre de communes ayant cartographié les zones exposées au recul du trait de côte* » (action 3), « *mise à jour du guide méthodologique* » (action 3), « *nombre de PLU et PLUi ayant identifié des zones à proposer à la renaturation* » (action 4), « *mise en place d'une équipe de suivi nationale* » (action 5), « *finalisation d'une feuille de route des opérateurs* » (action 6), « *évolution du portail Géolittoral* » (action 6) et « *nombre de cartes locales d'exposition au recul du trait de côte réalisées par des communes ultramarines* » (action 8)¹⁹⁰ ;
- Pour la mesure 5, les indicateurs « *mise à jour de la carte d'exposition* » et « *mise à jour de la "feuille de route RGA"* » (action 1), « *nombre d'attestations réalisées* » et « *date des réunions de retour d'expérience* » (action 2), « *réalisation d'une plaquette de communication sur les solutions de prévention* » et « *publication [d'un] guide grand public* » (action 3), « *mise en œuvre de la modification législative* » (action 5.1), « *publication de la fiche* » (action 5.2), « *communication de guides existants* » (action 5.3), « *date de mise à disposition d'un module de formation sur le RGA* » (action 5.4) et « *nombre de projets déposés et d'actions de sensibilisation réalisées* » (action 6)¹⁹¹ ;
- Pour la mesure 6, les indicateurs « *publication du livre blanc* » (action 1.1), « *état des lieux des données disponibles* », « *soutien budgétaire sur les actions d'amélioration de la connaissance* » et « *date d'organisation de la première journée scientifique* » (action 1.2), « *taux de bassins de risque ROGP analysés* » (action 2), « *mise à disposition des nouveaux référentiels* » (action 3), « *taux de sites faisant l'objet d'un suivi, d'une action de prévention/protection ou d'une action de préparation à la gestion de crise* » (action 4), et « *organisation des séminaires et des journées techniques sur les ROGP, avec le nombre de participants* » (action 5)¹⁹² ;
- Pour la mesure 7, les indicateurs « *publication des fiches techniques "Dispositions constructives"* » (action 1), « *publication de la stratégie nationale de défense des forêts et des surfaces non boisées contre les incendies* » et « *création d'un (ou plusieurs) indicateur* » (action 2), « *nombre de départements ayant des massifs classés à risques d'incendie* » (action 3), « *nombre de projets soutenus par les lignes DFCI* » (action 4), « *nombre de mesures soutenues* » (action 5), « *nombre de projets déposés* » (action 6) et « *nombre d'élus formés ou informés* » (action 7)¹⁹³ ;
- Pour la mesure 8, l'indicateur « *nombre de plans communaux de sauvegarde (obligatoires et facultatifs)* » (action 2)¹⁹⁴ ;

¹⁸⁹ Ibid., p. 51 et pp. 53-56.

¹⁹⁰ Ibid., pp. 59-62 et p. 64.

¹⁹¹ Ibid., p. 68 et pp. 70-72.

¹⁹² Ibid., pp. 76-79.

¹⁹³ Ibid., pp. 83-86.

¹⁹⁴ Ibid., p. 90.

- Pour la mesure 9, les indicateurs « *nombre de bâtiments étudiés* », « *lancement et restitution des études sur les technologies de confort d'été* », « *publication des scénarios de données météorologiques prospectifs* » et « *publication du cadre commun* » (action 1), « *actualisation du DPE* » (action 2.1.1), « *lancement d'une étude d'opportunité* » (action 2.1.2), « *montant des projets financés* » (action 2.2.1), « *part des rénovations aidées* » (actions 2.2.2 et 2.2.3), « *nombre d'accompagnateurs Rénov disposant de compétences en matière de confort d'été* » (action 2.3.3), « *révision du guide sur le bâti patrimonial* » (action 2.4), « *taux de règlement de copropriété intégrant des instructions concernant l'installation de protections solaires et de volets* » (action 2.5), « *actualisation des guides sur le confort d'été* », « *mise en place d'une campagne de communication* », « *nombre d'enseignes de bricolage partenaires* » et « *publication du guide sur l'auto-rénovation* » (action 4)¹⁹⁵ ;
- Pour la mesure 10, les indicateurs « *nombre d'actions de sensibilisation* » (action 1) et « *nombre de projets soutenus* » (action 2)¹⁹⁶ ;
- Pour la mesure 11, les indicateurs « *publication de l'étude* » (action 1), « *nombre de mises en demeure préalables à procès-verbal réalisées par l'inspection du travail* » (action 2), « *nombre de normes ayant fait l'objet d'évolutions pour intégrer la prévention du risque canicule* » (action 3), « *nombre d'heures d'arrêt de travail lié à la canicule pris en charge par le régime BTP-Intempéries* » (action 4)¹⁹⁷ ;
- Pour la mesure 12, les indicateurs « *mise à disposition de méthodologies, guides et outils* » (action 1) et « *lancement des campagnes de communication* » (action 2)¹⁹⁸ ;
- Pour la mesure 13, les indicateurs « *superficies couvertes par la cartographie des îlots de chaleur et des îlots de fraîcheur* » (action 1), « *nombre de territoires accompagnés par Sésame* » (action 3), « *nombre de modules de formations initiales développés, adaptés ou renforcés* », « *nombre de formations dispensées sur la gestion écologique* » (action 5), « *identification des dispositifs d'accompagnement* » et « *création du réseau d'acteurs* » (action 6)¹⁹⁹ ;
- Pour la mesure 14, les indicateurs « *réalisation* » et « *lancement du diagnostic* » (action 1), « *recrutement d'un ETP à la DIHAL pour suivre les enjeux de transition écologique dans le secteur AHI* », « *nombre d'actions déployées à destination des associations (livrables et temps d'animation)* » et « *nombre de partenariats noués avec des organismes clés de la transition* » (action 3)²⁰⁰ ;
- Pour la mesure 15, les indicateurs « *production d'une cartographie des risques* », « *publication de préconisations pour l'adaptation* », et « *nombre d'établissements pénitentiaires faisant l'objet d'une étude de vulnérabilité* » ou « *d'un plan d'adaptation* »²⁰¹ ;

¹⁹⁵ *Ibid.*, pp. 93-97 et p. 99.

¹⁹⁶ *Ibid.*, p. 102.

¹⁹⁷ *Ibid.*, p. 105 et pp. 107-109.

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 112.

¹⁹⁹ *Ibid.*, pp. 115-116 et p. 118.

²⁰⁰ *Ibid.*, p. 120 et 122.

²⁰¹ *Ibid.*, p. 126.

- Pour la mesure 17, les indicateurs « *rapport du HCSP* » (action 1) et « *disponibilité (mise à disposition) de nouveaux outils de surveillance* » (action 2)²⁰² ;
- Pour la mesure 18, l'indicateur « *recommandations émises par le groupe de travail dans le cadre du CNA* » (action 1)²⁰³ ;
- Pour la mesure 19, l'indicateur « *nombre de sites, objets d'un secteur d'information des sols, identifiés en zone basse* » (action 2)²⁰⁴ ;
- Pour la mesure 20, les indicateurs « *réalisation d'une synthèse* » (action 1), « *nouvelle feuille de route de l'ingénierie écologique publiée* » (action 2), « *mise en place d'un réseau national sur les SFN* » (action 3), « *nombre d'animateurs régionaux sur les SFN* » (action 4), « *nombre de personnes formées* » (action 5), « *nombre de campagnes de communication déployées* » (action 6), « *publication de guides opérationnels* » (action 7) et « *mise à disposition d'une cartographie des financements* » (action 8)²⁰⁵ ;
- Pour la mesure 21, les indicateurs « *publication des projections hydrologiques selon la TRACC sur le portail DRIAS-Eau et MEANDRE* » (action 1.1), « *publication des études* » (actions 1.2 et 1.4), « *publication du guide* » (action 1.5), « *nombre de SAGE, de PTGE intégrant la TRACC* » (action 2.1), « *nombre de territoires suivis* » (action 2.2), « *nombre de schémas directeurs d'alimentation en eau potable sur les territoires identifiés en tension* » (action 2.4), « *fréquentation du site VigieEau* » (action 2.6), « *lancement de l'outil numérique* » (action 3.1), « *publication de la cartographie des réseaux et de leur rendement* » (action 3.2), « *évolution de la législation* » (action 4), « *nombre de pays ayant développé le recours aux eaux impropres à la consommation humaine pour des usages domestiques* » (action 6.3), « *publication du rapport IGEDD* » (action 7), « *nombre d'animateurs formés* » (action 8), « *montant des financements alloués pour les mesures d'adaptation* » (action 9.2), « *montant des redevances* » (action 9.3) et « *nombre de sites de baignade étudiés* » (action 10)²⁰⁶ ;
- Pour la mesure 22, les indicateurs « *nombre d'utilisateurs des services climatiques* » (action 1), « *nombre de sessions de sensibilisation de maires organisées* », « *nombre d'élus locaux sensibilisés* », « *nombre d'agents territoriaux* » et « *d'agents de l'État formés* » (action 2), « *nombre de bureaux d'études labellisés* » (action 3), « *nombre de téléchargements du guide* » (action 5) et « *nombre par an de journées d'échange* » (action 6)²⁰⁷ ;
- Pour la mesure 23, les indicateurs « *nombre de PCAET* » et de « *schémas régionaux intégrant la TRACC* » (action 1) et « *nombre de collectivités intégrant la TRACC avec la méthode du "patch 4°C"* » (action 2)²⁰⁸ ;

²⁰² *Ibid.*, pp. 136-137.

²⁰³ *Ibid.*, p. 140.

²⁰⁴ *Ibid.*, p. 143.

²⁰⁵ *Ibid.*, pp. 148-152.

²⁰⁶ *Ibid.*, pp. 155-162 et pp. 166-169.

²⁰⁷ *Ibid.*, pp. 172-173 et p. 175.

²⁰⁸ *Ibid.*, p. 178.

- Pour la mesure 24, les indicateurs « *remise du panorama* » (action 1) et « *publication de la liste de critères* » (action 2)²⁰⁹ ;
- Pour la mesure 25, les indicateurs « *nombre de collectivités accompagnées* » par la mission Adaptation (action 1), « *nombre de groupe d'experts labellisés* » (action 2) et « *nombre de préfectures de département dotées d'un référent adaptation* » (action 3)²¹⁰ ;
- Pour la mesure 26, les indicateurs « *définition du socle d'indicateurs* » (action 1) et « *publication de la ressource méthodologique* » (action 3)²¹¹ ;
- Pour la mesure 27, l'indicateur « *montant du fonds vert en appui au PNACC pour l'axe 2* » (action 2)²¹² ;
- Pour la mesure 28, les indicateurs « *nombre d'utilisateurs du centre de ressources* » dédié à la rénovation et l'adaptation au changement climatique des écoles et établissements scolaires (action 1.1), « *lancement de la réflexion* » (action 1.3), « *diffusion de la fiche pratique* » (action 2), et « *nombre d'établissements recensés* » (action 3)²¹³ ;
- Pour la mesure 29, l'indicateur « *remise des conclusions de l'étude de vulnérabilité sur les établissements ciblés* » (action 1)²¹⁴ ;
- Pour la mesure 30, les indicateurs « *réalisation d'une étude de vulnérabilité nationale* », « *rédaction d'une feuille de route* » (action 1), « *nombre d'autorités organisatrices de la mobilité ayant effectué un recensement des actions d'adaptation sur leur territoire* » (action 2), « *réalisation, publication et diffusion d'un guide sur l'adaptation des services dans les transports collectifs* » (action 3), « *lancement d'un groupe de travail sur l'adaptation* » et « *organisation d'un séminaire par an* » (action 5)²¹⁵ ;
- Pour la mesure 31, les indicateurs « *lancement et restitution des études* » (action 1) et « *publication de l'étude* » (action 2.1)²¹⁶ ;
- Pour la mesure 33, les indicateurs « *pourcentage des entreprises cibles disposant d'une étude de vulnérabilité* » (action 1), « *nombre de consultations de la plateforme* » (action 4), « *réalisation et publication d'une méthode pour étudier la vulnérabilité des chaînes logistiques d'une filière* » (action 6)²¹⁷ ;
- Pour la mesure 34, les indicateurs « *nombre de dispositifs d'aide étudiés et retenus* » (action 1) et « *publications scientifiques sur l'adaptation* » (action 2)²¹⁸ ;

²⁰⁹ *Ibid.*, pp. 180-181.

²¹⁰ *Ibid.*, pp. 184-186.

²¹¹ *Ibid.*, pp. 188-189.

²¹² *Ibid.*, p. 192.

²¹³ *Ibid.*, pp. 197-198.

²¹⁴ *Ibid.*, p. 201.

²¹⁵ *Ibid.*, pp. 212-215 et p. 220.

²¹⁶ *Ibid.*, pp. 226-227.

²¹⁷ *Ibid.*, p. 235, 237 et 239.

²¹⁸ *Ibid.*, p. 241 et 243.

- Pour la mesure 35, les indicateurs « *nombre de projets accompagnés* » (action 2), « *réalisation de l'état de l'art* » (actions 3.1 et 3.2), « *nombre de plans d'adaptation développés* » (action 4), « *création d'un observation national* » (action 5), « *nombre de projets d'investissements analysés dans l'année* » (action 7) et « *rendu de l'étude* » (action 8)²¹⁹ ;
- Pour la mesure 36, les indicateurs « *publication de l'étude prospective et de la cartographie des bassins de production* » (action 1), « *publication de l'étude* » (action 2), « *nombre de professionnels formés* » (action 7) et « *nombre de formations créées* » (action 8)²²⁰ ;
- Pour la mesure 37, les indicateurs « *nombre de diagnostics réalisés* » (action 1), « *pourcentage d'organismes de défense et de gestion sensibilisés* » (action 11), « *plan d'adaptation de l'élevage adopté et publié* » (action 15), « *nombre de formations dispensées* » (action 18), « *nombre de spots publicitaires et/ou articles dans la presse grand public et/ou sur le web* » (action 21), « *décret et arrêté pris* » (action 25), « *nombre de projets soutenus* » (action 26)²²¹ ;
- Pour la mesure 38, les indicateurs « *publication du nouveau PNFB* » (action 1), « *publication du bilan de la phase test* » (action 3), « *montant d'aide d'État octroyé* » (action 4), « *nombre de gestionnaires forestiers et experts formés à l'utilisation des outils sylvo-climatiques* » (action 5), « *publication des lignes directrices* » (action 6), « *publication d'un plan national d'actions "Vieux bois et forêts subnaturelles"* » (action 7), « *publication du plan d'action pour la préservation des sols forestiers* » (action 9), « *publication d'un rapport scientifique* » (action 10), et « *nouveau PNFB publié* » (actions 13 et 14)²²² ;
- Pour la mesure 39, les indicateurs « *nombre de publications* » (action 1), « *nombre de réunions à l'échelle européenne* » portant sur la thématique des stocks halieutiques et des pêcheries (action 2), « *pourcentage de DSF, SDS et/ou de SRDAM et DSBM mis à jour* » (action 6) et « *nombre d'entreprises sensibilisées* » (action 11)²²³ ;
- Pour la mesure 40, l'indicateur « *publication des guides* » (action 1)²²⁴ ;
- Pour la mesure 41, les indicateurs « *nombre d'entreprise ayant utilisé l'outil* » (action 1), « *nombre de téléchargements du guide* » (action 2), « *nombre de filières à enjeux ayant élaboré un guide sectoriel* » (action 3) et « *mise en ligne du catalogue d'outils* » (action 4)²²⁵ ;
- Pour la mesure 42, l'indicateur « *rendu du rapport de mission* » (action 2)²²⁶ ;

²¹⁹ *Ibid.*, pp. 247-250 et p. 252.

²²⁰ *Ibid.*, p. 258 et 262.

²²¹ *Ibid.*, p. 272, p. 278, pp. 282-283 et pp. 285-286.

²²² *Ibid.*, pp. 290-291, pp. 293-296 et pp. 298-299.

²²³ *Ibid.*, pp. 304-305, p. 307 et p. 310.

²²⁴ *Ibid.*, p. 313.

²²⁵ *Ibid.*, pp. 317-319.

²²⁶ *Ibid.*, pp. 321.

- Pour la mesure 43, les indicateurs « *publication du rapport d'accompagnement* » (action 1), « *étude réalisée* » (action 3), « *nombre d'aires protégées ayant élaboré un plan d'adaptation* » (action 5), « *nombre d'outils élaborés pour suivre les écosystèmes glaciaires* » (action 8), « *mise à disposition du modèle* » de l'évolution des fonctions des zones humides (action 11), « *livraison de l'outil permettant de recenser les obstacles à la continuité longitudinale et latérale* » (action 12), « *nombre de publications* » (action 13), « *diffusion d'une campagne de communication* » (action 15)²²⁷ ;
- Pour la mesure 44, les indicateurs « *date de rendu de l'étude* » (action 1), « *tenue [du] calendrier* » (action 4) et « *rendu de l'étude IGEDD/IGAC* » (action 6)²²⁸ ;
- Pour la mesure 45, les indicateurs « *nombre de stratégies d'achat de l'État intégrant des enjeux d'adaptation* » (action 1), « *nombre de mentions de l'adaptation au changement climatique sur le portail* » numérique sur les achats durables (action 2) et « *adoption des trois directives révisées* » (action 4)²²⁹ ;
- Pour la mesure 46, les indicateurs « *production du panorama* » (action 1), « *synthèse du colloque* » (action 2), « *liste et nombre de thèses engagées* » (action 3), « *document de prospective scientifique* » (actions 4, 5 et 6), « *nombre de rencontres et de colloques organisés* » (action 7), « *nombre de chercheurs mobilisés* » et « *nombre de publications réalisées* » (action 8)²³⁰ ;
- Pour la mesure 47, l'indicateur « *nombre de réunions du CNTE [...] pour aborder des thématiques spécifiques de l'adaptation au changement climatique* »²³¹ ;
- Pour la mesure 49, les indicateurs « *réalisation des actions prévues* » (actions 1 et 2), « *personnels formés* » (action 2), « *nombre d'écoles et établissements labellisés E3D* » (action 3), « *nombre d'étudiants de premier cycle* » et « *d'enseignants formés à la transition écologique et au développement durable dans les établissements de l'ESR* » (actions 4 et 5), « *ressources pédagogiques unitaires déposées sur le site de l'UVED* » (action 6), « *création d'un enseignement de licence/master "adaptation"* » (action 7), « *nombre d'établissements mettant en place des actions pour valoriser l'engagement des étudiants ou des personnels sur la transition écologique* » (action 8), « *réalisation et mise à disposition d'un univers virtuel immersif* » (action 9), « *nombre de projets étudiants rendus* » (action 10)²³² ;
- Pour la mesure 51, les indicateurs « *nombre de démonstrateurs d'IA au service de l'adaptation au changement climatique* » (action 1), « *nombre de collectivités ayant recours à l'intelligence artificielle pour des mesures d'adaptation au changement climatique* » (action 2), « *nombre d'agents sensibilisés à l'intelligence artificielle* » (action 3) et « *nombre de publications* »²³³ ;

²²⁷ *Ibid.*, pp. 326-327, pp. 329-330 et pp. 332-334.

²²⁸ *Ibid.*, p. 337 et pp. 340-341.

²²⁹ *Ibid.*, pp. 346-348.

²³⁰ *Ibid.*, pp. 351-356.

²³¹ *Ibid.*, p. 359.

²³² *Ibid.*, pp. 369-373 et pp. 375-376.

²³³ *Ibid.*, pp. 381-383

- Pour la mesure 52, les indicateurs « *lancement des études et déploiement des actions de communication* » (action 1) et « *lancement de la première édition* » d'une semaine de l'adaptation (action 2)²³⁴.

89.

Parallèlement, le nombre d'indicateurs permettant de mesurer les effets des mesures adoptées, notamment sur l'exposition aux risques et la réduction des vulnérabilités, apparaît extrêmement faible – une vingtaine seulement, sur plus de 310 actions proposées par le Plan.

Ainsi, il s'agit presque exclusivement des indicateurs suivants :

- Pour la mesure 3, « *gain net en linéaire de baie* » (action 7)²³⁵ ;
- Pour la mesure 7, « *part de la population déclarant avoir conscience du risque* » (action 6)²³⁶ ;
- Pour la mesure 8, « *nombre de moyens de lutte Incendie/ Secours et de détection acquis par les [services d'incendie et de secours]* » (action 1)²³⁷ ;
- Pour la mesure 9, « *nombre de bâtiments construits avec une exigence de confort d'été et de confort thermique outre-mer* » (action 3)²³⁸ ;
- Pour la mesure 11, « *nombre de travailleurs retirés d'une situation de danger grave et imminent à la suite d'un arrêt de travaux en cas de vague de chaleur prononcé par un agent de contrôle* » (action 2)²³⁹ ;
- Pour la mesure 13, « *surface renaturée avec la contribution financière du Fonds vert* » (actions 2 et 4) et « *surface désimperméabilisée avec la contribution financière du Fonds vert* » (action 2)²⁴⁰ ;
- Pour la mesure 14, « *nombre de places d'hébergement rénovées en tenant compte du confort d'été* »²⁴¹ ;
- Pour la mesure 16, « *nombre d'espèces exotiques envahissantes présentes par département métropolitain et territoire ultramarin d'ici à 2030* » (action 6)²⁴² ;
- Pour la mesure 19, « *nombre de sites dépollués et aménagés par les collectivités* » (action 2)²⁴³ ;

²³⁴ *Ibid.*, pp. 369-373 et pp. 375-376.

²³⁵ *Ibid.*, p. 56.

²³⁶ *Ibid.*, p. 86.

²³⁷ *Ibid.*, p. 89.

²³⁸ *Ibid.*, p. 98.

²³⁹ *Ibid.*, p. 107.

²⁴⁰ *Ibid.*, pp. 116-117.

²⁴¹ *Ibid.*, p. 121.

²⁴² *Ibid.*, p. 133.

²⁴³ *Ibid.*, p. 143.

- Pour la mesure 21, « longueur de noues créées », « surface de sols désimperméabilisée » (action 4), « estimation des volumes d'eau économisés » (actions 5.3 et 6.2) et « évolution de l'état de pollution des sites étudiés » (action 10)²⁴⁴ ;
- Pour la mesure 27, « part des projets intégrant le climat futur » (action 2)²⁴⁵ ;
- Pour la mesure 28, « nombre d'écoles et d'établissements scolaires rénovés globalement » (action 1.2)²⁴⁶ ;
- Pour la mesure 31, « nombre de postes renforcés vis-à-vis du risque d'inondation » (action 2.6)²⁴⁷ ;
- Pour la mesure 34, « nombre d'entreprises ayant recours à l'activité partielle pour des raisons liées au changement climatique qui ont pris des engagements spécifiques pour s'adapter aux conséquences de celui-ci » (action 3.3)²⁴⁸ ;
- Pour la mesure 37, « linéaire de haies plantées » (action 3) et « nombre de sites maintenus ou revalorisés sur la base de pratiques aquacoles s'appuyant sur des solutions fondées sur la nature » (action 7)²⁴⁹ ;
- Pour la mesure 38, « surface forestière renouvelée », « nombre d'arbres plantés » (action 2), et « surface de forêts dégradées restaurées » (action 12)²⁵⁰ ;
- Pour la mesure 43, « surface de zones humides restaurées » et « surface de zones humides protégées » (action 4)²⁵¹.

90.

Plus largement, le PNACC 3 n'effectue pas de retour d'expérience sur l'efficacité des mesures proposées dans les stratégies et plans précédents, en dépit des nombreux rapports établis depuis une dizaine d'années, émanant d'organismes, d'autorités ou d'institutions divers, ayant identifié des faiblesses et des axes d'amélioration dans de nombreux domaines²⁵².

²⁴⁴ *Ibid.*, p. 161, 164, 166 et 169.

²⁴⁵ *Ibid.*, p. 192.

²⁴⁶ *Ibid.*, p. 196.

²⁴⁷ *Ibid.*, p. 230.

²⁴⁸ *Ibid.*, p. 244.

²⁴⁹ *Ibid.*, p. 273 et 276.

²⁵⁰ *Ibid.*, p. 291 et 297.

²⁵¹ *Ibid.*, p. 328.

²⁵² De façon non exhaustive, voir : CGEDD, *Évaluation du plan national d'adaptation au changement climatique*, Rapport n° 010178-01, 2015, disponible sur : https://igedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Affaires-0009000/010178-01_rapport.pdf; ONERC, *Adaptation au changement climatique - Évaluation de la démarche nationale et recommandations*, 2016, disponible sur : https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/ONERC_Rapport_2016_EvaluationPnacc_WEB_0.pdf; HCC, *Renforcer l'atténuation, engager l'adaptation*, Rapport annuel 2021, disponible sur : <https://www.hautconseilclimat.fr/publications/rapport-annuel-2021-renforcer-lattenuation-engager-ladaptation/>; IGEDD, « Mission de parangonnage sur les politiques d'adaptation au changement climatique », 2022, disponible sur : https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/014450-01_rapport_cle2c9a14.pdf. HCC, *Tenir le cap*

Enfin, au-delà des quelques indicateurs précités, il ne définit pas de critères d'évaluation, permettant de mesurer les progrès accomplis, d'évaluer les faiblesses éventuelles, ou d'identifier des pistes de progression.

91.

Dans ces conditions, le système de suivi mis en place par le PNACC 3 – qui ne répond pas aux recommandations formulées par l'IGEDD (voir *supra*) – ne permettra pas de mesurer efficacement les progrès accomplis en matière d'adaptation au changement climatique, de diminution de l'exposition aux risques et de réduction des vulnérabilités.

Dans son avis sur le PNACC 3, le Haut Conseil pour le Climat observe ainsi que :

« Malgré les efforts entrepris, l'ensemble des enseignements des deux premiers PNACC n'ont pas été complètement tirés. Les différents exercices d'évaluation d'inspection et de concertation ont permis d'identifier plusieurs axes de progrès dans une diversité de domaines (ex. surmortalité lors des canicules, prévention des risques, aménagement littoral, risque de non assurabilité de certains territoires, préservation de la ressource en eau, confort d'été dans les bâtiments) pour tenir compte des besoins d'adaptation croissants. Mais le PNACC 3 n'effectue pas de retour d'expérience sur l'efficacité des mesures proposées dans les plans précédents et ne propose pas de critères d'évaluation permettant d'estimer les progrès accomplis.

L'adaptation de changement climatique est un processus itératif dont l'amélioration dépend beaucoup d'un système de suivi, d'évaluation et d'apprentissage robuste permettant de mesurer l'effet réel de la politique d'adaptation sur la réduction de l'exposition et de la vulnérabilité au changement climatique. Pourtant, hormis quelques indicateurs qui permettent d'évaluer les résultats des actions d'adaptation, la plupart des indicateurs du PNACC 3 se concentrent sur le suivi administratif de la mise en œuvre. Dans l'ensemble, ce système de suivi ne permettra pas de mesurer les progrès accomplis dans la réduction de l'exposition et de la vulnérabilité au changement climatique, ce qui est crucial pour l'efficacité des efforts d'adaptation.

Les travaux scientifiques internationaux, en particulier sur les indicateurs ou les principes de meilleure reconstruction après catastrophe, pourraient guider la structuration d'un système permettant de suivre l'évolution des impacts, de l'exposition et de la vulnérabilité au changement climatique, d'évaluer l'efficacité des mesures du PNACC 3 et de les améliorer au fur et à mesure de la mise en œuvre en fonction des retours d'expérience » (soulignement ajouté)²⁵³.

Dès lors, en ne prévoyant pas de mécanisme d'évaluation et de suivi suffisamment robuste, permettant de véritablement évaluer l'efficacité des mesures proposées, le PNACC 3 méconnaît, à nouveau, les dispositions précitées de l'article 5 du règlement (UE) n° 2021/1119.

de la décarbonation, protéger la population, Rapport annuel 2024, disponible sur : <https://www.hautconseilclimat.fr/publications/rapport-annuel-2024-tenir-le-cap-de-la-decarbonation-protger-la-population/> ; Cour des comptes, *L'action publique en faveur de l'adaptation au changement climatique*, Rapport public annuel 2024, disponible sur : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-rapport-public-annuel-2024>.

²⁵³ HCC, *Avis sur le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 3) : une première étape pour garantir la résilience et la protection des populations*, mars 2025, pp. 9-10, disponible sur : <https://www.hautconseilclimat.fr/publications/avis-sur-le-plan-national-dadaptation-au-changement-climatique-pnacc-3/>.

92.

En définitive, il ressort des développements qui précèdent que le PNACC 3 ne permettra pas de garantir, à lui seul, l'adaptation de la France au changement climatique.

Le Haut Conseil pour le Climat s'est clairement prononcé en ce sens, en relevant que « *même si le PNACC 3 constitue une étape importante [...], la France n'est pas encore prête à faire face aux impacts du changement climatique* »²⁵⁴.

Plus largement, ce Plan « *ne satisfait pas à l'ensemble [des] recommandations [de la stratégie de l'Union européenne en matière d'adaptation]* » et devrait « *être complété pour s'inscrire dans la nomenclature européenne* »²⁵⁵.

À tous égards, le PNACC 3 méconnaît donc les dispositions du règlement (UE) n° 2021/1119.

Sa révision s'impose – afin, notamment, de tenir compte des recommandations formulées par le Haut Conseil pour le Climat²⁵⁶.

²⁵⁴ *Ibid.*, p. 4.

²⁵⁵ *Ibid.*, p. 4.

²⁵⁶ *Ibid.*, pp. 21-25.

II.B. SUR L'INSUFFISANTE PRISE EN COMPTE DES RISQUES NATURELS MAJEURS DANS LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION DES RISQUES

93.

Les politiques d'adaptation au changement climatique ont, notamment, pour objectifs « *d'anticiper les impacts à attendre du changement climatique, [et] de limiter leurs dégâts éventuels en intervenant sur les facteurs qui contrôlent leur ampleur* », comme « *l'urbanisation des zones à risques* »²⁵⁷.

À ce titre, l'adaptation implique, nécessairement, de mieux maîtriser l'exposition des personnes aux risques naturels résultant du changement climatique, et de prévenir efficacement ces risques – principalement à travers des documents de prévention, tels que les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN) (voir *supra*).

Or, l'appréhension des risques liés au changement climatique par ces documents reste lacunaire.

94.

D'une part, certains risques, pourtant connus, demeurent insuffisamment pris en compte dans le cadre des PPRN – comme les cyclones, les feux de forêt, l'érosion côtière ou les phénomènes de retrait-gonflement des argiles²⁵⁸.

95.

(i) S'agissant, par exemple, des cyclones tropicaux, le GIEC opère un lien entre le réchauffement climatique et leur intensification.

Ainsi, il indiquait, en 2021, que :

« Il existe une relation directe entre l'amplification de nombreux changements au sein du système climatique et l'augmentation du réchauffement planétaire. Il s'agit notamment [...] de l'augmentation de la proportion de cyclones tropicaux intenses.

Il est très probable que les précipitations extrêmes s'intensifieront et deviendront plus fréquents dans la plupart des régions pour chaque hausse supplémentaire du réchauffement planétaire. A l'échelle mondiale, il est projeté que les précipitations journalières extrêmes s'intensifieront d'environ 7 % pour chaque degré (°C) de réchauffement planétaire supplémentaire (degré de confiance élevé). Il est projeté que la proportion de cyclones tropicaux intenses (catégorie 4–5) et la vitesse maximale des vents des cyclones tropicaux les plus intenses augmenteront avec la hausse du réchauffement planétaire (degré de confiance élevé) » (soulignement ajouté)²⁵⁹.

²⁵⁷ Min. de la transition écologique, « Adaptation de la France au changement climatique », 2025, disponible sur : <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/adaptation-france-changement-climatique>.

²⁵⁸ Sur le phénomène de retrait-gonflement des argiles, voir *infra*.

²⁵⁹ GIEC, *Changement climatique 2021, Les bases scientifiques physiques, Résumé à l'intention des décideurs, Contribution du Groupe de travail I au Sixième rapport d'évaluation du GIEC*, pp. 16-17, disponible sur : https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WG1_SPM_French.pdf.

Plus largement, il est établi que « *le changement climatique est un facteur d'aggravation majeur des aléas de type hydro-climatiques et marins (cyclones, inondations, submersion marine, vent, pluviométrie, érosion) qui se traduit par une élévation des températures et du niveau de la mer, et une recrudescence des phénomènes météorologiques extrêmes* »²⁶⁰.

96.

Surtout, les territoires ultramarins sont directement concernés par ce risque d'aggravation des épisodes cycloniques – comme en témoignent, déjà, les cyclones « *Irma* » et « *Maria* » (2017) dans les Antilles, « *Belal* » (2024) et « *Garance* » (2025) à La Réunion, ou « *Chido* » (2024), à Mayotte.

Sur ce point, un rapport parlementaire sur la gestion des risques naturels majeurs dans les territoires d'Outre-mer, présenté au mois de mai 2024, soulignait que :

« D'après le modèle de prévision "Arpege-climat" de Météo-France, le réchauffement attendu serait particulièrement marqué dans la région Caraïbes. [...] »

Si le modèle prédit une diminution du nombre de cyclones aux Antilles (les projections devant néanmoins être prises avec précaution d'après Météo-France, en tenant compte des limites du modèle Arpege-climat), les ouragans les plus intenses (de catégories 4 et 5) seraient en revanche plus fréquents [...]. Les pluies cycloniques devraient également être amenées à augmenter de 5 à 15 % du fait de l'augmentation de la température de l'air.

Dans l'océan Indien, les résultats du projet "Building résilience in the indien Ocean" (BRIO) 2021 qui vise à développer des projections climatiques à haute résolution sur le climat de la région jusqu'à l'horizon 2100, montrent [...] une probable diminution du nombre total de systèmes dépressionnaires dans le sud-ouest de l'océan Indien, une légère hausse des systèmes intenses ou très intenses et une probable augmentation des cyclones d'intensité maximale. En outre, la latitude où sont observés actuellement les maximums d'intensité cyclonique devrait migrer vers le sud ; ce qui signifierait un risque accru de cyclones d'extrême intensité à La Réunion, Mayotte et Maurice » (soulignement ajouté)²⁶¹.

Du reste, les dégradations causées par ces épisodes cycloniques affectent durablement les conditions de vie des habitants de ces territoires, et génèrent des difficultés accrues d'accès à l'eau, aux soins, aux infrastructures, à l'éducation, ainsi qu'à l'ensemble des services publics²⁶².

²⁶⁰ M. Kamardine et G. Vuilletet, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la gestion des risques naturels majeurs dans les territoires d'outre-mer*, Assemblée nationale, 2024, n° 2659, Tome I, p. 31, disponible sur : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cerisnatom/l16b2659-ti_rapport-enquete.pdf.

²⁶¹ *Ibid*, pp. 32-33.

²⁶² S'agissant, par exemple, de l'impact des épisodes cycloniques sur l'éducation des enfants, voir : HCC, *Tenir le cap de la décarbonation, protéger la population*, Rapport annuel 2024, p. 43, disponible sur : <https://www.hautconseilclimat.fr/publications/rapport-annuel-2024-tenir-le-cap-de-la-decarbonation-protger-la-population/>.

97.

En dépit de ce constat, le risque cyclonique demeure insuffisamment pris en compte dans les documents de prévention des risques.

Et pour cause : le déploiement des PPRN, qui constituent « *la pierre angulaire juridique (responsabilité) et financière (indemnisation) de la prévention* »²⁶³, est inégalement assuré dans les territoires ultramarins.

Comme le résume le rapport parlementaire précité :

« [...] Le plan de prévention des risques naturels (PPRN) constitue l'instrument essentiel de l'action de l'État en matière de prévention des risques dans les territoires. [...] Il régit l'utilisation des sols en fonction de leur degré d'exposition connu aux risques et délimite ainsi des zones sur lesquels s'appliquent des mesures d'interdiction de construction ou d'exploitation et des prescriptions le cas échéant. [...] »

Les territoires ultramarins sont inégalement dotés de cet outil qui constitue pourtant une clé de voûte pour assurer la protection des personnes et des biens dans les zones exposées à un ou plusieurs risques naturels majeurs. [...]

La Guyane et Mayotte sont les départements les plus faiblement couverts. À Mayotte, seules sept communes sont couvertes par un PPRN approuvé (Aconia, Bandraboua, Dembèni, Dzaoudzi-Labattoir, Koungou, M'tsamboro, Pamandzi) ; 17 demeurent prescrits. En Guyane, moins de la moitié des communes est couverte par un PPRN opposable (10 sur un total de 22 communes) » (soulignement ajouté)²⁶⁴.

De façon comparable, la Cour des comptes relevait, en 2024, que :

« L'adoption des documents de planification est inégalement assurée. [...] »

Concernant les collectivités d'outre-mer, il n'existe aucun PPRN à Wallis-et-Futuna et seules trois communes sur 48 l'ont approuvé en Polynésie française. En Nouvelle-Calédonie, la persistance d'une ambiguïté sur la répartition des compétences entre les différents acteurs institutionnels entretient la confusion. Depuis le transfert de la compétence de sécurité civile en 2014, la Nouvelle-Calédonie n'est pas parvenue à élaborer son schéma d'analyse et de couverture des risques, ni à actualiser ses plans ORSEC généraux. Par ailleurs, la documentation sur les risques y est de manière générale lacunaire : le DDRM, adopté en 2016 et non mis à jour depuis, n'apporte que des informations trop générales. Les plans communaux de sauvegarde, préformatés et largement inadaptés aux enjeux, ont été adoptés par 11 communes sur 33. Seules quelques communes ont adopté et publié leur DICRIM » (soulignement ajouté)²⁶⁵.

²⁶³ Cour des comptes, « La prévention des catastrophes naturelles liées au climat en outre-mer », Rapport public annuel 2024, p. 119, disponible sur : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2024-03/20240312-RPA-2024-ENPA-prevention-catastrophes-naturelles-outre-mer.pdf>.

²⁶⁴ M. Kamardine et G. Vuilletet, Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la gestion des risques naturels majeurs dans les territoires d'outre-mer, Assemblée nationale, 2024, n° 2659, Tome I, pp. 59-60, sur : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cerisnatom/116b2659-ti_rapport-enquete.pdf.

²⁶⁵ Cour des comptes, « La prévention des catastrophes naturelles liées au climat en outre-mer », Rapport public annuel 2024, p. 119, disponible sur : <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/68856>.

98.

(ii) De même, il est établi que le dérèglement climatique accentue le risque de feux de forêt.

En ce sens, l'INRAE soulignait, dans le cadre d'un rapport consacré aux effets du changement climatique sur l'activité des feux de forêt, publié en 2023, que :

« Le dérèglement climatique induit une hausse des risques d'incendies à des niveaux inédits, ce qui menace des zones jusque-là épargnées. Les feux de forêts qui concernent des surfaces importantes (plus de 20 ha) - historiquement concentrés sur le pourtour méditerranéen et la Corse, la Gironde, les Landes et le Lot et Garonne - vont s'étendre à de nouvelles régions dans les années à venir. Ainsi, le Haut-Languedoc, les Causses, les Cévennes et les Monts d'Ardèche, l'arrière-pays provençal, les 2/3 nord des Landes et une partie de la Dordogne sont concernés par cette expansion. À cette expansion géographique s'ajoute l'intensification des grands feux (plus de 100 ha) aussi bien dans le Sud-Ouest que dans le Sud-Est » (soulignement ajouté)²⁶⁶.

Pourtant, force est de constater que le nombre de plans de prévention des risques d'incendies de forêts approuvés demeure très « faible »²⁶⁷ – puisqu'il s'élevait uniquement à 272 en 2024, selon les données fournies par la Cour des comptes²⁶⁸.

99.

(iii) Un constat similaire peut être dressé pour les risques de submersion marine et d'érosion côtière.

Sur ce point, la Cour des comptes soulignait, en 2024, que :

« L'érosion côtière est un phénomène naturel, qui se définit comme une perte de matériaux vers la mer touchant tous les types de littoraux, sableux, vaseux ou rocheux. [...] Elle se traduit par un recul du trait de côte, temporaire ou permanent. [...] »

À la différence de l'érosion, la submersion marine est une inondation rapide et de courte durée de la zone côtière intervenant lors de conditions météorologiques et océaniques défavorables. [...]

Le recul du trait de côte, phénomène ancien et historique, est aggravé par le changement climatique. Celui-ci engendra de nombreux phénomènes qui affecteront le littoral et potentiellement l'érosion côtière. Il en va ainsi de la modification de la direction moyenne des houles, qui peut influencer les transports de sédiments littoraux et, en conséquence, le taux moyen d'érosion. Les épisodes de submersion marine et de recul du trait de côte majeurs, survenant lors de tempêtes intenses, devraient également être plus fréquents. Les précipitations pourraient en outre augmenter aux hautes latitudes, et donc accentuer l'érosion côtière d'origine aérienne. [...]

²⁶⁶ INRAE, « Le dérèglement climatique attise les risques de feux de forêts », 2024, disponible sur : <https://www.inrae.fr/actualites/dereglement-climatique-attise-risques-feux-forets>. Voir également : INRAE, *Projections des effets du changement climatique sur l'activité des feux de forêt au 21^{ème} siècle : rapport final*, 2023, disponible sur : <https://hal.inrae.fr/hal-04149936v1>.

²⁶⁷ Cour des comptes, « La gestion durable de la forêt métropolitaine, quelle adaptation au changement climatique », Rapport public annuel 2024, p. 30, disponible sur : <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/68854>.

²⁶⁸ *Ibid.*

Le risque littoral sera également aggravé par l'élévation prévisible du niveau de la mer. Ce processus est essentiellement dû à la fonte des calottes glaciaires et des glaciers continentaux, ainsi qu'à la dilatation des océans. Il entraîne l'envahissement chronique puis permanent du littoral par la mer. Son ampleur dépend des émissions de gaz à effet de serre (GES) et des mécanismes physiques à l'œuvre dans l'océan. Il est désormais admis que l'élévation prévisible du niveau de la mer se poursuivra pendant plusieurs siècles en raison de l'inertie thermique des océans, y compris en cas de très forte réduction des émissions de GES » (soulignement ajouté)²⁶⁹.

Or, les territoires menacés par le recul du trait de côte demeurent insuffisamment couverts par les plans de prévention des risques littoraux (PPRL) – qui constituent une déclinaison des PPRN, destinée à cartographier les risques de submersion marine et d'érosion.

Selon la Cour des comptes :

« Plus de dix ans après Xynthia, la couverture en PPRL des territoires menacés par le recul du trait de côte n'est toutefois pas complète. Le Cerema a relevé que sur les 52 communes les plus concernées, selon le niveau de surface d'habitation qui disparaîtra à cause de l'érosion d'ici 2100, 37 ne sont pas couvertes par un PPRL, soit environ 70 % d'entre elles. Le fait qu'aucun PPRL ne soit applicable à un nombre important de territoires fortement menacés par l'érosion côtière n'est pas satisfaisant. Cette carence est rarement compensée par l'élaboration d'un diagnostic du risque porté par les collectivités elles-mêmes ou par un autre acteur pour être ensuite traduit dans leurs documents d'urbanisme. En conséquence, en l'absence de cartographie de l'aléa ayant une valeur juridique dans ces communes, l'urbanisation s'y poursuit sans prise en compte de la problématique du recul du trait de côte. Une forte tendance à la densification des logements, bâtiments, activités et équipements menacés par le recul du trait de côte caractérise donc ces zones littorales dont la vulnérabilité pourrait, dès lors, être aggravée, et le coût d'éventuelles opérations de relocalisation à l'avenir, accru » (soulignement ajouté)²⁷⁰.

Par ailleurs, même dans les territoires couverts par un PPRL, la plupart d'entre eux ne tiennent pas compte de l'élévation prévisible du niveau de la mer pour apprécier le risque d'érosion côtière – conduisant à minorer l'appréciation des risques liés au changement climatique.

Sur ce point, la Cour des comptes relevait que :

« Lorsque les territoires menacés sont couverts par des PPRL, ces derniers ne tiennent pas compte de l'élévation prévisible du niveau de la mer causée par le changement climatique dans le calcul des projections de recul du trait de côte, contrairement à ce qui prévaut pour le risque de submersion marine. En conséquence, les PPRL cartographient des bandes d'érosion côtière dont la superficie est susceptible d'être sous-estimée. Persiste ainsi un risque que l'urbanisation se poursuive dans des zones menacées par le recul du trait de côte.

²⁶⁹ Cour des comptes, « La gestion du trait de côte en période de changement climatique », Rapport public annuel 2024, pp. 53-57, disponible sur <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/68855>. Voir, s'agissant de l'élévation du niveau de la mer : GIEC, *Changement climatique 2021, Les bases scientifiques physiques, Résumé à l'intention des décideurs, Contribution du Groupe de travail I au Sixième rapport d'évaluation du GIEC*, pp. 23-24, disponible sur : https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WG1_SPM_French.pdf.

²⁷⁰ *Ibid.*, p. 61.

[Seuls] certains établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), comme les communautés de communes de la Terre-des-Deux-Caps (Pas-de-Calais) ou Cap-Atlantique (Loire-Atlantique), ont lancé l'élaboration de cartographies intégrant l'élévation prévisible du niveau de la mer pour remédier à cette carence » (soulignement ajouté)²⁷¹.

Du reste, alors que l'article L. 321-15 du code de l'environnement prévoit l'identification, par décret, des communes exposées à l'érosion côtière (voir *supra*), la liste établie par le décret n° 2022-750 du 29 avril 2022, telle que modifiée par le décret n° 2024-531 du 10 juin 2024, ne comporte que 317 communes – quand le CEREMA évalue à 500 le nombre de communes concernées par ce phénomène²⁷².

À tous égards, la prise en compte de ce risque apparaît donc insuffisante.

100.

(iv) En outre, le changement climatique constitue également un facteur d'aggravation du risque d'inondations.

En ce sens, un rapport parlementaire, présenté au mois de septembre 2024, souligne que :

« Il n'est pas inutile de rappeler que le changement climatique n'est pas seulement une perspective, mais que ses conséquences concrètes sur la fréquence et l'intensité des catastrophes naturelles sont déjà observées sur la période récente, comme en témoignent les inondations et les submersions marines.

Il est établi que l'évolution du climat a conduit à une hausse globale de la pluviométrie en France métropolitaine. [...]

L'augmentation des pluies est liée à celle de la température, car une atmosphère plus chaude peut transporter davantage de vapeur d'eau. [...]

Des précipitations en moyenne plus élevées ne sont d'ailleurs pas incompatibles avec la progression parallèle des épisodes de sécheresse, dans la mesure où la hausse de la pluviométrie se traduit d'abord par une intensification des épisodes de pluies extrêmes. [...]

D'une manière générale, l'augmentation de la fréquence des précipitations intenses, devrait conduire à une aggravation globale des inondations par ruissellement, qui touchera principalement les territoires qui sont déjà les plus concernés par ces catastrophes naturelles.

Concernant les inondations par débordement, la situation est plus contrastée : le changement climatique conduira à une transformation de l'humidité des sols, qui pourra se traduire par une augmentation ou une diminution des inondations selon les régions. [...]

²⁷¹ Ibid., p. 61.

²⁷² CEREMA, « Les enjeux du recul du trait de côte d'ici à 2100 », Synthèse, 2024, disponible sur : https://www.cerema.fr/fr/system/files?file=documents/2024/12/cerema-tc-les_syntheses.pdf.

Sur l'ensemble du territoire français, la sinistralité relative aux inondations pourrait connaître une progression située entre 6 % et 19 % à l'horizon 2050 » (soulignement ajouté)²⁷³.

Toutefois, ce risque demeure insuffisamment pris en compte dans les plans de prévention du risque d'inondation (PPRI).

En particulier, si « la couverture du territoire par les [PPRI] – qui constituent un outil essentiel pour réduire la vulnérabilité des personnes et des biens face aux inondations – a incontestablement progressé »²⁷⁴, elle n'est toujours pas achevée : ainsi, comme le relevait le rapport parlementaire précité, il est « étonnant que certains territoires fortement sinistrés par les inondations survenues en 2023 et au début de l'année 2024, comme le marais audomarois ou la Lys supérieure dans le Pas-de-Calais, ne soient pas couverts par un PPRI approuvé »²⁷⁵.

Surtout, les PPRI existants n'intègrent pas suffisamment les effets du changement climatique, et laissent de côté certains aléas – comme le ruissellement.

Aux termes du rapport précité :

« Si les stratégies de prévention des inondations connaissent une large diffusion, elles pourraient gagner en efficacité grâce à une approche plus intégrée, prenant en compte l'ensemble des aléas auquel chaque territoire est exposé.

Le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) [...] a souligné auprès des rapporteurs la nécessité de privilégier une approche multi-aléas, en particulier dans le contexte de changement climatique. [...]

Les travaux conduits par les rapporteurs ont permis d'identifier des réelles carences dans la prise en compte des aléas ruissellement dans les stratégies de lutte contre les inondations. En 2017 déjà, le commissariat général au développement durable (CGDD) avait indiqué dans un rapport que le ruissellement demeurait "le parent pauvre de la prévention des inondations".

Cet aléa peut pourtant engendrer des dégâts importants. [...]

[...] En outre, une meilleure prise en compte du dérèglement climatique dans les PPRn s'avère nécessaire. La direction générale du Trésor souligne ainsi la nécessité de disposer de cartes intégrant les effets du changement climatique, qui pourrait modifier localement le zonage du risque pour certains phénomènes naturels, dont les inondations par débordement ou par ruissellement.

Dans le cadre du troisième plan d'adaptation au changement climatique, [...] les effets du changement climatique sur les risques naturels devront être pris en compte » (soulignement ajouté)²⁷⁶.

²⁷³ J.-F. Rapin et J.-Y. Roux, Rapport d'information fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la commission des finances par la mission conjointe de contrôle relative aux inondations survenues en 2023 et au début de l'année 2024, Sénat, 2024, n° 775, pp. 46-53, sur : <https://www.senat.fr/rap/r23-775/r23-7751.pdf>.

²⁷⁴ Ibid., p. 12.

²⁷⁵ Ibid., p. 122.

²⁷⁶ Ibid., pp. 112-113 et p. 123.

101.

(v) Enfin, et plus largement, l'analyse des arrêtés portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, publiés en 2024 au Journal officiel, permet de constater que 63 % d'entre eux concernaient la survenance de risques et d'événements – vents cycloniques, inondations, mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols, etc. – qui n'étaient pas couverts, dans les communes considérées, par un PPRN²⁷⁷.

102.

D'autre part, alors que « *le changement climatique impose de mettre régulièrement à jour les projections, la plupart du temps à la hausse* »²⁷⁸, les PPRN reposent souvent sur des données anciennes, ne tenant pas compte des scénarios les plus récents.

103.

Ce constat s'applique, notamment, aux plans de prévention des risques littoraux.

En effet, pour apprécier le risque de submersion marine, nombre de ces plans s'appuient encore sur les principes dégagés par la circulaire du 27 juillet 2011 relative à la prise en compte du risque de submersion marine dans les plans de prévention des risques naturels littoraux²⁷⁹, et le guide méthodologique des plans de prévention des risques littoraux, publié en 2014²⁸⁰.

Or, ces deux textes retiennent l'hypothèse d'une « *augmentation du niveau marin égale à 60 cm à l'horizon 2100* » – elle-même fondée sur les projections les plus pessimistes du quatrième rapport d'évaluation du GIEC publié en 2007, annonçant, pour la décennie 2090-2099, une élévation du niveau moyen de la mer comprise entre 0,18 et 0,59 mètre, par rapport à la période 1980-1999²⁸¹.

Toutefois, ces projections ont, depuis, été réévaluées à la hausse, par le GIEC lui-même.

Dès 2014, les travaux menés dans le cadre de son cinquième rapport d'évaluation indiquaient ainsi que, « *pour la période 2081-2100 par rapport à 1986-2005, l'élévation [serait] probablement comprise entre 0,26 et 0,55 m pour le RCP2,6, et entre 0,45 et 0,82 m pour le RCP8,5 (degré de confiance moyen)* »²⁸².

²⁷⁷ Plus spécifiquement, il apparaît que sur les 3 649 reconnaissances de l'état de catastrophe naturelle survenues à la suite d'inondations, 1 941 concernaient des territoires non couverts par un PPRN.

²⁷⁸ Cour des comptes, « La gestion du trait de côte en période de changement climatique », Rapport public annuel 2024, p. 62, disponible sur <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/68855>.

²⁷⁹ Circulaire du 27 juillet 2011 relative à la prise en compte du risque de submersion marine dans les plans de prévention des risques naturels littoraux, disponible sur : <https://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/notice?id=Bulletinofficiel-0025182&reqId=9497407c-3c16-4990-b1e9-687cb5e0ba7a&pos=8>.

²⁸⁰ DGPR et SRNH, *Guide méthodologique : Plan de prévention des risques littoraux*, 2014, disponible sur : https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Guide_m%C3%A9thodo_PPRN_%202014.pdf.

²⁸¹ Voir : GIEC, *Changements climatiques 2007 – Les éléments scientifiques, Contribution du groupe de travail I au Quatrième rapport d'évaluation du GIEC*, p. 13, disponible sur : <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2020/02/ar4-wg1-sum-vol-fr.pdf>.

²⁸² Voir : GIEC, *Changements climatiques 2014 – Rapport de synthèse*, p. 30, disponible sur : https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/SYR_AR5_FINAL_full_fr.pdf. Voir également : GIEC, *Changements climatiques 2013 – Les éléments scientifiques, Contribution du groupe de travail I au Cinquième rapport d'évaluation du GIEC*, p. 25, disponible sur : https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/WG1AR5_SummaryVolume_FINAL_FRENCH.pdf.

Surtout, le dernier rapport du GIEC, publié en 2021, retient, pour sa part, une élévation du niveau moyen des mers allant de 0,28 à 1,01 mètre – et n'exclut pas que cette élévation puisse approcher les 2 mètres, compte tenu de l'incertitude liée à la fonte des calottes glaciaires.

Plus précisément, ce rapport énonce que :

« Il est quasi-certain que l'élévation du niveau moyen de la mer à l'échelle du globe se poursuivra au cours du 21^e siècle. Par rapport à 1995–2014, l'élévation probable du niveau moyen de la mer à l'échelle du globe d'ici à 2100 est de 0,28 à 0,55 m dans le cas du scénario de très basses émissions de GES (SSP1-1.9) ; de 0,32 à 0,62 m dans le cas du scénario de basses émissions de GES (SSP1-2.6) ; de 0,44 à 0,76 m dans le cas du scénario d'émissions de GES intermédiaires (SSP2-4.5) ; et de 0,63 à 1,01 m dans le cas du scénario d'émissions de GES très élevées (SSP5-8.5). Par rapport à la même période de référence, l'élévation probable d'ici à 2150 est de 0,37 à 0,86 m dans le cas du scénario d'émissions très faibles (SSP1-1.9) ; de 0,46 à 0,99 m dans le cas du scénario d'émissions faibles (SSP1-2.6) ; de 0,66 à 1,33 m dans le cas du scénario intermédiaire (SSP2-4.5) ; et de 0,98 à 1,88 m dans le cas du scénario d'émissions très élevées (SSP5-8.5) (degré de confiance moyen)³⁵. Une élévation du niveau moyen de la mer à l'échelle du globe supérieure à la fourchette probable – approchant 2 m d'ici à 2100 et 5 m d'ici à 2150 dans le cas d'un scénario d'émissions de GES très élevées (SSP5-8.5) (degré de confiance faible) – ne peut être exclue en raison de l'incertitude profonde liée aux processus des calottes glaciaires » (soulignement ajouté)²⁸³.

Pourtant, de nombreux PPRL restent fondés sur l'hypothèse, désormais obsolète, d'une augmentation du niveau moyen de la mer égale à 60 centimètres²⁸⁴ – ce qui conduit nécessairement à minorer l'appréciation du risque de submersion marine dans les territoires concernés.

104.

De façon comparable, de nombreux documents de prévention des risques ultramarins, qui n'intègrent pas suffisamment les évolutions liées au changement climatique, peuvent être considérés comme caducs.

²⁸³ Voir : GIEC, *Changement climatique 2021 – Les bases scientifiques physiques, Résumé à l'intention des décideurs, Contribution du Groupe de travail I au Sixième rapport d'évaluation du GIEC*, p. 24, disponible sur : https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WG1_SPM_French.pdf. Voir également : Cour des comptes, « L'adaptation au changement climatique du parc des réacteurs nucléaires », Communication à la commission des finances du Sénat, mars 2023, p. 24, disponible sur : https://www.ccomptes.fr/system/files/2023-03/20230321-Adaptation-du-parc-de-reacteurs-nucleaires-au-changement-climatique_0.pdf.

²⁸⁴ A titre d'illustrations, non exhaustives, cela concerne : le PPRL de la Presqu'île de Rhuys et Damgan, approuvé en 2014 (cf. [note de présentation](#), p. 16), le PPRL des communes de Saint-Vaast-la-Hougue, Quettehou et Réville, approuvé en 2016 (cf. [note de présentation](#), p. 24 et suiv.), le PPRL Ouest Odet, approuvé en 2016 (cf. [note de présentation](#), p. 55), le PPRL de Gravelines à Oye-Plage, approuvé en 2017 (cf. [note de présentation](#), p. 146), le PPRL de Mimizan, approuvé en 2017 (cf. [note de présentation](#), p. 11), et le PPRL Côte de Jade, approuvé en 2019 (cf. [note de présentation](#), p. 24).

En ce sens, le rapport précité sur la gestion des risques naturels majeurs dans les territoires d'Outre-mer relevait, s'agissant des PPRN, que :

« [Exceptés la Guyane et Mayotte], dans les autres départements et régions d'outre-mer, la plupart des communes sont couvertes par un PPRN. Si la couverture y apparaît a priori satisfaisante, ces PPRN sont faiblement actualisés et nombre d'entre eux peuvent être considérés comme caducs. Leur révision est aujourd'hui nécessaire pour intégrer les évolutions liées au changement climatique mais également des améliorations techniques dans la cartographie des aléas ainsi que les nouvelles données démographiques et socio-économiques des territoires.

[Par exemple,] en Guadeloupe, si la quasi-totalité des communes est couverte par un PPRN, les plans doivent être mis à jour de façon à intégrer les impacts du changement climatique ainsi que les évolutions de l'aménagement du territoire et de la réglementation. [...] Les délais de mise à jour étant longs, les PPRN actuellement en vigueur ne peuvent être considérés à court terme comme des outils pertinents sur lesquels s'appuyer d'après la vice-présidente du conseil régional de la Guadeloupe, Mme Sylvie Gustave dit Duflo, qui a également souligné la méconnaissance par la population des plans existants.

Les freins à l'élaboration ou à la révision des PPRN en outre-mer demeurent nombreux. [...] La procédure d'élaboration ou de révision d'un PPRN tend à durer plusieurs années. Elle requiert notamment des études scientifiques approfondies pour identifier précisément les aléas et les risques (par des établissements comme Météo-France) ainsi que les enjeux du territoire concerné. En outre-mer, le nombre limité de bureaux d'études locaux compétents ainsi que la taille restreinte des services de l'État contraignent fortement l'élaboration de tels plans.

Leur efficacité est par ailleurs limitée sur des territoires concernés par de l'habitat informel et un niveau variable de respect du droit de l'urbanisme » (soulignement ajouté)²⁸⁵.

Plus largement, la Cour des comptes constatait, en 2024, que :

« Les territoires ultramarins [...] cherchent à maintenir la mémoire des risques et à développer l'implication des populations. À cette fin, un certain nombre de documents d'information officiels constitue un ensemble d'éléments de référence sur les risques, comme le dossier départemental des risques majeurs (DDRM), le document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM), le plan de prévention des risques naturels (PPRN) ou le plan communal de sauvegarde (PCS).

Pourtant, ces documents - qui ne sont pas systématiquement présentés dans un format accessible à tous - ne sont pas adoptés partout, ni ne tiennent compte des évolutions liées au changement climatique, même lorsqu'ils ont été actualisés. [...]

²⁸⁵ M. Kamardine et G. Vuilletet, Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la gestion des risques naturels majeurs dans les territoires d'outre-mer, Assemblée nationale, 2024, n° 2659, Tome I, pp. 60-62, sur : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cerisnatom/116b2659-ti_rapport-enquete.pdf.

L'actualisation périodique des documents de prévention est primordiale. En effet, très souvent, le changement climatique n'est pas pris en compte comme un amplificateur de risques. Ces documents font simplement référence à l'événement le plus important connu et documenté. Pourtant, compte tenu des évolutions que connaissent les outre-mer, qu'elles soient climatiques, démographiques ou sociales, l'actualisation de ces documents assez rapidement caducs, devrait être mieux contrôlée » (soulignement ajouté)²⁸⁶.

105.

En définitive, les risques liés au changement climatique demeurent insuffisamment pris en compte dans les documents de planification des risques – notamment les PPRN et ses déclinaisons.

De ce point de vue, le PNACC 3 ne modifie pas l'analyse.

En effet, seules deux actions du Plan concernent les PPRN, à savoir :

- L'action 3 de la mesure 3, qui « *vise à intégrer les effets du changement climatique dans la détermination de l'aléa (phénomène de submersion par les eaux) pris en compte pour dimensionner les politiques de prévention des inondations, qu'elles soient par débordement de cours d'eau, par ruissellement ou par submersion marine, et en particulier dans les plans de prévention des risques naturels (PPRn) établis par l'État* »²⁸⁷ ;
- L'action 1 de la mesure 7, qui prévoit de « *mettre à jour les référentiels des plans de prévention des risques naturels prévisibles d'incendie de forêt* »²⁸⁸.

Or, outre que les budgets nécessaires à leur mise en œuvre ne sont pas explicités – soit qu'ils restent « *à définir* »²⁸⁹, soit que le Plan n'identifie « *pas de besoin complémentaire* »²⁹⁰ – ces actions ne comportent aucun objectif chiffré concernant le déploiement des PPRN, ou le taux de couverture attendu.

Par ailleurs, au-delà des risques d'inondations, de submersions et de feux de forêt, le PNACC 3 ne prévoit aucune action destinée à favoriser la prise en compte des risques climatiques dans les PPRN, en métropole comme en outre-mer.

Enfin, le Plan n'intègre aucune mesure spécifiquement dédiée à la prévention des risques naturels majeurs – cyclones, inondations, submersion marine, érosion, sécheresses, etc. –, tenant compte des enjeux propres à l'Outre-mer.

²⁸⁶ Cour des comptes, « La prévention des catastrophes naturelles liées au climat en outre-mer », Rapport public annuel 2024, p. 115 et p. 120, disponible sur : <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/68856>.

²⁸⁷ PNACC 3, p. 52, disponible sur : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/PNACC3.pdf>.

²⁸⁸ *Ibid.*, pp. 82-83.

²⁸⁹ *Ibid.*, p. 52.

²⁹⁰ *Ibid.*, p. 83.

106.

Dans ces conditions, la prise en compte des risques naturels susceptibles d'être aggravés par le changement climatique dans les documents de planification des risques – et, spécialement, les PPRN – demeure largement insuffisante.

Cette insuffisance traduit la méconnaissance des règles applicables à l'élaboration des PPRN et, plus largement, des obligations mises à la charge de l'État en matière d'adaptation au changement climatique.

II.C. SUR L'INSUFFISANCE DES MESURES DE PROTECTION DE LA POPULATION

107.

La prise de conscience de la gravité des effets du changement climatique devrait conduire à mieux « *anticiper et, autant que faire se peut, prévenir* » les dommages susceptibles d'être encourus (N. Cayrol, « Des principes processuels en droit de la compliance », in M.-A. Frison-Roche (dir.), *La juridictionnalisation de la Compliance*, Dalloz, 2023, pp. 213-224).

Or, force est de constater que les autorités administratives n'ont pas adopté les mesures nécessaires, adaptées et proportionnées pour protéger la population, face à certains risques résultant du changement climatique – notamment les risques sanitaires (II.C.1), le phénomène de retrait-gonflement des argiles (II.C.2), la raréfaction de la ressource en eau (II.C.3) et les pertes agricoles (II.C.4).

II.C.1 Sur l'insuffisance des mesures adoptées pour faire face aux risques sanitaires

108.

Les mesures de protection de la population face aux risques sanitaires s'appuient, dans une large mesure, sur des mécanismes d'alerte, des recommandations de comportements individuels, et l'organisation de soins immédiats en cas de catastrophe.

Or, cette stratégie apparaît insuffisante pour limiter les vulnérabilités de la population face aux risques liés au changement climatique, qui sont tout à la fois diffus, systématiques et massifs.

Cette insuffisance peut s'apprécier à deux niveaux.

109.

D'abord, elle concerne l'état des connaissances relatives aux risques sanitaires.

En effet, si certains risques sanitaires associés au changement climatique font l'objet de connaissances précises, d'autres demeurent méconnus, ou non étudiés.

En ce sens, Mathilde Pascal, épidémiologiste à Santé publique France, observait, dès 2022, que :

« Les vagues de chaleur sont l'évènement extrême le plus étudié. [...] En dehors des vagues de chaleur, on dispose de peu de connaissances sur les impacts sanitaires des événements extrêmes (sécheresse, vague de froid, inondations, feux de forêt...), ce qui explique probablement en partie le manque de considération de la santé des politiques d'adaptation actuellement proposées. [...] »

Ainsi, il existe très peu d'étude sur l'influence de la sécheresse sur la santé, avec des enjeux concernant l'accès à une eau potable en qualité et quantité suffisante. Les effets de la sécheresse sur la santé mentale, notamment des agriculteurs, sont peu étudiés. La sécheresse s'accompagne par ailleurs fréquemment d'autres événements extrêmes avec leurs effets propres : feux de forêt, vagues de chaleur. [...] »

Les conséquences sanitaires restent encore à établir des impacts combinés de la chaleur et de la pollution, impacts des mesures de gestion, et impacts psychologiques à long-terme »²⁹¹.

Au demeurant, même pour des risques connus, certains impacts spécifiques restent peu documentés.

Ainsi, dans l'édition 2024 de son rapport public annuel, la Cour des comptes relevait, par exemple, que « les besoins de soins spécifiquement liés aux vagues de chaleur n'ont jamais été étudiés en France, même si l'on dispose de différents travaux statistiques sur la mortalité », de sorte que « leurs effets à court et moyen terme sur le recours aux soins sont insuffisamment connus, faute de données cliniques, pharmacologiques et épidémiologiques ». Dès lors, elle recommandait que « l'action publique [puisse] s'adosser à un socle de connaissances scientifiques et techniques qui reste à construire, afin de pouvoir mieux informer et prévenir les publics vulnérables, et mieux gérer les situations de crise liées aux vagues de chaleur, de plus en plus fréquentes, intenses et longues »²⁹².

Autrement dit, la politique de prévention des risques sanitaires achoppe, encore aujourd'hui, à l'insuffisance des connaissances scientifiques – s'agissant, notamment, des besoins de soins, ou des impacts cumulés ou successifs des événements climatiques.

Le PNACC 3 ne permet pas de répondre, de façon satisfaisante, à cette insuffisance.

²⁹¹ M. Pascal, « S'adapter aux événements climatiques extrêmes pour protéger la santé », *Revue des Maladies Respiratoires*, Vol. 39, Issue 8, 2022, pp. 719-725.

²⁹² Cour des comptes, « La protection de la santé des personnes vulnérables face aux vagues de chaleur », Rapport public annuel 2024, p. 153, 161 et 171, disponible sur : <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/68857>.

110.

Certes, le Plan relève que :

« Des manques de connaissances sont d'ores et déjà identifiés sur les sujets suivants (non exhaustif) : les impacts et les outils de surveillance et de prévention de la sécheresse, des incendies, des inondations (impacts immédiats et différés, y compris pour des populations distantes de l'évènement), la prise en compte et la prévention des crises multiples (par exemple canicule combinée à incendie, sécheresse et épidémies infectieuses), les impacts des évolutions environnementales sur la santé mentale, la prise en compte des spécificités des territoires ultramarins, le développement de modèles de prévision des risques (en particulier du risque de noyade), l'évaluation de l'efficacité des mesures de prévention, d'adaptation et d'atténuation déjà mises en œuvre d'un point de vue sanitaire (étude d'intervention, efficacité des mesures déployées dans le cadre de la chaleur, etc.), le développement d'actions de promotion de la santé » (mesure 17)²⁹³.

Dès lors, il prévoit de « renforcer la surveillance et les connaissances des impacts du changement climatique sur la santé »²⁹⁴, à travers deux actions :

- d'une part, saisir le Haut Conseil de la santé publique (HCSP) pour « réaliser une analyse des risques pour la santé humaine liés aux impacts du changement climatique », puis une « cartographie des risques, qui permettra d'identifier des mesures de prévention et de préparation pour s'adapter et réduire les impacts négatifs du changement climatique sur la santé » (action 1)²⁹⁵ ;
- d'autre part, « consolider la surveillance des effets du changement climatique en lien avec la santé dans une approche "Une seule santé" », à travers le développement d'« outils de surveillance des expositions et des méthodes de quantification des impacts sur la santé » et de « nouveaux indicateurs » (action 2).

Dans ce cadre, force est toutefois de constater que tous les risques pour la santé humaine ne sont pas envisagés – notamment les risques pour la santé mentale de certaines catégories d'acteurs, comme les agriculteurs, ou les risques résultant, pour les femmes enceintes et les jeunes enfants, des impacts cumulés de certains phénomènes (par exemple canicules, feux de forêt et sécheresses).

Plus largement, aucune étude différentielle des risques sanitaires, en fonction des vulnérabilités et des besoins particuliers des individus, n'est projetée – si ce n'est sous l'angle des spécificités des territoires ultramarins.

²⁹³ PNACC 3, p. 135, disponible sur : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/PNACC3.pdf>.

²⁹⁴ *Ibid.*, p. 134

²⁹⁵ *Ibid.*, pp. 135-136.

Or, comme le relevait le Haut Conseil pour le Climat dans son rapport annuel pour 2024 :

« Les enfants et les jeunes sont impactés au premier plan par le changement climatique. Les enfants représentent une catégorie de la population qui concentrent de multiples vulnérabilités climatiques. Nourrissons et jeunes enfants, moins capables de réguler leur température corporelle, sont plus enclins à la déshydratation, ce qui les rend plus vulnérables en cas de vagues de chaleur extrêmes. Les chaleurs extrêmes sont associées à une augmentation des problèmes de santé mentale, notamment l'anxiété, le stress post-traumatique, et la dépression chez les enfants et les adolescents, qui affecte leur fonctionnement quotidien alors qu'ils sont en plein développement psychologique et physique. Les très fortes chaleurs augmentent le risque de naissance prématurée. [...] L'augmentation du nombre de feux de forêt, associés à l'émission de composés volatils et de suies, peut augmenter les troubles pulmonaires chez les enfants. [...]

[Plus largement,] l'exposition et la vulnérabilité face au changement climatique sont disproportionnées pour certaines catégories de la population en fonction de leur état de santé, de l'âge, de leur sexe ou de leur situation économique et risquent de s'aggraver si leurs besoins spécifiques d'adaptation ne sont pas ou seulement partiellement pris en compte. Les groupes particulièrement exposés et vulnérables [...] incluent les jeunes (nourrissons et enfants), les femmes, les femmes enceintes, les personnes âgées, les personnes isolées, les personnes en situation de handicap, les ménages pauvres ou à faibles revenus, les personnes souffrant de maladies chroniques, les personnes dont les réseaux sociaux sont limités, les personnes travaillant en extérieur, les personnes travaillant avec des machines générant de la chaleur, les immigrés, les minorités ethniques » (soulignement ajouté)²⁹⁶.

Surtout, le Plan n'aborde pas certaines problématiques pourtant essentielles, comme les besoins de soins associés à la survenance de certains phénomènes, ou les risques sanitaires résultant de la destruction d'infrastructures ou d'activités économiques lors d'événements extrêmes (hôpitaux, écoles, établissement accueillant des personnes âgées, habitations, réseaux de distribution et d'assainissement de l'eau, etc.).

Dès lors, la politique de prévention des risques sanitaires liés au changement climatique se heurte, à nouveau, à leur analyse lacunaire par le PNACC 3, qui n'intègre ni leur aggravation prévisible du fait de l'accumulation de phénomènes successifs, ni les risques plus spécifiques résultant, par exemple, de la fragilisation des infrastructures ou des activités économiques dont la santé de la population dépend.

²⁹⁶ HCC, *Tenir le cap de la décarbonation, protéger la population*, Rapport annuel 2024, pp. 42-43, disponible sur : <https://www.hautconseilclimat.fr/publications/rapport-annuel-2024-tenir-le-cap-de-la-decarbonation-protger-la-population/>.

111.

Ensuite, les actions prévues par le PNACC 3 au titre de la prévention des risques sanitaires se révèlent également insuffisantes pour limiter la vulnérabilité des populations face à ces risques, en dehors des périodes de crise.

Et pour cause : outre l'insuffisante connaissance des risques, la majorité des mesures d'ordre sanitaire de l'Axe 1 du PNACC 3, intitulé « *Protéger la population* », évoquent uniquement les risques liés aux vagues de chaleur, que ce soit pour les logements (mesure 9)²⁹⁷, les travailleurs (mesure 11)²⁹⁸, les agents publics (mesure 12)²⁹⁹, les populations précaires (mesure 14)³⁰⁰, les personnels pénitentiaires et personnes détenues (mesure 15)³⁰¹, ou la qualité de l'air extérieur (mesure 18)³⁰².

Si la prise en compte de ce phénomène est indispensable, il est regrettable qu'une attention similaire n'ait pas été portée à d'autres risques – tels que les vagues de froid, dont le changement climatique pourrait également aggraver les impacts³⁰³.

En ce sens, le Centre Climat-Société de l'Institut Pierre-Simon Laplace (IPSL) préconisait d'ailleurs de « *renforcer la prise en compte des enjeux de santé dans le suivi des impacts du changement climatique, et vis-à-vis des mesures d'adaptation* », avant d'évoquer les exemples suivants : « *incendies de forêt / alerte qualité de l'air ; végétalisation des villes, allergènes, composés volatiles et qualité de l'air ; déplacement des aires climatiques et implications des vecteurs de maladies* » et « *aspects liés à la santé mentale [...] (chaleur et santé mentale ; événements extrêmes, déplacements forcés et stress post-traumatique)* »³⁰⁴.

²⁹⁷ *Ibid.*, p. 91.

²⁹⁸ *Ibid.*, p. 103.

²⁹⁹ *Ibid.*, p. 110.

³⁰⁰ *Ibid.*, p. 119.

³⁰¹ *Ibid.*, p. 123.

³⁰² *Ibid.*, p. 138.

³⁰³ Sur ce point, voir : P. Kinney, J. Schwartz, M. Pascal, « Winter season mortality : Will climate warming bring benefits? », *Environnement, Risques et Santé*, 2015, n°14, spéc. pp. 468-469 ; A. Bunker, J. Wildenhaim, A. Vandenbergh, et al., « Effects of Temperature on Climate-sensitive Mortality and Morbidity Outcomes in Elderly », *EBioMedicine*, 2016, n° 6, pp. 258-268.

³⁰⁴ IPSL, *Cahier d'acteur*, Consultation sur le PNACC 3, 2024, p. 5, disponible sur : <https://consultation-pnacc.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2024-12/IPSL.pdf>.

112.

Au demeurant, concernant les impacts sanitaires des vagues de chaleur, force est de constater que le PNACC 3 ne tient pas suffisamment compte de certaines vulnérabilités, pourtant connues des pouvoirs publics et bien documentées³⁰⁵ – notamment pour les femmes enceintes, les personnes âgées, les enfants³⁰⁶, les patients souffrant de certaines pathologies, notamment rénales³⁰⁷, ou les personnes prenant des médicaments susceptibles de gêner l'adaptation de l'organisme à la chaleur, ou de majorer ses effets³⁰⁸.

De même, le Plan ne tient pas compte des risques spécifiques auxquels sont exposés les gens du voyage – en raison, notamment, de la localisation, des caractéristiques ou des équipements des aires d'accueil, souvent inadaptés³⁰⁹.

Ainsi, selon une enquête de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, 31 % des gens du voyage vivant en France subissent des problèmes environnementaux, contre 13 % de la population générale³¹⁰. De plus, une instruction interministérielle du 27 mai 2024 identifie les « *gens du voyage vivant dans des aires d'accueil ou en errance* » comme des « *populations surexposées* » à la chaleur³¹¹. Enfin, le ministre de la Transition écologique relevait lui-même, dans une réponse à la Cour des comptes, que la « *rénovation doit concerner également les aires d'accueil des gens du voyage qui vivent sur des terrains isolés, bitumés et dépourvus de végétalisation, favorisant de fait l'apparition d'îlots de chaleur* »³¹².

³⁰⁵ En ce sens, voir, par exemple : <https://www.santepubliquefrance.fr/determinants-de-sante/climat/fortes-chaleurs-canicule/articles/les-individus-sont-ils-tous-egaux-face-a-la-chaaleur> ; voir également l'instruction interministérielle n° 2024/70 du 27 mai 2024 relative à la gestion sanitaire des vagues de chaleur en France métropolitaine, disponible sur : https://sante.gouv.fr/IMG/pdf/instruction_vague_de_chaleur_2024_70.pdf.

³⁰⁶ Sur ce point, voir, par exemple : Défenseur des droits, *Le droit des enfants à un environnement sain – Protéger l'enfance, préserver l'avenir*, Rapport, 2024, p. 36, disponible sur : https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/2024-11/ddd_rapport-annuel-enfants_2024_20241022.pdf.

³⁰⁷ IPSL, *Cahier d'acteur*, Consultation sur le PNACC 3, 2024, p. 5, disponible sur : <https://consultation-pnacc.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2024-12/IPSL.pdf> ; voir également : Cour des comptes, « La protection de la santé des personnes vulnérables face aux vagues de chaleur », Rapport public annuel 2024, p. 156, disponible sur : <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/68857>.

³⁰⁸ Cela concerne, par exemple, certains antiépileptiques et traitements de la maladie de Parkinson. Voir : <https://ansm.sante.fr/dossiers-thematiques/produits-de-sante-cosmetiques-et-tatouages-en-ete-adoptez-les-bons-reflexes/le-point-sur-vos-traitements?> ; voir également : <https://www.vidal.fr/medicaments/utilisation/prendre-traitement/medicaments-vague-chaaleur.html>.

³⁰⁹ Sur ce point, voir : Défenseur des droits, « *Gens du voyage* » : lever les entraves aux droits, Rapport, 2021, p. 13, sur : https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/2023-07/ddd_rapport_gens-du-voyage_2021_20211004.pdf ; L. Foisneau, « Les aires d'accueil des Gens du voyage : une source majeure d'inégalités environnementales », *Études Tsiganes*, n° 67, 2019, pp. 28-51, sur : <https://shs.cairn.info/revue-etudes-tsiganes-2019-3-page-28?lang=fr> ; A. Mondeilh et al., « Étude épidémiologique sur l'état de santé, le recours aux soins et à la prévention des gens du voyage en Nouvelle-Aquitaine, 2019-2022 », *Bulletin épidémiologique hebdo.*, n° 4, 2024, sur : <https://www.santepubliquefrance.fr/docs/bulletin-epidemiologique-hebdomadaire-20-fevrier-2024-n-4> ; « Les aires d'accueil à l'heure de la transition écologique », *La Gazette des Communes*, 2023, sur : <https://www.lagazettedescommunes.com/894210/les-aires-daccueil-a-lheure-de-la-transition-ecologique/?abo=1>.

³¹⁰ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Roms et gens du voyage dans six pays, Enquête sur la situation des roms et des gens du voyage*, 2021, p. 70, disponible sur : https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-roma-travellers-six-countries_fr.pdf.

³¹¹ Instruction interministérielle n° 2024/70 du 27 mai 2024 relative à la gestion sanitaire des vagues de chaleur en France métropolitaine, disponible sur : https://sante.gouv.fr/IMG/pdf/instruction_vague_de_chaleur_2024_70.pdf.

³¹² Cour des comptes, « La protection de la santé des personnes vulnérables face aux vagues de chaleur », Rapport public annuel 2024, p. 174, disponible sur : <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/68857>.

Or, malgré ce constat, force est de constater que le PNACC 3 ne prévoit aucune mesure destinée à l'adaptation des aires d'accueil aux effets du changement climatique et, spécialement, aux vagues de chaleur – telles que la végétalisation des terrains ou l'installation d'ombrières.

113.

De même, en dépit de la reconnaissance d'un lien entre dégradation de la qualité de l'air extérieur et vagues de chaleur³¹³, le Plan n'envisage aucune mesure spécifique et pérenne de nature à prévenir la dégradation prévisible de la qualité de l'air.

Bien au contraire, il prévoit uniquement, sur ce point, une communication « *sur les conséquences du changement climatique sur la qualité de l'air* »³¹⁴, ainsi qu'une « *expérimentation [...] dans un département pour que le préfet examine le déclenchement de mesures, appliquées habituellement lors d'épisodes de pollution, en cas de vigilance chaleur orange ou rouge* »³¹⁵ (mesure 18).

Or, il est désormais acquis que le changement climatique « *altère le processus de dégradation et de dispersion des polluants atmosphériques* », tandis que « *la hausse des températures atmosphériques catalyse le processus chimique de formation d'ozone troposphérique à partir de polluants précurseurs (notamment du dioxyde d'azote émis par les échappements des véhicules, des cheminées, incinérateurs et incendies de forêts) sous l'effet du rayonnement solaire* »³¹⁶.

Surtout, l'État a, déjà, été condamné en raison de son incapacité à ramener, dans certaines zones, les concentrations en particules fines et dioxyde d'azote en-deçà des valeurs limites fixées par la réglementation (voir, notamment : CE, 12 juillet 2017, *Les Amis de la Terre France*, req. n° 394254, Rec. p. 229 ; CE, 24 novembre 2023, *Les Amis de la Terre France*, req. n° 428409, au Recueil).

Dans ce contexte, alors que ces décisions laissaient entrevoir – en creux – l'inadaptation des dispositifs prévus pour faire face aux épisodes de pollution de l'air ambiant³¹⁷, ou leur mise en œuvre lacunaire par les autorités administratives, il est pour le moins surprenant de constater que le PNACC 3 ne propose pas de mesures pour y remédier, autres qu'expérimentales.

³¹³ PNACC 3, p. 110, disponible sur : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/PNACC3.pdf>.

³¹⁴ *Ibid.*, p. 139.

³¹⁵ *Ibid.*, p. 140.

³¹⁶ H. Hachad et A. Depoux, « Impacts sanitaires du changement climatique : données récentes, éléments de réflexion », *La Presse Médicale Formation*, Vol. 2, Issue 6, déc. 2021, pp. 598-605 ; voir également : H. Orru, K. L. Ebi, B. Forsberg, « The Interplay of Climate Change and Air Pollution on Health », *Current Environmental Health Report*, déc. 2017, pp. 504-513.

³¹⁷ Tels que l'arrêté du 7 avril 2016 relatif au déclenchement des procédures préfectorales en cas d'épisodes de pollution de l'air ambiant.

114.

Par ailleurs, il importe de rappeler que les autorités administratives, « *chargées de la prévention des risques professionnels* », sont toujours tenues « *de se tenir informées des dangers que peuvent courir les travailleurs dans le cadre de leur activité professionnelle* » et, surtout, « *d'arrêter, en l'état des connaissances scientifiques, au besoin à l'aide d'études ou d'enquêtes complémentaires, les mesures les plus appropriées pour limiter et si possible éliminer les dangers* » (CE, Ass., 3 mars 2004, *Ministre de l'Emploi et de la Solidarité c. Consorts Thomas*, req. n° 241152, Rec. p. 127).

Or, il est établi que les vagues de chaleur sont un danger pour la santé des travailleurs.

Ainsi, selon Santé Publique France, « *sept accidents du travail mortels en lien possible avec la chaleur ont été notifiés par la Direction Générale du Travail* » en 2024, concernant « *des hommes âgés de 39 à 71 ans* », dont « *six [...] sont survenus dans le cadre d'une activité professionnelle de construction et travaux ou d'agriculture* »³¹⁸.

De plus, l'instruction interministérielle précitée, en date du 27 mai 2024, constate que certains travailleurs sont « *surexposés* » aux impacts sanitaires des vagues de chaleur, « *en raison de leurs conditions de travail à l'extérieur ou dans une ambiance chaude à l'intérieur, des contraintes horaires aux heures les plus chaudes de la journée et/ou avec des tenues de travail chaudes* »³¹⁹.

Pourtant, le PNACC 3 n'envisage l'adoption d'aucune mesure réglementaire spécifique, permettant de garantir la protection des travailleurs face aux risques – connus – résultant des vagues de chaleur.

Et pour cause : il prévoit uniquement de mener une « *concertation [...] avec les partenaires sociaux [...] sur les mesures de prévention envisagées* », en vue « *d'élaborer une base juridique applicable à toutes les situations dans lesquelles les travailleurs sont exposés à des niveaux de chaleur élevés susceptibles de porter atteinte à leur santé et à leur sécurité en extérieur comme en intérieur* » (mesure 11, action 2)³²⁰ – sans toutefois définir la date à laquelle cette concertation devra intervenir, ni préciser le calendrier de déploiement des mesures susceptibles d'être adoptées.

³¹⁸ Santé Publique France, « Chaleur et santé. Bilan de l'été 2024 », Bulletin, mars 2025, disponible sur : <https://www.santepubliquefrance.fr/determinants-de-sante/climat/fortes-chaleurs-canicule/documents/bulletin-national/chaaleur-et-sante-bilan-de-l-ete-2024>.

³¹⁹ Instruction interministérielle n° 2024/70 du 27 mai 2024 relative à la gestion sanitaire des vagues de chaleur en France métropolitaine, disponible sur : https://sante.gouv.fr/IMG/pdf/instruction_vague_de_chaleur_2024_70.pdf.

³²⁰

115.

Enfin, s'agissant des établissements scolaires, un rapport d'information parlementaire présenté en décembre 2023 préconisait, outre la rénovation du bâti, d'adapter « le rythme et la gouvernance scolaires au risque de fortes chaleurs ». Aux termes de ce rapport, il était notamment relevé que :

« [...] Les épisodes caniculaires sont plus intenses qu'auparavant, durent plus longtemps et se manifestent sur des périodes de l'année plus larges qu'auparavant. [...] Par ailleurs, plusieurs études établissent l'impact négatif d'une température élevée dans les salles de classe sur la concentration et la performance scolaire des élèves. [...] Les résultats établissent également que les minorités sociales, vivant dans des logements moins préservés des conditions climatiques, ne peuvent pas bénéficier d'un temps de repos et de récupération en cas de fortes chaleurs, et voient leurs capacités d'apprentissage d'autant plus dégradées. [...]

En complément des recommandations présentées pour la rénovation du bâti scolaire, les rapporteuses ont pleinement conscience de la nécessité pour les établissements scolaires et les rectorats d'anticiper leur réponse organisationnelle face au risque de fortes chaleurs.

Au niveau des collectivités, la mission préconise de repenser les projets éducatifs de territoire (PEDT), outil de collaboration locale fédérant l'ensemble de la communauté éducative autour d'objectifs et d'actions éducatives. Ils pourraient inclure un volet intégrant les enjeux climatiques et notamment :

- *définir la stratégie éducative territoriale en cas de fortes chaleurs en identifiant des salles "refuge" mieux isolées, notamment dans les locaux municipaux, et en prévoyant le transfert de certaines classes vers des lieux mieux isolés ;*
- *déterminer les modalités d'ouverture au grand public des établissements scolaires lors des périodes de canicule afin que l'ensemble du voisinage puisse bénéficier des zones fraîches telles que les cours végétalisées ;*
- *identifier les zones naturelles à proximité des écoles et établissements scolaires pouvant accueillir des séances de classe dehors lorsque les bâtiments scolaires présentent des températures inadaptées.*

[...] Les épisodes de forte chaleur restant susceptibles d'affecter l'ensemble du territoire, parfois très localement, la mission recommande de plus que le comité d'éducation à la santé, à la citoyenneté et à l'environnement (CESCE) de chaque établissement ainsi que chaque projet d'école se dotent d'un plan d'adaptation pédagogique en cas de fortes chaleurs. Ce plan pourrait décliner des mesures concrètes permettant d'assurer la continuité pédagogique pendant les périodes où l'organisation traditionnelle des classes atteint ses limites, en proposant par exemple de réduire le nombre d'élèves par classe, ou encore identifier une ou plusieurs "classes refuge", plus à l'abri de la chaleur» (soulignement ajouté)³²¹.

³²¹ G. Melchior et F. Pasquini, Rapport d'information déposé par la Commission des affaires culturelles et de l'éducation en conclusion des travaux de la mission d'information sur l'adaptation de l'école aux enjeux climatiques, Assemblée nationale, 2023, n°1974, pp. 107-111, disponible sur : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion-cedu/116b1974_rapport-information# ; voir également : Défenseur des droits, Le droit des enfants à un environnement sain – Protéger l'enfance, préserver l'avenir, Rapport, 2024, p. 30 et p. 36, disponible sur : https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/2024-11/ddd_rapport-annuel-enfants_2024_20241022.pdf.

Or, si la mesure 28 du PNACC 3 propose de rénover les bâtiments pour « accélérer l'amélioration du confort d'été » (action 1)³²², elle ne prévoit aucune action spécifique destinée à l'adaptation des conditions d'organisation du service public de l'enseignement primaire et secondaire aux effets des vagues de chaleur sur la santé des usagers – à l'exception d'une « *fiche pratique qui rassemblera les points de vigilance* » (action 2), dont les contours demeurent très imprécis³²³.

En outre, le Plan ne tient pas compte des vulnérabilités des territoires d'Outre-mer³²⁴, et n'envisage aucune action spécifique aux établissements scolaires ultramarins.

Il en va de même pour les établissements pénitentiaires : en dehors d'une modification des règles de construction, d'une proposition d'évolution de l'aménagement des cellules et des espaces extérieurs, et d'une « *étude de vulnérabilité [portant sur] une soixantaine d'établissements* »³²⁵, le PNACC 3 ne propose aucune adaptation des conditions d'organisation du service aux vagues de chaleur – telle qu'une adaptation des temps de promenade, des conditions de travail du personnel, ou des conditions d'accueil des familles³²⁶.

116.

Au total, ces diverses insuffisances traduisent le caractère tout à la fois inadéquat et insuffisant des mesures mises en œuvre par le Gouvernement pour prévenir les atteintes à la santé résultant des risques prévisibles inhérents au changement climatique.

Elles traduisent, plus largement, la méconnaissance des obligations mises à la charge de l'État, en matière d'adaptation au changement climatique et de prévention des risques sanitaires.

³²² PNACC 3, p. 195, disponible sur : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/PNACC3.pdf>.

³²³ *Ibid.*, pp. 197-198.

³²⁴ Sur ce point, le cabinet de conseil EcoAct relève, par exemple, que les territoires d'Outre-mer seront touchés par des « *vagues de chaleur plus intenses que la métropole* » : ainsi, « *en Guyane, [...] 47 écoles [seraient] exposées à des vagues de chaleur de +38 °C, et 14 écoles exposées à des vagues de + 41 °C* » ; plus largement, « *310 écoles [seraient] particulièrement exposées à 42 jours supplémentaires de fortes chaleurs* ». Voir : EcoAct, « Vulnérabilité des écoles aux changements climatiques : quels besoins d'adaptation dans les territoires ? », 2023, disponible sur : <https://eco-act.com/fr/blog/ecoles-changement-climatique/>.

³²⁵ PNACC 3, p. 126, disponible sur : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/PNACC3.pdf>.

³²⁶ Sur ce point, voir : Notre Affaire à Tous, *Double peine : les risques climatiques et environnementaux dans les prisons françaises*, 2024, p. 19 et pp. 64-66, disponible sur : <https://notreaffaireatous.org/wp-content/uploads/2024/07/Rapport-NAAT-Double-peine.pdf>.

II.C.2 Sur l'insuffisance des mesures de prévention du phénomène de RGA

117.

Parmi les conséquences du changement climatique, figure la survenance d'épisodes de sécheresses de plus en plus fréquents, et de plus en plus nombreux.

En ce sens, le ministère de la Transition écologique observait, en 2023, que :

« Le changement climatique induit des températures plus élevées ainsi qu'une baisse des précipitations en été : ces éléments combinés augmentent l'évaporation et le déficit en eau des sols, plans d'eau et cours d'eau et au final, les trois types de sécheresse.

[...] En 2022, 35 % des sols du territoire ont été en situation de sécheresse (moyenne calculée sur l'année). Cette sécheresse s'est étalée sur 10 mois : de mars à fin décembre. Cette situation est inédite depuis le début des analyses sécheresses de Météo France, qui remontent à 1959.

En France, les sécheresses du sol sont plus fréquentes et plus intenses, surtout depuis fin 1980.

[...] A l'échelle locale, plus un sol est sec, plus il se réchauffe vite et augmente la température en période de canicule. Cette température plus élevée aggrave à son tour l'évaporation et la sécheresse du sol. Ces rétroactions négatives se constatent de plus en plus souvent en France. [...]

A quoi s'attendre d'ici 2050 et au-delà ?

Les nouvelles simulations de Météo France (projet de recherche Explore2, en ligne sur le portail Drias eau) précisent le futur des sécheresses en France, lié à l'évolution des précipitations et des températures. D'ici 2050, on s'attend à [...] 2X plus de sécheresses en été, comparé à la période 1976-2005.

Les régions dont les sols sont aujourd'hui les plus humides connaîtront probablement les évolutions les plus fortes par rapport au climat actuel. Les zones montagneuses et méditerranéennes connaîtront des sécheresses de sol très marquées »³²⁷.

Or, la sécheresse du sol, dont l'aggravation est désormais établie, est elle-même à l'origine de phénomènes affectant les biens et les personnes, dont le retrait-gonflement des argiles.

Pourtant, les mesures adoptées par le Gouvernement ne permettent pas de prévenir, de manière adéquate et proportionnée, l'exposition de la population à ces risques matériels.

³²⁷ Centre de ressources pour l'adaptation au changement climatique, « Sécheresse : à quoi s'attendre et comment s'adapter ? », juill. 2023, disponible sur : <https://www.adaptation-changement-climatique.gouv.fr/dossiers-thematiques/impacts/secheresse#:~:text=En%202022%2C%2035%20%25%20des%20sols,France%2C%20qui%20remontent%20à%201959.>

118.

Le retrait-gonflement des argiles (RGA) est un phénomène connu des pouvoirs publics.

Il désigne les mouvements de terrain résultant d'une modification de la structure des sols argileux, en raison de l'évolution de leur teneur en eau.

Plus précisément, comme le résume le dossier publié sur le portail Géorisques :

« Les terrains argileux superficiels peuvent voir leur volume varier à la suite d'une modification de leur teneur en eau, en lien avec les conditions météorologiques. Ils se "rétractent" lors des périodes de sécheresse (phénomène de "retrait") et gonflent au retour des pluies lorsqu'ils sont de nouveau hydratés (phénomène de "gonflement"). Ces variations sont lentes, mais elles peuvent atteindre une amplitude assez importante pour endommager les bâtiments localisés sur ces terrains. [...] »

Les phénomènes climatiques exceptionnels sont le principal facteur de déclenchement du phénomène de retrait-gonflement des sols argileux. En effet, l'amplitude des variations de volume d'un sol argileux "gonflant" augmente avec l'importance de la variation de la teneur en eau du sol. Ainsi, la succession d'une période très pluvieuse et d'une période de déficit pluviométrique constitue un facteur de déclenchement majeur.

En climat tempéré, les épisodes de sécheresse, caractérisés par des températures élevées, un déficit pluviométrique et une très forte évapotranspiration, ont pour répercussion immédiate d'assécher les sols argileux et donc de provoquer un phénomène de retrait provoquant des dégâts plus ou moins sérieux sur les bâtiments. [...]

Les mouvements de terrain induits par le retrait et le gonflement des argiles se traduisent principalement par des fissurations en façade des habitations, souvent obliques, et passant par les points de faiblesse que constituent les ouvertures.

Les désordres se manifestent aussi par des décollements entre éléments jointifs (garages, perrons, terrasses), ainsi que par une distorsion des portes et fenêtres, une dislocation des dallages et des cloisons et, parfois, la rupture de canalisations enterrées (ce qui vient aggraver les désordres car les fuites d'eau qui en résultent provoquent des gonflements localisés). [...]

Les constructions les plus vulnérables sont les maisons individuelles. [...]

Outre l'exposition liée à la présence d'argile, le phénomène dépend également du facteur météorologique : la succession d'épisodes météorologiques de sécheresse prolongée, combinés à des températures élevées et alternant avec des pluies soutenues, a notamment un effet déstabilisateur accru. [...] » (soulignement ajouté)³²⁸.

³²⁸ Géorisques, « Dossier expert sur le retrait-gonflement des argiles », disponible sur : <https://www.georisques.gouv.fr/consulter-les-dossiers-thematiques/retrait-gonflement-des-argiles>.

En outre, selon un rapport de mission du député Vincent Ledoux établi en 2023³²⁹, citant lui-même une cartographie du Bureau de recherches géologiques et minières de 2013, actualisée en 2019 avec la Mission risques naturels (MRN) de France assureurs :

« 48 % du territoire métropolitain est exposé au risque de sécheresse fort ou moyen, ce qui correspond à 54 % des maisons individuelles, soit 11,1 millions de maisons individuelles sur un parc de 20,3 millions en 2022.

[...] Pour le risque RGA fort, cela représente 3,3 millions de maisons individuelles (16,2 % du parc). [...]

Le risque RGA est inégalement réparti sur le territoire. [...] En revanche, sont tout autant touchées des zones densément peuplées – en Île-de-France, dans les Bouches du Rhône, mais aussi autour de Lille, de Bordeaux, de Toulouse, etc. – que des territoires à faible densité de maisons individuelles comme le Gers »³³⁰.

Plus spécialement, environ 62 % du sol métropolitain est concerné par ce phénomène : ainsi, l'aléa retrait-gonflement des argiles fort et moyen concerne 20 % du territoire métropolitain (soit environ 114 500 km²), et l'aléa faible 42 % (soit environ 228 500 km²)³³¹.

119.

Ceci posé, l'impact du changement climatique sur le retrait-gonflement des argiles ne fait aucun doute.

En effet, la déstabilisation du climat, qui conduit à la succession d'événements météorologiques de plus forte intensité et plus fréquents – sécheresse, températures élevées, pluies torrentielles, etc. – aggrave ce phénomène.

Sur ce point, le rapport du député Ledoux précise, notamment, que :

« La succession d'événements météorologiques de sécheresse prolongée, combinés à des températures élevées, alternant parfois avec des pluies torrentielles, a un effet déstabilisateur accru sur le bâti construit sur des sols argileux.

Si le risque RGA est multifactoriel, la dimension météorologique de ce risque s'aggrave incontestablement.

³²⁹ V. Ledoux, RGA, *n'attendons pas que ce soit la cata !*, Rapport de mission, 2023, disponible sur : <https://www.vie-publique.fr/rapport/291487-retrait-gonflement-argiles-mission-du-depute-vincent-ledoux> ; voir également : Min. de la Transition écologique, « Nouveau zonage d'exposition au retrait-gonflement des argiles : plus de 10,4 millions de maisons individuelles potentiellement très exposées », 2021, disponible sur : <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/nouveau-zonage-dexposition-au-retrait-gonflement-des-argiles-plus-de-104-millions-de-maisons> ; Cartographie de l'exposition des maisons individuelles au retrait-gonflement des argiles, juin 2021, disponible sur : www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/sites/default/files/2021-06/note_methode_croisement_retrait_gonflement_argiles_juin2021v3.pdf.

³³⁰ V. Ledoux, RGA, *n'attendons pas que ce soit la cata !*, Rapport de mission, 2023, p. 18, disponible sur : <https://www.vie-publique.fr/rapport/291487-retrait-gonflement-argiles-mission-du-depute-vincent-ledoux>.

³³¹ En ce sens, voir : Min. de la transition écologique, *Cartographie de l'exposition des maisons individuelles au retrait-gonflement des argiles*, juin 2021, p. 5, disponible sur : www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/sites/default/files/2021-06/note_methode_croisement_retrait_gonflement_argiles_juin2021v3.pdf ; Données et études statistiques, « L'aléa retrait-gonflement des sols argileux », 2017, disponible sur : <https://www.donnees.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/lesessentiels/essentiels/sol-telluriques-argileux.html>.

Ainsi que le décrit Météo France pour la mission : "La comparaison du cycle annuel d'humidité du sol sur la France entre la période de référence climatique 1961-1990 et les horizons temporels proches (2021-2050) ou lointains (2071 - 2100) sur le XXI^e siècle (selon un scénario avec des émissions de gaz à effet de serre qui restent élevées) montre un assèchement important en toute saison. En termes d'impact potentiel pour la végétation et les cultures non irriguées, cette évolution se traduit par un allongement moyen de la période de sol sec (SWI inférieur à 0,5) de l'ordre de 2 à 4 mois tandis que la période humide (SWI supérieur à 0,9) se réduit dans les mêmes proportions. On note que l'humidité moyenne du sol en fin de siècle pourrait correspondre aux situations sèches extrêmes d'aujourd'hui" » (soulignement ajouté)³³².

De même, un rapport relatif à l'adaptation du système assurantiel, établi en 2023, précise que :

« Le changement climatique contribue bien à l'augmentation des coûts des sinistres liés au retrait-gonflement des argiles. La charge des sinistres s'accroît au fur et à mesure que les températures augmentent sur le territoire métropolitain. Lors des périodes où les précipitations sont en baisse, la hausse moyenne des températures accroît l'assèchement des sols, propice notamment au phénomène RGA dans les zones concernées » (soulignement ajouté)³³³.

En d'autres termes, l'aggravation de la sécheresse des sols, résultant des effets du changement climatique, constitue un facteur d'aggravation du risque de retrait-gonflement des argiles, auquel sont exposés le bâti et les canalisations souterraines.

120.

En dépit de ce constat, les mesures mises en œuvre par le Gouvernement n'apparaissent pas de nature à réduire, de façon satisfaisante, les vulnérabilités de l'ensemble des biens exposés à ce phénomène.

Cette insuffisance avait été soulignée, par de nombreux observateurs, avant la publication du PNACC 3.

En 2019, la sénatrice Nicole Bonnefoy relevait ainsi, dans le cadre d'un rapport d'information portant sur la gestion des risques climatiques et l'évolution de nos régimes d'indemnisation, qu'un « sursaut collectif de prévention est indispensable pour réduire l'exposition aux risques naturels, le nombre et l'ampleur des sinistres, et les besoins d'indemnisation »³³⁴.

³³² V. Ledoux, RGA, *n'attendons pas que ce soit la cata !*, Rapport de mission, 2023, p. 24, disponible sur : <https://www.vie-publique.fr/rapport/291487-retrait-gonflement-argiles-mission-du-depute-vincent-ledoux>.

³³³ T. Langrenoy, G. Le Cozannet et M. Merad, *Adapter le système assurantiel français face à l'évolution des risques climatiques*, 2023, disponible sur : <https://www.vie-publique.fr/rapport/293621-adapter-le-systeme-assurantiel-face-levolution-des-risques-climatiques>.

³³⁴ N. Bonnefoy, *Rapport fait au nom de la mission d'information sur la gestion des risques climatiques et l'évolution de nos régimes d'indemnisation*, Sénat, 2019, n° 628, p. 156, disponible sur : <https://www.senat.fr/rap/r18-628/r18-6281.pdf>.

De façon comparable, Marianne Moliner-Dubost observait, en 2023, que :

« Dans la mesure où il est acquis que "la prévention est bien le talon d'Achille du système français d'indemnisation des catastrophes naturelles", "un sursaut collectif de prévention est indispensable pour réduire l'exposition aux risques naturels, le nombre et l'ampleur des sinistres et les besoins d'indemnisation". Il est en effet plus rationnel économiquement de prévenir les dommages que de les indemniser : "pour un euro investi dans la prévention, ce sont sept euros économisés en matière d'indemnisation des dommages". La ligne de crête entre préventif et curatif doit donc être réexaminée afin d'optimiser l'efficacité des mesures financières.

La prévention concerne pour l'heure les constructions futures. [...]

La question du bâti existant, "où se situe l'essentiel des enjeux" est d'une tout autre difficulté et demeure un "véritable "angle mort" de la politique de prévention et d'indemnisation du risque RGA" [...] » (soulignement ajouté)³³⁵.

Enfin, dans un rapport d'information établi en 2023, la sénatrice Christine Lavarde soulignait également que :

« Il est nécessaire de mettre en place une véritable politique de prévention sur le bâti existant. [...]

Alors que des normes ont été mises en place par la loi Elan du 23 novembre 2018 concernant les constructions nouvelles, les mesures portant sur le bâti existant exposé demeurent le véritable "angle mort" de la politique de prévention et d'indemnisation du risque RGA.

Plusieurs techniques de prévention existent, dont les coûts varient fortement, mais beaucoup d'entre elles n'ont pas encore entièrement prouvé leur efficacité, faute d'avoir été déployées à une échelle suffisamment large, et d'avoir fait l'objet d'un véritable suivi sur une période longue » (soulignement ajouté)³³⁶.

Autrement dit, l'insuffisance ou l'absence des mesures de nature à prévenir l'exposition des biens au phénomène de retrait-gonflement des argiles – s'agissant, notamment, du bâti existant – faisait consensus, avant la publication du PNACC 3.

Elle s'exprime à plusieurs niveaux.

³³⁵ M. Moliner-Dubost, « Les dispositions spécifiques au risque de retrait-gonflement des argiles », *Énergie - Environnement - Infrastructures*, n° 6, 2023, dossier 3.

³³⁶ C. Lavarde, *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur le financement du risque de retrait gonflement des argiles et de ses conséquences sur le bâti*, Sénat, n° 354, 2023, p. 8, sur : <https://www.senat.fr/rap/r22-354/r22-3541.pdf>.

121.

D'abord, le phénomène de retrait-gonflement des argiles n'est pas suffisamment intégré dans les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN).

À cet égard, une communication de la Cour des comptes relevait, en 2022, que :

« S'agissant du RGA, la mise en œuvre des PPR reste marginale. D'après les données issues de la base "géorisques" et des arrêtés Cat Nat pour la période 2009-2020, sur les 11 791 communes ayant déposé une demande de reconnaissance Cat Nat, seules 1 974 (soit 6 %) sont concernées par un PPR couvrant le RGA approuvé [...]. Pour 59 d'entre elles, le PPR a été demandé depuis moins de quatre ans et pour 443 autres, il est prescrit depuis plus de quatre ans. Par ailleurs, parmi les vingt départements ayant déposé le plus grand nombre de demandes, seuls quatre d'entre eux (Tarn, Tarn-et-Garonne, Gers et Lot-et-Garonne) affichent un taux de couverture de leurs communes par un PPR supérieur à 92 %. Le bilan de la mise en œuvre de ces plans apparaît donc très décevant notamment en comparaison des PPR inondations qui couvrent 10 259 communes (soit 29 %) » (soulignement ajouté)³³⁷.

Pourtant, ce risque aurait pleinement vocation à figurer dans ces plans – dès lors que les dispositions de l'article L. 562-1 du code de l'environnement visent, expressément, les « *mouvements de terrain* ».

Autrement dit, l'État n'a pas entrepris d'intégrer le phénomène de retrait-gonflement des argiles dans les PPRN, alors qu'il le devrait.

Du reste, cette carence est d'autant plus problématique que les services de l'État disposent d'une connaissance précise du phénomène, ainsi que d'une cartographie détaillée des communes et des territoires concernés, et qu'ils sont parfaitement informés de ses risques d'aggravation par de nombreux travaux de littérature grise.

122.

Ensuite, s'il existe un régime spécifiquement consacré à la prévention des risques liés aux sols argileux – principalement défini par les dispositions des articles L. 132-4 et R. 132-3 et suivants du code de la construction et de l'habitation –, ce dernier ignore, largement, le bâti existant.

Et pour cause.

En application de ces dispositions, les autorités administratives sont, notamment, tenues d'élaborer une carte, permettant d'identifier les zones exposées au phénomène de retrait-gonflement des argiles – et, précisément, au « *phénomène de mouvement de terrain différentiel consécutif à la sécheresse et à la réhydratation des sols argileux* » (article R. 132-3).

³³⁷ Cour des comptes, *Sols argileux et catastrophes naturelles. Des dommages en forte progression, un régime de prévention et d'indemnisation inadapté*, Communication au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, 2022, p. 22, disponible sur : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-10/20220215-sols-argileux-catastrophes-naturelles.pdf>.

Par suite, ce zonage permet l'identification de zones d'exposition forte et moyenne, soumises à certaines prescriptions spécifiques, définies par les dispositions des articles L. 132-4 à L. 132-9, et R. 132-4 à R. 132-8 du même code.

Depuis le 1^{er} janvier 2020, ces dispositions prescrivent la fourniture d'« études géotechniques », dans deux hypothèses : d'abord, lors de la « vente d'un terrain non bâti constructible » (article L 132-5) ; ensuite, « avant la conclusion de tout contrat ayant pour objet des travaux de construction ou la maîtrise d'œuvre d'un ou de plusieurs immeubles à usage d'habitation ou à usage professionnel et d'habitation ne comportant pas plus de deux logements » (article L. 132-6).

Dans le premier cas, l'étude, dite « préalable », a pour objet d'informer l'acquéreur des éventuels surcoûts de construction liés au phénomène de retrait-gonflement des argiles. À cette fin, elle « procède à une première identification des risques géotechniques d'un site et à la définition des principes généraux de construction permettant de prévenir le risque de mouvement de terrain différentiel consécutif à la sécheresse et à la réhydratation des sols » (article R. 132-4). Dans le second cas, l'étude, dite « de conception », définit des recommandations, qui s'imposeront aux constructeurs. Elle tend à « fixer, sur la base d'une identification des risques géotechniques du site d'implantation, les prescriptions constructives adaptées à la nature du sol et au projet de construction, afin de prévenir le risque de mouvement de terrain différentiel consécutif à la sécheresse et à la réhydratation des sols » (article R. 132-5).

Ainsi conçues, ces études permettent d'assurer la prévention du phénomène de retrait-gonflement des argiles, dans les zones exposées au risque.

Toutefois, elles ne concernent que la vente de terrains non bâtis constructibles, ou la construction de nouveaux immeubles, postérieure au 1^{er} janvier 2020.

Autrement dit, elles concernent uniquement les constructions nouvelles, et non le bâti existant – quand bien même l'article L. 132-8 prévoit, depuis l'ordonnance du 8 février 2023, qu'elles seront ensuite annexées à la promesse de vente de l'ouvrage ou, à défaut, à son acte authentique de vente.

Il en va de même pour l'attestation établie – conformément à l'article L. 122-11 du même code – lors de « l'achèvement des travaux de construction ou de rénovation [de] bâtiments soumis à permis de construire », qui porte uniquement sur le respect des « règles de prévention des risques liés aux terrains argileux prévues par les articles L. 132-4 à L. 132-9 ».

123.

En somme, force est de constater que les mécanismes de prévention du phénomène de retrait-gonflement des argiles ne concernent, pour l'essentiel, que les constructions nouvelles – qui ne représentent pourtant qu'un apport annuel d'environ 1 % du parc immobilier français³³⁸.

³³⁸ Sur ce point, voir : Min. de l'Aménagement du territoire et de la Transition écologique, « Rapport du compte du logement 2023 », disponible sur : <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/rapport-du-compte-du-logement-2023> ; voir également : Cour des comptes, « L'adaptation des logements au changement climatique », Rapport public annuel 2024, p. 280, disponible sur : <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/68847>.

À l'inverse, la prévention des risques affectant le bâti existant demeure largement ignorée, et n'est pas suffisamment prise en compte par les autorités administratives – y compris dans les PPRN, rarement mobilisés pour traiter ce phénomène.

Ainsi que le résumait le Haut Conseil pour le Climat dans son rapport public pour 2024, « le risque lié au retrait-gonflement des argiles reste [donc] non traité pour les logements existants »³³⁹.

Le PNACC 3 ne permet pas de remédier à cette insuffisance.

124.

Sur ce point, la mesure 5 du PNACC 3 prévoit de « protéger la population des désordres sur les bâtiments liés au retrait-gonflement des argiles », à travers six actions nouvelles :

- « Améliorer la connaissance » (action 1) ;
- « Agir sur les bâtiments à construire » (action 2) ;
- « Agir sur les bâtiments existants » (action 3) ;
- « Poursuivre l'adaptation du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles aux spécificités du RGA » (action 4) ;
- « Renforcer l'information des élus et des citoyens sur ce phénomène ainsi que de toute la filière professionnelle impliquée dans les achats / ventes-locations » (action 5) ;
- « Développer la culture du risque pour préparer la population française à faire face à l'évolution des risques naturels due au changement climatique » (action 6)³⁴⁰.

Puis, s'agissant du bâti existant, auquel il consacre une action spécifique, le Plan commence par identifier les défaillances du dispositif existant, ainsi que les enjeux associés à son amélioration.

Il relève, à ce titre, que :

« Aujourd'hui, la politique de prévention du phénomène de RGA mise en œuvre par l'État s'appuie sur trois principaux leviers :

- i) Le soutien à la recherche et à l'expérimentation pour mieux connaître le phénomène ;*
- ii) La prévention via l'information des acquéreurs et des locataires sur des biens ayant été indemnisés ;*
- iii) Des mesures de reprises sur le gros-œuvre.*

³³⁹ HCC, *Tenir le cap de la décarbonation, protéger la population*, Rapport annuel 2024, p.119, disponible sur : <https://www.hautconseilclimat.fr/publications/rapport-annuel-2024-tenir-le-cap-de-la-decarbonation-protoger-la-population/>.

³⁴⁰ PNACC 3, p. 65, disponible sur : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/PNACC3.pdf>.

Cette politique se révèle à ce jour insuffisante pour prévenir ce phénomène car les mesures de reprises en sous-œuvre du bâtiment ne sont pas systématiquement adaptées, peuvent être très coûteuses et sont invasives pour les occupants. Au vu de l'augmentation du nombre de sinistres et des coûts qui y sont liés (en moyenne 1,4 Md€ par an de sinistralité sur la période 2018-2022, et plus de 3,5 Md€ sur la seule année 2022), le développement d'une politique publique de prévention de ce phénomène sur le bâti existant pourrait éviter des coûts d'indemnisation futurs à la charge du régime CatNat, qui s'appuie sur une garantie illimitée de l'État » (soulignement ajouté)³⁴¹.

Pourtant, l'action considérée – dont le budget reste « à définir » – n'envisage aucune modification du cadre réglementaire en vigueur, et ne propose aucune transformation du dispositif existant.

Bien au contraire, la PNACC 3 se borne à prévoir une évaluation de « l'efficacité des solutions de prévention dites "horizontales" au regard de leurs coûts » (action 3.1), puis l'élaboration d'un « guide grand public sur la prévention du RGA » (action 3.2) et la « mise en place d'un label [...] pour améliorer l'information des particuliers sur la qualité des maisons individuelles vis-à-vis du phénomène RGA » (action 3.3).

Ce faisant, la portée des actions proposées ne semble pas à la hauteur des enjeux.

De plus, le calendrier prévu pour le déploiement de ces actions témoigne de leur caractère court-termiste – aucune n'étant prévue sur le long terme, et toutes devant être achevées, au plus tard, en 2025³⁴².

Dès lors, cette mesure ne permet nullement de renforcer la prévention des risques affectant le bâti existant, ou de limiter sa vulnérabilité.

125.

En définitive, ni le cadre réglementaire existant, ni le PNACC 3, ne permettent de garantir l'adaptation du bâti existant au phénomène de retrait-gonflement des argiles.

Dans ce domaine, l'État méconnaît donc, à nouveau, les obligations mises à sa charge en matière d'adaptation au changement climatique.

³⁴¹ *Ibid.*, pp. 68-69.

³⁴² Du reste, il est pour le moins surprenant de constater que la mise en œuvre de l'une des actions prévues, pourtant présentée comme « nouvelle » – la réalisation d'un panorama sur les solutions de prévention et de remédiation (action 3.1) – est prévue pour « 2024 », soit antérieurement à la publication du PNACC 3. Voir : *Ibid.*, p. 69.

II.C.3 Sur l'insuffisante prévention de l'indisponibilité de la ressource en eau

126.

La disponibilité de la ressource en eau est profondément affectée par le changement climatique, tout comme sa qualité chimique.

127.

D'abord, s'agissant de la disponibilité de la ressource, Météo France observe que :

« On constate que la ressource en eau renouvelable est en baisse en France et que notre pays est dans une situation de sécheresse météorologique préoccupante depuis l'été 2021. Tous ces phénomènes sont des impacts déjà visibles du changement climatique. [...] »

La ressource en eau renouvelable, c'est-à-dire l'eau fournie par les précipitations qui ne retournent pas à l'atmosphère et celle des cours d'eau, a baissé de 14 % en France métropolitaine, en moyenne annuelle, entre les périodes 1990-2001 et 2002-2018.

Cette situation s'explique principalement par : l'évapotranspiration qui, sous l'effet de la hausse des températures, augmente à toutes les saisons, en particulier au printemps et sur tout le territoire, [et] la variabilité des précipitations, notamment leur réduction en automne sur près de la moitié du territoire, diminuant le volume d'eau des nappes souterraines qui contribuent à alimenter les cours d'eau en été.

Entre 2017 et 2020, plus de 30 % du territoire a été concerné chaque année par des restrictions d'usages de l'eau » (soulignement ajouté)³⁴³.

Sur ce point, le projet Explore 2070³⁴⁴, initié au début des années 2010, a permis d'évaluer, à l'horizon 2070, les impacts du changement climatique sur la ressource en eau – spécialement sur les eaux littorales, les eaux de surface, les cours d'eau et les nappes souterraines – et « *d'élaborer et évaluer des stratégies d'adaptation [...] face à l'évolution des hydrosystèmes et des milieux côtiers* »³⁴⁵.

³⁴³ Météo France, « Ressource en eau, sécheresses et changement climatique », 2023, disponible sur : <https://meteofrance.com/changement-climatique/observer/changement-climatique-eau-et-secheresses#:~:text=Depuis%20l%E2%80%99C3%A9t%C3%A9%202021%2C%20la,juin%202022%20et%20septembre%202022.>

³⁴⁴ Sur ce point, voir : Centre de ressources pour l'adaptation au changement climatique, « Bilan du projet Explore 2070 - Eau et changement climatique », sur : <https://www.adaptation-changement-climatique.gouv.fr/agir/espace-documentaire/bilan-du-projet-explore-2070-eau-et-changement-climatique> ; Gest'Eau, « Bilan du projet Explore 2070 - Eau et changement climatique », 2020, disponible sur : <https://www.gesteau.fr/document/bilan-du-projet-explore-2070-eau-et-changement-climatique> ; voir également : R. Dantec et J.-Y. Roux, *Adapter la France aux dérèglements climatiques à l'horizon 2050 : urgence déclarée*, Rapport d'information, 2019, n° 511, p. 48 et suiv., disponible sur : <https://www.senat.fr/rap/r18-511/r18-5111.pdf>.

³⁴⁵ BRGM, « Explore 2070 : relever le défi du changement climatique », 2012, sur : <https://www.brgm.fr/fr/reference-projet-acheve/explore-2070-relever-defi-changement-climatique>.

S'agissant de l'hydrologie souterraine, les résultats de ce projet ont mis en évidence une « *baisse du niveau moyen mensuel des nappes* », résultant d'une « *diminution de la recharge comprise entre 10 et 25 %, avec globalement deux zones plus sévèrement touchées : le bassin versant de la Loire avec une baisse de la recharge comprise entre 25 et 30 % sur la moitié de sa superficie et, surtout, le Sud-Ouest de la France, avec des baisses comprises entre 30 et 50 %, voire davantage* »³⁴⁶.

S'agissant de l'hydrologie de surface, ils s'accordaient sur une « *diminution significative globale des débits moyens annuels à l'échelle du territoire [métropolitain], de l'ordre de 10 % à 40 % selon les simulations, particulièrement prononcée sur les districts Seine-Normandie et Adour-Garonne* ». Ainsi, « *les modèles [projetaient] une diminution particulièrement marquée du débit moyen annuel pour les cours d'eau des contreforts pyrénéens, et dans une moindre mesure, de la majorité du district hydrographique Seine-Normandie, avec des changements simulés compris entre -10 et -60 %* »³⁴⁷.

De plus, « *pour une grande majorité des cours d'eau* » et des bassins de la Métropole, ils envisageaient une forte « *diminution des débits d'étiage* »³⁴⁸. Plus précisément, ils indiquaient que « *les débits d'étiages [seraient] plus sévères, plus longs et plus précoces, avec des débits estivaux réduits de 30 à 60 %* ». Par exemple, ils envisageaient, pour le Rhône, « *une baisse du débit minimum mensuel quinquennal jusqu'à -50 %* » à Beaucaire et, pour la Seine, « *une baisse du débit moyen annuel à Paris comprise entre -10 et -50 %, mais un recul du débit minimum mensuel quinquennal pouvant atteindre jusqu'à -70 %* »³⁴⁹.

128.

Plus récemment, dans la continuité du projet Explore 2070, le projet Explore2, piloté par l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE) et l'Office international de l'eau (OiEau), a permis de fournir de nouvelles projections hydroclimatiques en métropole jusqu'en 2100, en s'appuyant sur les scénarios du GIEC et les dernières avancées scientifiques³⁵⁰.

Ses résultats, parus en 2024, confirment que, si « *la ressource en eau renouvelable, indispensable aux différents usages anthropiques et au fonctionnement des milieux aquatiques, a [déjà] diminué de 14 % en France au cours de ces quinze dernières années* », cette tendance « *devrait s'aggraver, particulièrement en période estivale, avec le changement climatique* »³⁵¹.

³⁴⁶ Gest'Eau, « Synthèse du projet Explore 2070 - Hydrologie souterraine », 2015, p. 1, disponible sur : https://www.gesteau.fr/sites/default/files/gesteau/content_files/document/explore2070-hydrologie-souterraine.pdf.

³⁴⁷ Gest'Eau, « Synthèse du projet Explore 2070 - Hydrologie de surface », 2015, pp. 1-2, disponible sur : https://www.gesteau.fr/sites/default/files/gesteau/content_files/document/explore2070-hydrologie-surface.pdf.

³⁴⁸ *Ibid.*

³⁴⁹ R. Dantec et J.-Y. Roux, *Adapter la France aux dérèglements climatiques à l'horizon 2050 : urgence déclarée*, Rapport d'information, 2019, n° 511, p. 50, disponible sur : <https://www.senat.fr/rap/r18-511/r18-5111.pdf>.

³⁵⁰ Sur ce point, voir : Min. de la Transition écologique, « Explore2 : impacts du changement climatique sur la ressource en eau à horizon 2100 », 2024, disponible sur : <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/explore2-impacts-du-changement-climatique-ressource-eau-horizon-2100> ; OFB, « Explore2 - des futurs de l'eau », 2024, disponible sur : <https://professionnels.ofb.fr/fr/node/1244> ; INRAE, « Explore2, LIFE Eau&Climat : des clés pour l'adaptation de la gestion de l'eau », 2024, disponible sur : <https://www.inrae.fr/actualites/explore2-life-eauclimat-cles-ladaptation-gestion-leau>.

³⁵¹ Sur ce point, voir : Min. de la Transition écologique, « Explore2 : impacts du changement climatique sur la ressource en eau à horizon 2100 », 2024, disponible sur : <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/explore2-impacts->

Il en ressort, notamment, que :

« Le réchauffement en France métropolitaine se poursuivra avec en fin de siècle un réchauffement global à l'échelle de la France de +4 °C (fourchette : +3,1/+5,2 °C), avec des étés beaucoup plus chauds, +4,7 °C en moyenne (fourchette : +3,7/+7 °C) pour le scénario de fortes émissions.

Les projections sur la pluviométrie montrent des différences très marquées entre hiver et été, avec une hausse de la pluviométrie de +24 % dans le Nord en hiver et +13 % dans le Sud, mais une forte baisse en été -23 % en moyenne sur le pays (fourchette : -49 %/+5 %) et jusqu'à -30% dans le Sud-Ouest.

Pour le scénario d'émissions fortes, les projections suggèrent une hausse de la recharge hivernale des aquifères (précipitations qui s'infiltrent dans le sous-sol) en fin de siècle à l'exception d'une frange sud et d'une partie de la Bretagne.

En fin de siècle, la surface de la France hexagonale touchée par un événement de sécheresse météorologique (déficit de précipitations) aujourd'hui de type décennal double par rapport à la situation actuelle ; celle touchée par une sécheresse des sols triple. Les sécheresses hydrologiques quant à elles seront beaucoup plus sévères.

Les débits estivaux sont à la baisse en fin de siècle (autour de -30 % sous scénario d'émissions fortes ; autour de -12 % sous scénario d'émissions modérées). Les assèchements de cours d'eau en tête de bassin devraient également progresser dans la majorité des régions et seront plus précoces et plus longs. Sous le scénario de fortes émissions, ils devraient atteindre 27 % du territoire en fin de siècle contre 17 % actuellement »³⁵².

129.

Ensuite, s'agissant de la qualité de l'eau, le changement climatique a des effets sur le bon état des masses d'eaux françaises.

Ainsi, alors que la qualité de l'eau fait l'objet d'un encadrement par la directive-cadre sur l'eau³⁵³, transposée en droit interne par la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, l'atteinte de l'objectif de « bon état » des masses d'eau apparaît désormais fragilisée, sous l'effet du changement climatique.

[du-changement-climatique-ressource-eau-horizon-2100](#) ; OFB, « Explore2 - des futurs de l'eau », 2024, disponible sur : <https://professionnels.ofb.fr/fr/node/1244> ; INRAE, « Explore2, LIFE Eau&Climat : des clés pour l'adaptation de la gestion de l'eau », 2024, disponible sur : <https://www.inrae.fr/actualites/explore2-life-eauclimat-cles-ladaption-gestion-leau>.

³⁵² Sur ce point, voir : Min. de la Transition écologique, « Explore2 : impacts du changement climatique sur la ressource en eau à horizon 2100 », 2024, disponible sur : <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/explore2-impacts-du-changement-climatique-ressource-eau-horizon-2100> ; OFB, « Explore2 - des futurs de l'eau », 2024, disponible sur : <https://professionnels.ofb.fr/fr/node/1244> ; INRAE, « Explore2, LIFE Eau&Climat : des clés pour l'adaptation de la gestion de l'eau », 2024, disponible sur : <https://www.inrae.fr/actualites/explore2-life-eauclimat-cles-ladaption-gestion-leau>.

³⁵³ Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

En ce sens, le rapportage de la France à la Commission européenne sur l'état des masses d'eau soulignait, en 2022, que :

« 67% des masses d'eau de surface (7 646 sur les 11 407) risquent de ne pas atteindre les objectifs environnementaux, dont le bon état écologique en 2027. Par ailleurs, 9,9% des masses d'eau de surface (1 134 sur les 11 407) risquent de ne pas atteindre le bon état chimique à la même date. [...] »

14,1% des masses d'eau souterraine (97 sur les 689) risquent de ne pas atteindre le bon état quantitatif en 2027. Par ailleurs, 40,1% des masses d'eau souterraine (276 sur les 689) risquent de ne pas atteindre le bon état chimique à la même date »³⁵⁴.

Plus récemment, la Cour des comptes a souligné, dans son rapport public annuel 2023, que :

« En dépit des moyens humains et financiers consacrés à la politique de l'eau depuis une soixantaine d'années, 56 % des masses d'eau de surface et 33 % des masses d'eau souterraines ne sont pas en bon état au sens de la "directive communautaire sur l'eau". Les données disponibles montrent également que 43,3 % des masses d'eau de surface sont affectées par des pollutions diffuses (nitrates, pesticides notamment), 25,4 % par des pollutions ponctuelles et 19,4 % par des prélèvements d'eau excessifs, et que 10,7 % des masses d'eau souterraines sont affectées par des prélèvements excessifs.

En 2027, 67 % des masses d'eau de surface (7 646 sur 11 407) et 40 % des masses d'eau souterraines risquent de ne pas atteindre le bon état au sens de la directive cadre européenne »³⁵⁵.

Elle ajoutait que ces insuffisances résultaient, pour l'essentiel, d'une insuffisance de financements, et d'un manque de cohérence dans la mise en œuvre de la politique de gestion de l'eau³⁵⁶.

Or, ces difficultés seront nécessairement accentuées par le changement climatique.

³⁵⁴ Eau France, « Synthèse 2019 des états des lieux des bassins – Edition février 2022 », 2022, p. 3, disponible sur : https://www.eaufrance.fr/sites/default/files/2022-03/bulletin_rapportage_2019_final.pdf.

³⁵⁵ Cour des comptes, « Une organisation inadaptée aux enjeux de la gestion quantitative de l'eau », Rapport public annuel 2023, p. 489, disponible sur : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-10/20230310-RPA-2023-gestion-quantitative-eau.pdf>.

³⁵⁶ Sur ce point, voir : *Ibid.*, pp. 479-480.

À cet égard, les députés Yannick Haury et Vincent Descoeur relevaient, dans un rapport d'information du 17 janvier 2024, que :

« Tous ces problèmes [relatifs au bon état des masses d'eau] sont accentués par le changement climatique, lui-même provoqué par l'action humaine. Ainsi, la qualité des ressources en eau pourrait se détériorer en raison de plusieurs facteurs interagissant sur l'eau : température élevée ; charges accrues en sédiments, nutriments et polluants après des précipitations sévères ; concentration accrue de polluants lors des sécheresses ; concentration en oxygène réduite ; plus faible capacité d'autoépuration des plans d'eau douce ; perturbation des installations de traitement lors des inondations ; prolifération d'organismes indésirables (cyanobactéries par exemple) et détérioration des eaux souterraines en raison de l'intrusion de sel dans les zones côtières en conséquence de l'élévation du niveau de la mer. Les changements climatiques influent gravement sur notre capacité à contrôler ces phénomènes » (soulignement ajouté)³⁵⁷.

130.

Par ailleurs, ces dégradations de l'état quantitatif et qualitatif de l'eau ont, déjà, des effets délétères sur l'accessibilité de la ressource en eau potable.

De tels effets ont, par exemple, été mesurés en France métropolitaine, lors des épisodes de sécheresse survenus en 2022.

En ce sens, la Cour des comptes relevait, en 2023, que :

« En France métropolitaine, la quantité d'eau renouvelable disponible - celle qui peut être utilisée pour satisfaire les besoins humains sans compromettre la situation future - a baissé de 14 % entre la période 1990-2001 et la période 2002-2018, passant de 229 milliards de m³ à 197 milliards de m³.

82 % des prélèvements d'eau sont réalisés sur les eaux de surface. Or ce sont les masses d'eau qui subissent le plus directement les effets du changement climatique, avec des étiages de plus en plus longs et sévères qui contraignent les préfets à prendre des mesures de plus en plus fréquentes de restriction des usages de l'eau. 78 départements métropolitains étaient en situation de crise le 25 août 2022, les autres en situation d'alerte » (soulignement ajouté)³⁵⁸.

³⁵⁷ Y. Haury et V. Descoeur, Rapport d'information déposé par la mission d'information sur l'adaptation de la politique de l'eau au défi climatique, Assemblée nationale, 2024, n° 2069, p. 21, disponible sur : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion-dvp/116b2069_rapport-information.pdf.

³⁵⁸ Cour des comptes, La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique, Rapport thématique, 2023, p. 10, disponible sur : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-10/20230717-gestion-quantitative-de-l-eau.pdf>.

Un rapport de l'IGEDD, de l'Inspection générale de l'administration (IGA) et du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) ajoute que :

« La sécheresse qu'a connue l'Europe et particulièrement la France en 2022 est probablement la plus sévère depuis au moins un demi-siècle, conjuguant déficit de précipitations et températures records. Elle fait suite à plusieurs années de sécheresses récurrentes depuis 2018, à la seule exception de l'année 2021. Pourtant, ce phénomène aujourd'hui considéré comme extrême pourrait n'être qu'un épisode moyen d'ici la fin du XXI^e siècle. [...] »

Le premier constat est celui de la persistance de vulnérabilités dans notre système de production et de distribution d'eau potable face au changement climatique : plus d'un millier de communes ont dû mettre en place, durant l'été 2022, des mesures de gestion exceptionnelles pour approvisionner leurs habitants. Parmi elles, 343 ont dû transporter de l'eau par camion, et 196 distribuer des bouteilles d'eau, ne pouvant plus fournir d'eau au robinet. Aucune grande ville n'a connu de rupture d'alimentation, bien que certaines n'en soient pas passées loin [...] » (soulignement ajouté)³⁵⁹.

131.

Ces difficultés sont accrues dans les territoires ultramarins.

De ce point de vue, une communication de la Cour des comptes, du mois de mars 2025, souligne que « *dans les outre-mer, depuis de trop nombreuses années le manque d'eau est une réalité quotidienne, traînant une cohorte de difficultés, économiques, sociales, environnementales et sanitaires* »³⁶⁰.

Plus précisément, un rapport d'information des députés Patrice Perrot et René Pilato, établi en 2023, relève que :

« La situation des territoires ultramarins vis-à-vis de l'accès des populations à l'eau potable et à l'assainissement [...] se pose de manière très spécifique en comparaison avec la situation prévalant en métropole.

[...] Les différents territoires ultramarins sont inégalement dotés en eau :

- *-En Martinique, l'eau est abondante mais sa répartition inégale [...]. Si la qualité de l'eau a connu une amélioration au cours des dernières années, en 2019 seules 48 des stations de traitement sur 112 étaient conformes en matière de performance (43 % contre 93 % en moyenne au niveau national en 2013) ;*
- *La Guadeloupe connaît une crise de la gestion de l'eau depuis plusieurs années, avec des coupures fréquentes touchant 25 % de la population. Malgré des ressources en eau suffisantes, les mauvais rendements des réseaux et les difficultés de stockage entraînent des difficultés chroniques [...].*

³⁵⁹ IGEDD, IGA et CGAER, Retour d'expérience sur la gestion de l'eau lors de la sécheresse 2022, 2023, p. 6, disponible sur : <https://agriculture.gouv.fr/telecharger/136341>.

³⁶⁰ Cour des comptes, La gestion de l'eau potable et de l'assainissement en outre-mer, Communication à la commission des finances du Sénat, 2025, p. 13, disponible sur : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2025-03/20250312-Gestion-de-l-eau-et-de-l-assainissement-outre-mer.pdf>.

- La Guyane dispose d'une grande quantité de ressources en eau douce (800 000 m³ par an et par habitant) et d'un réseau dense. Toutefois, la faible densité de population dans les communes isolées de l'intérieur et les retards de raccordement dans les habitats précaires des zones urbaines nécessitent d'importants investissements pour mettre à niveau le réseau. [...]
- La situation à Mayotte est particulièrement critique. Seule 68,3 % de la population a accès à l'eau potable, d'après les informations transmises par le coordonnateur du PEDOM à vos rapporteurs. Le réseau hydrographique naturel est réduit et l'approvisionnement en eau est contraint par la pression démographique et les épisodes de sécheresse qui pèsent sur la ressource utilisable. Les capacités de stockage en eau potable sont encore insuffisantes pour assurer un approvisionnement optimal. [...] Il faut noter, par ailleurs, que Mayotte, contrairement aux autres départements d'outre-mer, ne dispose pas d'un office de l'eau.
- À La Réunion, entre 75 et 100 % de la population ont accès à l'eau [...] Les services sont globalement gérés de façon performante, mais le renouvellement des réseaux a été négligé. Les taux de fuite sont élevés et des actions de rattrapage apparaissent nécessaires.
- Si l'archipel de Saint-Pierre et Miquelon dispose d'une ressource en eau suffisante avec des précipitations réparties régulièrement sur l'année, le système d'assainissement collectif pose des difficultés dans les deux îles, avec de nombreux rejets d'eaux usées non traitées dans le port ou le milieu naturel.
- Les territoires insulaires de la Polynésie française sont exposés aux risques de pénurie et de pollution de l'eau, car les principales ressources sont les nappes souterraines et les lentilles d'eau douce, qui sont vulnérables aux contaminations liées à l'activité humaine.
- La ressource en eau douce, très abondante en Nouvelle-Calédonie, est en partie affectée par la présence de métaux, présents parfois en concentration élevée dans le milieu naturel. [...]
- L'archipel de Wallis-et-Futuna dispose de ressources en eau fragiles, qui sont menacées par le changement climatique. [...]
- Saint-Martin et Saint-Barthélemy sont des îles sèches sans sources naturelles d'eau douce, la seule ressource disponible en continu est l'eau de mer désalinisée.

L'accès à l'eau potable et à l'assainissement est donc problématique dans la plupart de ces territoires [...].

La garantie effective du droit à l'accès à l'eau constitue, dans ces territoires, une priorité tandis que l'assainissement doit faire l'objet d'investissements massifs afin d'éviter la dégradation de la qualité des eaux et de l'environnement » (soulignement ajouté)³⁶¹.

³⁶¹ P. Perrot et R. Pilato, Rapport d'information déposé par la commission des affaires économiques sur la gestion de l'eau pour les activités économiques, Assemblée nationale, 2024, n° 2069, pp. 38-39, disponible sur : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion-eco/116b1455_rapport-information.pdf ; voir également : CESE, avis, La gestion de l'eau et de l'assainissement dans les Outre-mer, 2022, disponible sur : <https://www.lecese.fr/actualites/la-gestion-de-leau-et-de-l-assainissement-dans-les-outre-mer-le-cese-adapte-son-avis> ; CGEDD, CGAAER et IGA, Propositions pour un plan d'action pour l'eau dans les départements et régions d'outre-mer et à Saint-Martin, Rapport de fin de mission, 2015, n° 009763-01,

Ce constat traduit l'absence de continuité structurelle du service public de l'eau et de l'assainissement dans ces territoires – en dépit de l'adoption, en 2016, d'un plan d'actions pour les services d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à la Réunion, Mayotte et Saint-Martin (plan « Eau Dom », ou PEDOM), piloté par l'État, et renouvelé en 2024³⁶².

Comme le résume la Cour des comptes :

« Un droit à l'eau pour tous dans ces territoires suppose de rétablir une continuité dans la distribution afin de supprimer rapidement les interruptions de service qui existent en Guadeloupe, à Mayotte et en Martinique. Il impose également d'apporter un accès à l'eau aux personnes les plus démunies vivant dans les quartiers d'habitat informel, à Mayotte et en Guyane, qui disposent aujourd'hui d'une ressource en eau fragile et non contrôlée sur le plan sanitaire.

[Le PEDOM devra] rétablir l'équilibre et l'efficacité des services d'eau potable et d'assainissement, maîtriser les enjeux sanitaires liés à la consommation d'une eau de qualité en quantité suffisante, permettre l'accès à un service d'assainissement performant assurant l'hygiène de chacun et la sécurité de tous. Au-delà, le fonctionnement pérenne de ces services suppose une attention particulière à la prise en compte du changement climatique dans la gestion des ressources en eau au sein de territoires particulièrement exposés à ce phénomène » (soulignement ajouté)³⁶³.

132.

Au total, ces difficultés, qui seront amenées à s'aggraver sous l'effet du changement climatique, traduisent une méconnaissance persistante de l'orientation fixée par l'article L. 211-1 du code de l'environnement – lequel impose aux autorités publiques d'assurer une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, tenant compte des adaptations nécessaires au changement climatique, et permettant « *de satisfaire les exigences de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population* »³⁶⁴ (voir *supra*).

Or, le PNACC 3 n'affronte ces problématiques que de manière incomplète.

disponible sur : https://igedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Affaires-0008611/009763-01_rapport-public.pdf.

³⁶² Min. de la Transition écologique, « Plan Eau DOM : pour une gestion durable de l'eau potable et de l'assainissement dans les Outre-mer », 2024, disponible sur : <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/plan-eau-dom-gestion-durable-leau-potable-l-assainissement-outre-mer>.

³⁶³ Cour des comptes, *La gestion de l'eau potable et de l'assainissement en outre-mer*, Communication à la commission des finances du Sénat, 2025, p. 13 et p. 100, disponible sur : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2025-03/20250312-Gestion-de-l-eau-et-de-l-assainissement-outre-mer.pdf>.

³⁶⁴ Cette obligation s'impose, au premier chef, à l'État, qui constitue le principal architecte de la politique publique de gestion de l'eau – qu'il s'agisse de l'élaboration des documents de planification, ou de la mise en œuvre de la police de l'eau. Dès lors, c'est à l'État qu'il appartient de mettre en place, sur le territoire, les conditions permettant d'assurer l'adaptation de la gestion de l'eau face au changement climatique – et, notamment, face à l'augmentation du nombre et de la fréquence des sécheresses.

133.

Au titre de son Axe 2, destiné à « adapter les territoires et assurer la continuité des infrastructures et services essentiels »³⁶⁵, le Plan prévoit une mesure spécifiquement consacrée à la gestion de l'eau – dont l'objectif est « d'assurer un approvisionnement durable en eau (qualité, quantité) à horizon 2050, malgré les effets du changement climatique sur le cycle de l'eau, en accompagnant les nécessaires adaptations structurelles de nos usages »³⁶⁶.

Cette mesure 21 – intitulée « Préserver la ressource en eau face au changement climatique : renforcer le Plan Eau » – est déclinée en dix actions, dites « nouvelles » :

- « Améliorer les connaissances de l'impact du changement climatique sur la ressource en eau » (action 1) ;
- « Planifier la gestion structurelle de l'eau et la gestion de crise en intégrant le climat futur, et développer des outils pour passer d'une politique de réaction à la crise à une politique d'anticipation des sécheresses » (action 2) ;
- « Monitorer finement les prélèvements d'eau pour assurer, dans la durée, l'équilibre entre besoins et ressources disponibles, en respectant la bonne fonctionnalité des écosystèmes aquatiques » (action 3) ;
- « Améliorer l'infiltration de l'eau pluviale dans les sols et améliorer la disponibilité de l'eau » (action 4) ;
- « Accompagner les usagers (entreprises, particuliers, agriculteurs, collectivités) dans la réduction de leur consommation en eau » (action 5) ;
- « Accompagner les nouveaux usages domestiques des eaux impropres à la consommation humaine » (action 6) ;
- « Étudier les conditions de recours aux solutions de dessalement de l'eau de mer » (action 7) ;
- « Former des animateurs à la protection des captages dans un contexte de changement climatique » (action 8) ;
- « Adapter la gouvernance et les financements de la gestion de l'eau » (action 9) ;
- « Améliorer les connaissances de l'impact du changement climatique sur les sites de baignade et accompagner les personnes responsables des eaux de baignade (dont les collectivités) dans la déclaration de nouveaux sites ainsi que le maintien et la gestion des sites existants » (action 10)³⁶⁷.

³⁶⁵ PNACC 3, p. 37, disponible sur : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/PNACC3.pdf>.

³⁶⁶ *Ibid.*, p. 153.

³⁶⁷ *Ibid.*, pp. 154-155.

134.

Sur ces dix actions, six portent uniquement sur l'amélioration des connaissances ou l'identification de futures pistes d'évolution :

- L'action 1, qui consiste, pour l'essentiel, à « lancer des études prospectives d'impact » visant à « connaître la vulnérabilité des usages de l'eau à l'aune du changement climatique » (1.2), « améliorer les connaissances sur l'impact du changement climatique pour les territoires ultramarins » à travers des « projections hydro-climatiques locales » (1.3), « lancer une étude de vulnérabilité sur l'approvisionnement en eau potable dans les DROM » (1.4) et « élaborer un guide opérationnel sur l'adaptation » dans les territoires ultramarins (1.5) (soulignement ajouté)³⁶⁸ ;
- L'action 3, qui vise à « développer une cartographie des réseaux et de leur rendement, afin d'avoir une vision précise des besoins des territoires et d'identifier les communes les plus en difficulté » (3.2) et « tirer parti des technologies numériques pour optimiser les réseaux » (3.3) (soulignement ajouté)³⁶⁹ ;
- L'action 6, qui tend à « générer des nouvelles données et de nouvelles connaissances » (6.2), et « assurer la veille européenne et internationale sur le développement des pratiques d'utilisation des eaux impropres à la consommation humaine pour des usages domestiques » (6.3) (soulignement ajouté)³⁷⁰ ;
- L'action 7, visant à approfondir « les connaissances sur les impacts environnementaux [des] projets [de dessalement] et les impacts sur le prix de l'eau » (soulignement ajouté)³⁷¹ ;
- L'action 8, qui consiste à « co-financer 1 500 animateurs formés à la protection des captages », en vue de « dresser un plan d'actions et d'accompagner les changements de pratiques non durables sources de pollution diffuse » (soulignement ajouté)³⁷² ;
- L'action 10, qui porte sur « l'amélioration des connaissances en matière de risques sanitaires émergents liés aux eaux de baignade dans un contexte de changement climatique, et la définition de modalités de gestion adaptées » et comprend, notamment, la réalisation d'un « état des lieux » pour « identifier les freins à la déclaration de nouveaux sites de baignade et les difficultés au maintien des sites existants » (soulignement ajouté)³⁷³.

Or, si de telles actions sont nécessaires, il est surprenant qu'elles n'aient pas été réalisées en amont du PNACC 3. Surtout, elles ne permettront pas, à elles seules, d'enclencher, à court ou moyen terme, les transformations permettant de répondre aux difficultés relevées, depuis plusieurs années, par les observateurs (voir *supra*).

³⁶⁸ *Ibid.*, pp. 155-157.

³⁶⁹ *Ibid.*, pp. 159-161.

³⁷⁰ *Ibid.*, pp. 165-166.

³⁷¹ *Ibid.*, p. 166.

³⁷² *Ibid.*, p. 167.

³⁷³ *Ibid.*, p. 169.

135.

Par ailleurs, certaines actions proposent d'améliorer la planification de la gestion de l'eau, afin de mieux intégrer l'évolution des ressources hydriques résultant des conséquences du changement climatique.

Toutefois, leur portée concrète apparaît incertaine.

En particulier, l'action 2.1 prévoit de « *mettre à jour la prochaine génération de schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) et projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) en tenant compte de la TRACC* »³⁷⁴.

Or, force est de rappeler que tous les bassins versants hydrographiques ne sont pas couverts par un schéma d'aménagement de la gestion de l'eau (SAGE), tant s'en faut.

Bien au contraire, « *la carte de France des SAGE reste très incomplète* »³⁷⁵ : selon les données fournies par Gest'Eau, seulement 51 % du territoire était couvert par un SAGE en 2020 ; en 2024, ce chiffre ne s'élevait qu'à 55,3 %³⁷⁶.

Comme le souligne la Cour des comptes, « *cette couverture est [certes] en augmentation de 25 % depuis 2010, mais reste faible au regard des enjeux liés à la ressource* »³⁷⁷.

Dès lors, assurer l'efficacité de l'action 2 supposerait, au premier chef, de veiller à la généralisation des SAGE – dont l'élaboration relève, en grande partie, de la compétence des préfets, conformément aux dispositions des articles L. 212-3 et suivants, et R. 212-26 et suivants, du code de l'environnement.

Pourtant, le PNACC 3 ne prévoit aucune action en ce sens.

De même, il n'envisage pas la mise à jour des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), dont la quatrième génération est entrée en vigueur en 2022, pour six ans.

³⁷⁴ *Ibid.*, p. 157.

³⁷⁵ Cour des comptes, « Une organisation inadaptée aux enjeux de la gestion quantitative de l'eau », Rapport public annuel 2023, p. 492, disponible sur : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-10/20230310-RPA-2023-gestion-quantitative-eau.pdf>.

³⁷⁶ À titre de comparaison, 43,5 % du territoire était concerné par un SAGE en 2010. Sur ce point, voir : Gest'Eau, « Édition 2024 des chiffres clés Gest'eau et de l'infographie sur les SAGE », disponible sur : <https://www.gesteau.fr/actualite/edition-2024-des-chiffres-cles-gesteau-et-de-linfographie-sur-les-sage> ; voir également : Gest'Eau, « SAGE – Chiffres clés », disponible sur : <https://www.gesteau.fr/chiffres-cles/sage>.

³⁷⁷ Cour des comptes, « Une organisation inadaptée aux enjeux de la gestion quantitative de l'eau », Rapport public annuel 2023, p. 492, disponible sur : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-10/20230310-RPA-2023-gestion-quantitative-eau.pdf>.

Cette absence est pour le moins surprenante : en effet, les SDAGE, qui couvrent l'ensemble du territoire national, ont précisément pour objet de définir, dans chaque bassin hydrographique, les grandes orientations permettant d'atteindre une gestion équilibrée de la ressource en eau, ainsi que les objectifs attendus en termes de qualité et de quantité des eaux³⁷⁸ – auxquels les orientations des SAGE doivent, du reste, se conformer.

Il semblerait donc nécessaire que ces documents soient révisés, à bref délai, pour tenir compte des effets prévisibles du changement climatique.

À défaut, il est à craindre que la seule mise à jour des SAGE, couplée à leur faible développement, ne soit pas suffisante pour garantir une véritable « *gestion structurelle de l'eau* »³⁷⁹.

136.

En outre, si le Plan prévoit de « *monitorer finement les prélèvements d'eau pour assurer, dans la durée, l'équilibre entre besoins et ressources disponibles* » (action 3)³⁸⁰, les actions qu'il propose à ce titre visent uniquement à renforcer le suivi des prélèvements d'eau, à travers le déploiement d'un service numérique national « *permettant la collecte, le traitement et la centralisation des données en accès libre* » (action 3.1)³⁸¹, puis d'une « *cartographie des réseaux et de leurs rendements* » (action 3.2)³⁸².

Au-delà du développement de ces outils, aucune action concrète n'est proposée – que ce soit à titre transitoire, ou sur le plus long terme – pour prévenir l'usage excessif des prélèvements d'eau.

Ce faisant, l'atteinte d'un « *équilibre entre besoins et ressources disponibles* » ne pourra pas être assurée.

137.

De façon comparable, les actions proposées par le PNACC 3 pour « *adapter la gouvernance et les financements de la gestion de l'eau* » (action 9)³⁸³ ne semblent pas à la hauteur des enjeux.

Sur ce point, le Plan prévoit, notamment, de doter chaque sous-bassin, d'ici 2027, d'une « *instance de dialogue (préfiguratrice d'une CLE – commission locale de l'eau) incluant l'ensemble des parties prenantes, et d'un projet de territoire organisant le partage de la ressource [...], afin d'anticiper et de gérer les risques de conflit d'usage et de trouver des compromis propres à chaque territoire* » (action 9.1)³⁸⁴.

Il propose également d'« *orienter les financements publics sur les mesures d'adaptation* » (action 9.2)³⁸⁵.

³⁷⁸ Voir, sur ce point, les articles L. 212-1 et suivants du code de l'environnement.

³⁷⁹ PNACC 3, p. 157, disponible sur : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/PNACC3.pdf>.

³⁸⁰ *Ibid.*, p. 159.

³⁸¹ *Ibid.*, pp. 159-160.

³⁸² *Ibid.*, pp. 160-161.

³⁸³ *Ibid.*, p. 167.

³⁸⁴ *Ibid.*, p. 167.

³⁸⁵ *Ibid.*, p. 168.

Néanmoins, outre que les budgets nécessaires à la réalisation de ces actions ne sont pas définis, la description de leur contenu, comme de leur encadrement, paraît largement insuffisante.

Il est donc à craindre que ces actions, telles que définies par le PNACC 3, ne permettent pas de répondre aux difficultés de gouvernance associées à la gestion de l'eau – étant ici rappelé que, sur ce point, la Cour des comptes observait, dès 2023, que :

« L'État assure la police administrative de l'eau, mais ses services déconcentrés manquent de moyens pour l'exercer, qu'il s'agisse de l'Office français de la biodiversité, des Dreal ou des directions départementales des territoires. Il est aussi responsable de la police sanitaire et judiciaire, avec les mêmes difficultés. [...] »

Les administrations de l'État ne partagent pas la même vision stratégique de la gestion des ressources hydrologiques du pays. Le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires privilégie l'atteinte des objectifs de bon état des masses d'eau fixés par la directive-cadre sur l'eau à l'échéance 2027. Le ministère chargé de l'agriculture entend pour sa part préserver les possibilités de prélèvement d'une agriculture confrontée à des épisodes de sécheresse plus fréquents et prolongés. Le ministère de la santé veille d'abord à la qualité sanitaire de l'eau potable. [...]

Les décisions prises par les représentants de l'État sur le territoire sont le fruit de compromis entre ces intérêts et priorités contradictoires.

Au niveau local, un bassin hydrographique s'étend généralement sur plusieurs régions administratives et le territoire d'une région peut recouper plusieurs bassins hydrographiques. Un sous-bassin versant peut s'étendre sur plusieurs départements et le territoire d'un département être partagé entre plusieurs sous-bassins versants. Ainsi, les préfets de région et de département sont en lien avec plusieurs préfets coordonnateurs de bassin et doivent composer avec des réalités politiques locales diverses, voire contradictoires, qui sont autant de motifs d'apporter des solutions différentes dans un territoire administratif donné à des problèmes de même nature.

Cette situation rend la coordination des services déconcentrés de l'État complexe. Les préfets coordonnateurs de bassin parviennent difficilement à maîtriser la diversité des situations de vastes bassins hydrographiques. Les préfets de départements limitrophes prennent parfois des mesures contradictoires pour un même cours d'eau. [...]

L'État éprouve des difficultés réelles à faire respecter les règles du jeu qu'il détermine. Il doit concilier une logique administrative (régions, départements) et une logique hydrographique (sous-bassins versants). Les moyens dont il dispose pour assurer ses missions de police et de contrôle sont insuffisants. Présent partout, l'État est souvent trop faible pour assumer les responsabilités auxquelles il prétend. L'intrication entre ses responsabilités et celles des collectivités locales rend leur répartition incompréhensible et contribue à la dilution des responsabilités de chacun. [...]

À cette première source de complexité s'ajoute un partage de compétences encore mal défini entre les collectivités locales. [...]

Les résultats de cette gouvernance complexe ne sont pas à la hauteur des problèmes posés par la gestion de l'eau dans le contexte du changement climatique » (soulignement ajouté)³⁸⁶.

138.

Enfin, le PNACC 3 ne prend pas suffisamment en compte les vulnérabilités spécifiques des collectivités d'Outre-mer en matière d'eau (voir *supra*).

Et pour cause : les mesures qu'il propose ne font aucune mention de la situation particulièrement dégradée des services publics de l'eau et de l'assainissement dans les territoires ultramarins, et ne prévoient aucune action spécifique pour y remédier.

Certes, dans ses éléments introductifs, le PNACC 3 affirme la nécessité d'être « *décliné localement à travers des stratégies d'adaptation adaptées aux caractéristiques environnementales et socioéconomiques des territoires* »³⁸⁷, avant d'ajouter que :

« Chaque mesure du PNACC comporte une série d'actions concrètes pour adapter la société aux impacts du changement climatique selon des temporalités différentes.

Certaines des mesures sont particulièrement prégnantes en outre-mer. Si l'ensemble de ces 52 mesures concernent les outre-mer et ont vocation à s'y appliquer, une priorité d'action sera donnée à certaines d'entre elles au regard des enjeux spécifiques de ces territoires, notamment en ce qui concerne l'adaptation des logements à la chaleur et la prévention des risques liés à la chaleur, les risques naturels, le recul du trait de côte, l'approvisionnement en eau, l'adaptation de l'agriculture, de la pêche et du tourisme, la préservation de la biodiversité et l'acquisition de connaissances.

Ces mesures seront valorisées dans les stratégies d'atténuation et d'adaptation au changement climatique pour chaque territoire d'outre-mer, annoncée par le conseil interministériel des outre-mer du 18 juillet 2023 »³⁸⁸.

Toutefois, les modalités concrètes de cette déclinaison territoriale ne sont pas clairement définies.

En particulier, aucun indicateur de suivi, ou d'évaluation, n'est prévu sur ce point.

De plus, sa temporalité interroge : en effet, alors que le PNACC 3 se réfère aux travaux du conseil interministériel des Outre-mer du 18 juillet 2023, force est de constater que le calendrier proposé par ledit Comité – qui prévoyait de « *définir d'ici mi-2024 une stratégie complète d'atténuation et d'adaptation au changement climatique [...] adaptée aux risques particuliers de chaque territoire d'Outre-mer* »³⁸⁹ – n'a, jusqu'à présent, pas été respecté.

³⁸⁶ Cour des comptes, « Une organisation inadaptée aux enjeux de la gestion quantitative de l'eau », Rapport public annuel 2023, pp. 479-482 et p. 489, disponible sur : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-10/20230310-RPA-2023-gestion-quantitative-eau.pdf>.

³⁸⁷ PNACC 3, p. 17, disponible sur : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/PNACC3.pdf>.

³⁸⁸ *Ibid.*, p. 20.

³⁸⁹ Min. des Outre-mer, « Comité Interministériel des Outre-mer - 18 juillet 2023 », disponible sur : <https://www.outre-mer.gouv.fr/ciom-comite-interministeriel-des-outre-mer-18-juillet-2023>.

Plus largement, la spécificité des Outre-mer ne se traduit pas, dans le PNACC 3, par des actions d'ampleur mais, au contraire, par de moindres actions, justifiées par un moindre savoir.

Ainsi, s'agissant spécifiquement de l'accès à l'eau, la mesure 21 du Plan prévoit uniquement d'« améliorer les connaissances sur l'impact du changement climatique pour les territoires ultramarins », à travers la rédaction d'une « feuille de route d'ici à 2026 » (action 1.3), puis le lancement d'une « étude de vulnérabilité sur l'approvisionnement en eau potable dans les DROM » pour 2027 (action 1.4), et d'un « guide opérationnel sur l'adaptation des services publics d'eau et d'assainissement » (action 1.5)³⁹⁰

Du reste, la portée de ces actions paraît d'autant plus incertaine que leur budget reste « à définir »³⁹¹ et n'est pas évalué dans le PNACC 3.

Ce faisant, les mesures prévues ne semblent pas à la hauteur des enjeux de ces territoires.

139.

Au total, les mesures adoptées par l'État ne semblent pas suffisantes pour prévenir, de manière adéquate et proportionnée, l'exposition de la population au risque d'indisponibilité de la ressource en eau.

Plus largement, elles n'apparaissent pas de nature à garantir l'adaptation de la politique de gestion de l'eau aux conséquences du changement climatique.

Ce faisant, l'État méconnaît donc les obligations mises à sa charge en matière d'adaptation au changement climatique, de prévention des risques, et de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau.

II.C.4 Sur l'insuffisance des mesures de prévention des pertes agricoles

140.

Les effets du changement climatique – et, spécialement, les sécheresses, les vagues de chaleur ou les inondations – se font également ressentir sur l'agriculture.

Ils contribuent, notamment, à l'augmentation des pertes de production dans les cultures, l'élevage, la pêche et l'aquaculture.

³⁹⁰ PNACC 3, p. 156, disponible sur : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/PNACC3.pdf>.

³⁹¹ *Ibid.*

Ainsi, selon un rapport de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), relatif à l'impact des catastrophes sur l'agriculture et la sécurité alimentaire :

« D'après les recherches menées pour tenter de faire la lumière sur les effets du changement climatique sur l'agriculture, il apparaît que l'évolution du climat risque d'entraîner des anomalies de rendement plus fréquentes et une diminution de la production agricole. [...]

Le changement climatique contribue à une augmentation de l'incidence des aléas, qui accentue le niveau de vulnérabilité et d'exposition et réduit la capacité de réaction des personnes et des systèmes. Ses conséquences se manifestent non seulement par la perte de récoltes et de production agricole, mais aussi par la dévastation des moyens d'existence agricoles, qui entraîne une spirale de réactions en chaîne négatives aux effets durables aux niveaux domestique, communautaire, national, régional et même international.

L'agriculture est particulièrement exposée et vulnérable aux multiples changements et phénomènes qui interviennent dans le système climatique, ce qui se répercute sur la production agricole, la sécurité alimentaire et les moyens d'existence des agriculteurs » (soulignement ajouté)³⁹².

De même, le Haut Conseil pour le Climat a récemment souligné que :

« Les facteurs climatiques générateurs d'impacts agricoles, combinaisons de phénomènes aigus et chroniques, s'amplifient avec le niveau de réchauffement. Le changement climatique affecte la production agricole avec des pertes de récolte importantes et des baisses des ressources alimentaires pour les troupeaux. Chaque fraction de degré de réchauffement planétaire se traduit en France par une intensification des extrêmes chauds, une plus grande variabilité du cycle de l'eau à la fois par l'intensification des pluies extrêmes, et l'augmentation de la récurrence, la durée et l'ampleur de la sécheresse des sols. Le changement climatique a réduit la croissance de la productivité totale de l'agriculture mondiale d'environ 21 % depuis 1961. [...]

En France, les conséquences du changement climatique sur les rendements des cultures et de l'élevage sont déjà visibles, et vont continuer à s'amplifier. Le stress thermique entraîne des difficultés pour l'alimentation des troupeaux, et la chaleur a un impact négatif sur la santé animale, la nutrition, le comportement, le bien-être et la productivité des animaux, et la qualité des produits. Les sécheresses comme en 2003 et 2022 ont eu des impacts sur de nombreux types de cultures sous forme de baisses de rendement. Les inondations comme en 2010, 2016 et 2023 ont entraîné de lourds dégâts pour l'agriculture et l'élevage en France via les impacts sur les cultures, la perte de matériel, la mort des animaux, la dégradation des propriétés des sols ainsi que les pertes économiques. [...]

Les pertes de production lors des sécheresses de printemps ou d'automne pluvieux ont mis en évidence un niveau insuffisant de préparation à la gestion de ce type d'événement plus fréquent dans un climat qui se réchauffe et ont révélé des vulnérabilités dans le modèle agricole français. [...]

Des risques de plus en plus complexes et difficiles à gérer, menacent la résilience du système alimentaire et la sécurité alimentaire.

³⁹² FAO, L'impact des catastrophes sur l'agriculture et la sécurité alimentaire 2023 – Prévenir et réduire les pertes en investissant dans la résilience, p. 66, 2024, Rome, disponible sur : <https://doi.org/10.4060/cc7900en>.

Les événements extrêmes entraînent des chutes rapides et brutales de production au niveau mondial. Les pertes de production agricole induites par les catastrophes climatiques ne pourront pas toujours être contrebalancées par les productions des régions non touchées par ces événements, le stockage et le commerce. Cette éventualité croît avec le niveau de réchauffement planétaire, et pourrait compromettre la stabilité de l'approvisionnement alimentaire régional ou mondial.

Les effets négatifs aigus et chroniques du changement climatique sur la production alimentaire peuvent se produire en conjonction d'autres chocs, comme les zoonoses, pandémies, et conflits armés, et induire des risques sur la sécurité alimentaire. [...]

La récurrence des sécheresses et des inondations accentue le besoin de renforcer la gouvernance concertée pour l'usage de la ressource en eau en associant tous les acteurs pour éviter les conflits d'usage et limiter les risques de maladaptation » (soulignement ajouté)³⁹³.

141.

En France, les impacts du changement climatique se traduisent, déjà, par des baisses de production et des pertes pour de nombreuses cultures, résultant de l'évolution des températures et du cycle de l'eau – à l'origine d'une augmentation du stress thermique des plantes, d'une réduction des rendements, d'une modification des calendriers culturels, d'une diminution de la ressource en eau renouvelable, ou d'une augmentation des risques d'inondations côtières³⁹⁴.

Ces impacts se manifestent également sur l'élevage, à travers des « *problèmes de santé et de bien-être animal, entraînant une diminution des performances de production* »³⁹⁵.

Surtout, ces effets – déjà visibles – sont amenés à s'aggraver avec l'évolution du climat, notamment dans le sud.

Comme le résume le Haut Conseil pour le Climat :

« Avec un réchauffement planétaire de l'ordre de 2 °C, les cultures actuelles en France seraient exposées à des pertes moyennes de rendement de plus de 10% par rapport aux rendements moyens actuels pour la plupart des cultures. Les pertes de récoltes pour les prairies du fait des sécheresses sont évaluées à 25 % en climat futur à l'horizon 2050 et à 7 et 10 % pour le blé tendre et l'orge d'hiver respectivement. Les pertes seront plus importantes lors des années extrêmes, où le réchauffement climatique se superpose à la variabilité naturelle.

[...] À 2-4 °C de réchauffement planétaire, la production fourragère pour les troupeaux à l'herbe augmentera vraisemblablement en Europe du Nord et dans les Alpes du Nord, tandis qu'elle diminuera probablement en Europe du Sud et dans les Alpes du Sud en raison de la chaleur et de la rareté de l'eau.

³⁹³ HCC, *Accélérer la transition climatique avec un système alimentaire bas carbone, résilient et juste*, Rapport thématique, 2024, pp. 50-51, disponible sur : <https://www.hautconseilclimat.fr/publications/accelerer-la-transition-climatique-avec-un-systeme-alimentaire-bas-carbone-resilient-et-juste/>.

³⁹⁴ *Ibid.*, p. 56.

³⁹⁵ *Ibid.*, p. 63.

À 3-4 °C de réchauffement climatique planétaire, la probabilité d'atteindre des limites pour la disponibilité de la ressource en eau est importante, que ce soit pour les cours d'eau à régime pluvial ou alimentés par la fonte nivale et des glaciers. Les besoins d'adaptation augmentent rapidement en fonction du niveau de réchauffement.

[...] Les effets cumulés des impacts sur la productivité fourragère au niveau mondial devraient entraîner une baisse de 7 à 10 % du nombre de têtes de bétail d'ici à 2050 pour un réchauffement de +2 °C.

[...] Les effets du changement climatique entraîneront vraisemblablement une réduction de la production laitière à l'herbe en Europe de l'Ouest et du Sud. [...]

Le changement climatique pourrait déplacer les régions propices à l'élevage » (soulignement ajouté)³⁹⁶.

Et s'agissant spécifiquement des cultures céréalières, la Cour des comptes observait, en 2024, que :

« En France, l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des événements extrêmes – sécheresses ou précipitations en excès – est une menace pour les cultures, qui se combine avec la difficulté d'anticiper ces événements. [...]

Pour anticiper les effets futurs du changement climatique, il convient de distinguer les effets au long cours sur les rendements moyens des cultures et les effets ponctuels dus aux aléas, les mauvaises années.

Les rendements moyens ne devraient pas être beaucoup affectés en France, selon les simulations, sauf dans le sud du pays où devraient se concentrer les évolutions les plus marquées. [...]

Pour le maïs, les modélisations agro-climatiques ne prévoient pas d'impact significatif sur le rendement moyen dans le nord de la France à l'horizon 2050. En revanche, dans le sud, les rendements vont baisser, en raison du stress hydrique (manque d'eau) estival, qui ne pourra pas être partout compensé par l'irrigation. Les changements probables concernant les caractéristiques et la durée des saisons pourraient également amener des changements d'espèces. [...]

Au-delà de ces tendances moyennes, les variations interannuelles liées aux aléas climatiques devraient s'accroître. [...] Les pertes de récoltes moyennes annuelles de blé tendre d'hiver en 2050, sont plus importantes dans le sud que dans le nord de la France. [...]

Ces pertes, calculées dans le cadre le plus pessimiste envisagé par le 5ème rapport du GIEC (le scénario RCP 8.5), peuvent paraître modérées. Il convient toutefois de prendre également en compte les pertes en cas d'événement plus rare, pour mesurer l'importance des aléas liés au changement climatique et l'impact des mauvaises années. En cas d'événement décennal, les modélisations de la Caisse centrale de réassurance estiment à 6,9 % le nombre de producteurs de blé tendre subissant, en 2050, des pertes supérieures à 30 % (contre 4,3 % aujourd'hui), ce qui mènerait alors à une augmentation globale de ces pertes sur le territoire de 75 %, toutes choses égales par ailleurs » (soulignement ajouté)³⁹⁷.

³⁹⁶ Ibid., p. 63.

³⁹⁷ Cour des comptes, « L'adaptation des cultures céréalières au changement climatique », Rapport public annuel 2024, p. 183 et pp. 186-187, disponible sur : <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/68858>.

142.

En dépit de ce constat, traduisant la vulnérabilité croissante du secteur agricole face aux effets du changement climatique, l'adaptation des activités agricoles n'apparaît « *pas suffisamment transformatrice pour assurer leur résilience face aux multiples facteurs générateurs d'impacts qui vont continuer à s'intensifier* »³⁹⁸.

Parmi les freins identifiés, les observateurs insistent sur la nécessité de réformer la gouvernance du système alimentaire, et de mettre en œuvre des actions d'adaptation transformationnelles, dotées de ressources suffisantes.

En effet, si « *certaines solutions d'adaptation de nature incrémentale ont commencé à être mises en œuvre* » – consistant, par exemple, à avancer les dates de semis, ou sélectionner des variétés plus résistantes au stress hydrique –, celles-ci ne seront « *probablement pas suffisantes* » pour faire face aux évolutions du climat³⁹⁹.

Bien au contraire, il apparaît « *nécessaire de renforcer la résilience des systèmes de production, à l'aide de transformations de plus grande ampleur* »⁴⁰⁰.

Sur ce point, le Haut Conseil pour le Climat relevait ainsi, dans son rapport annuel pour 2024, que :

« Les besoins d'adaptation sont identifiés mais l'opérationnalisation est trop restreinte, dispose de ressources insuffisantes et est peu mise en relation avec les capacités d'atténuation. Les transferts de vulnérabilité ne sont pas abordés. [...]

Le système alimentaire ne pourra pas se transformer en profondeur sans évolution de la gouvernance actuelle. [...] En France, le développement du système alimentaire actuel s'est appuyé sur diverses politiques publiques, co-construites par les pouvoirs publics et les représentants du secteur agricole ou alimentaire (ex. profession agricole, industries chimiques et agroalimentaires, distribution). Parmi ceux-ci, le syndicat majoritaire d'agriculteurs joue un rôle prépondérant depuis la mise en place du système de gouvernance par co-gestion. Au-delà, le secteur agricole est l'un des secteurs où le lobbying et les stratégies d'influence des acteurs sont les plus actifs. [...]

³⁹⁸ HCC, *Accélérer la transition climatique avec un système alimentaire bas carbone, résilient et juste*, Rapport thématique, 2024, p. 50, disponible sur : <https://www.hautconseilclimat.fr/publications/accelerer-la-transition-climatique-avec-un-systeme-alimentaire-bas-carbone-resilient-et-juste/>.

³⁹⁹ Cour des comptes, « L'adaptation des cultures céréalières au changement climatique », Rapport public annuel 2024, p. 204, disponible sur : <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/68858>.

⁴⁰⁰ *Ibid.*

Bien que le besoin général d'adaptation soit reconnu, peu de politiques sectorielles identifient clairement l'ensemble des vulnérabilités et besoins, proposent des mesures pertinentes pour y répondre et aucune ne veille à minimiser les transferts de vulnérabilités qui en découlent. La plupart des politiques sectorielles n'évoquent que très rapidement les impacts du changement climatique et les vulnérabilités du secteur (ex. plan de reconquête de la souveraineté de l'élevage), le plus souvent sans préciser la trajectoire ou le scénario de référence utilisé. Lorsqu'elles proposent des mesures pour répondre à certains besoins identifiés, les transferts de vulnérabilités sont rarement pris en compte. Ainsi, certaines mesures du PSN (ex. soutien à des investissements non adaptés au climat futur) et du pacte et de la loi d'orientation agricole (ex. accélération des projets de stockage d'eau) peuvent générer des transferts de vulnérabilité selon la manière dont elles sont déployées.

Les mesures proposées dans les politiques sectorielles pour répondre aux besoins d'adaptation ciblent, le plus souvent, des options d'adaptation incrémentales plutôt que transformationnelles, bien qu'elles risquent de ne pas être suffisantes pour faire face aux impacts du changement climatique à long terme. De nombreuses aides du PSN ou du plan de relance visent à soutenir l'investissement technologique (agriculture climato-intelligente), plutôt qu'à encourager l'utilisation de cultures plus adaptées au climat futur ou à mettre en œuvre des solutions fondées sur la nature (agroécologie, haies), qui génèreraient par ailleurs des co-bénéfices en termes d'atténuation par le biais d'une augmentation du stockage de carbone dans les sols et la biomasse.

Les ressources mobilisées pour mettre en œuvre les mesures d'adaptation sont rarement explicitées » (soulignement ajouté)⁴⁰¹.

143.

À nouveau, la réponse apportée par le PNACC 3 apparaît insuffisante pour faire face à ces enjeux.

L'essentiel des actions envisagées par le Plan pour l'adaptation du secteur agricole se concentre, en effet, dans ses mesures 36 et 37, respectivement consacrées à « *développer les connaissances, former et anticiper les conséquences du changement climatique dans le secteur agricole et l'industrie agro-alimentaire* » (mesure 36)⁴⁰² et « *accompagner les exploitations agricoles, les filières et l'industrie agro-alimentaire face aux aléas climatiques et engager la transition vers modèles résilients et bas-carbone* » (mesure 37)⁴⁰³.

Or, sept des huit actions proposées au titre de la mesure 36 portent exclusivement sur l'amélioration des connaissances (actions 1 et 2)⁴⁰⁴, ou la formation des professionnels de l'agriculture et de l'aquaculture « *aux transitions agro-écologiques et climatiques* » (actions 4, 5, 6, 7 et 8)⁴⁰⁵.

Compte tenu de leur objet et de leur contenu, de telles actions, certes nécessaires, ne seront pas suffisantes pour répondre aux enjeux du secteur agro-alimentaire.

⁴⁰¹ HCC, *Tenir le cap de la décarbonation, protéger la population*, Rapport annuel 2024, p. 87 et p. 101, disponible sur : <https://www.hautconseilclimat.fr/publications/rapport-annuel-2024-tenir-le-cap-de-la-decarbonation-protger-la-population/>.

⁴⁰² PNACC 3, p. 253, disponible sur : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/PNACC3.pdf>.

⁴⁰³ *Ibid.*, p. 263.

⁴⁰⁴ *Ibid.*, pp. 257-258.

⁴⁰⁵ *Ibid.*, pp. 260-262.

En effet, elles ne définissent, en elles-mêmes, aucune solution concrète et opérationnelle, permettant d'enclencher les transformations attendues.

En particulier, si le Plan prévoit la réalisation d'études, leur utilisation ultérieure, ou les suites qui pourront leur être données, ne sont pas anticipées, et ne font l'objet d'aucun indicateur spécifique.

Du reste, le budget nécessaire à la mise en œuvre de ces actions reste, pour l'essentiel, « à définir » (actions 1, 2, 5, 6, 7 et 8).

144.

Par ailleurs, si la mesure 37 est déclinée en vingt-neuf actions nouvelles, leur portée interroge à plusieurs égards.

(i) D'une part, alors que le Haut Conseil pour le Climat insistait, en 2024, sur la nécessité d'explicitier les ressources mobilisées à l'appui des actions d'adaptation – spécialement en matière agricole –⁴⁰⁶, le PNACC 3 ne fournit aucune estimation des budgets nécessaires à la mise en œuvre de la plupart des actions de la mesure 37 – dont la plupart reste « à définir », ou fait l'objet de renvois vers d'autres dispositifs (actions 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 et 28 – soit vingt-cinq actions sur vingt-huit).

(ii) D'autre part, la mesure 37 privilégie, une nouvelle fois, des solutions incrémentales plutôt que transformationnelles, qui ne permettront pas de garantir la résilience des systèmes de production.

Ainsi, aucune action n'est véritablement orientée vers la diversification des cultures – pourtant identifiée par de nombreux observateurs, dont le Haut Conseil pour le Climat⁴⁰⁷ et la Cour des comptes⁴⁰⁸, comme une piste à privilégier à l'aune du changement climatique.

De même, le Plan n'encourage pas suffisamment les solutions fondées sur la nature, en dépit des prescriptions de l'article 5§4 du règlement (UE) n° 2021/1119 du 30 juin 2021 (voir *supra*).

À cet égard, s'il prévoit, par exemple, d'accompagner la plantation de haies (action 3), force est de constater qu'il n'associe aucun objectif spécifique à cette action, dont le budget n'est, à nouveau, pas explicité⁴⁰⁹.

⁴⁰⁶ Voir, notamment : HCC, *Tenir le cap de la décarbonation, protéger la population*, Rapport annuel 2024, p. 101, cité *supra*, disponible sur : <https://www.hautconseilclimat.fr/publications/rapport-annuel-2024-tenir-le-cap-de-la-decarbonation-protger-la-population/>.

⁴⁰⁷ *Ibid.*

⁴⁰⁸ Cour des comptes, « L'adaptation des cultures céréalières au changement climatique », Rapport public annuel 2024, p. 204, disponible sur : <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/68858>.

⁴⁰⁹ PNACC 3, p. 273, disponible sur : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/PNACC3.pdf>.

De même, si l'action 28 prévoit, dans le prolongement du Plan Eau, de lancer « *soixante-dix projets d'opérations phares [...] labellisés solutions fondées sur la nature* » contre les sécheresses, elle ne précise ni le budget nécessaire à son application, ni son calendrier de déploiement, et ne fixe aucun indicateur de suivi permettant d'en mesurer les effets⁴¹⁰.

Plus largement, s'agissant des enjeux associés à la gestion de la ressource en eau, le PNACC 3 se borne à renvoyer à l'application des mesures du Plan Eau (actions 22 à 28), sans évaluer les ressources nécessaires à leur mise en œuvre, ni fixer d'objectif ou d'indicateur précis⁴¹¹.

Sur ce point, le Conseil National de Protection de la Nature relevait d'ailleurs, lors de la phase de consultation, que cette mesure 37 « *manque d'éléments sur certains aspects qui sont pourtant centraux [dont] les sols (couverture des sols, fertilité et matière organique, portance...), les bâtiments d'élevage et l'aménagement des parcours* »⁴¹².

Et le Conseil national de la transition écologique alertait, pour sa part, sur « *la nécessité d'assurer une production agricole durable, compétitive et rémunératrice, et des filières agroalimentaires et halieutiques résilientes, pour préserver la souveraineté alimentaire et le pouvoir d'achat, sans dégrader les écosystèmes locaux, régionaux, mondiaux* »⁴¹³.

(iii) Enfin, si la mesure 37 renvoie, dans une large mesure, à la mise en œuvre du Plan stratégique national de la France pour la Politique Agricole Commune 2023-2027 (PSN), approuvé le 13 décembre 2023⁴¹⁴, l'application de ce Plan ne saurait suffire à garantir la bonne adaptation du secteur agricole.

Dans un rapport de 2024 spécifiquement consacré à l'analyse des politiques alimentaires et agricoles, le Haut Conseil pour le Climat pointait ainsi, clairement, les limites du PSN, en relevant que :

« L'adaptation au changement climatique est affichée dans le PSN comme un besoin national prioritaire et plusieurs interventions sont proposées pour y répondre [...] ».

Le PSN ne s'appuie pas sur une trajectoire ou un scénario de référence pour l'adaptation.

⁴¹⁰ *Ibid.*, p. 287.

⁴¹¹ *Ibid.*, pp. 284-287.

⁴¹² CNPN, *Cahier d'acteur*, Consultation sur le PNACC 3, 2024, p. 4, disponible sur : https://consultation-pnacc.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2024-12/CNPN_1.pdf.

⁴¹³ CNTE, « Avis sur le projet du troisième Plan national d'adaptation au changement climatique », délib. 2025-01, 28 janv. 2025, § 12.

⁴¹⁴ Voir : Min. de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, « PAC 2023-2027 - Le Plan Stratégique National », disponible sur : <https://agriculture.gouv.fr/pac-2023-2027-le-plan-strategique-national>.

Les interventions prévues ne permettent pas de répondre complètement aux besoins d'adaptation identifiés au sein du PSN. Le PSN fait référence au Plan national d'adaptation au changement climatique mais ne précise pas les modalités pour contribuer à sa mise en œuvre. Malgré l'apport potentiellement important de certaines interventions (ex. aides à l'investissement non-productif pour financer des systèmes agroforestiers), les objectifs visés en matière de réduction de vulnérabilité ou de risque de maladaptation sont peu ou pas développés. [...]

Les interventions ne pourront avoir qu'un effet limité en termes d'adaptation puisque soit elles sont assorties d'un budget faible et ne ciblent que de petites surfaces (ex. MAEC), soit leurs critères d'attribution ne sont pas assez exigeants (BCAE, éco-régime) car ils n'incluent ni diagnostic de vulnérabilité aux impacts du changement climatique, ni prise en compte du climat futur. [...]

Certaines options d'adaptation transformationnelles reconnues comme efficaces ne figurent pas dans le PSN tandis qu'une place importante est accordée à des options d'adaptation incrémentales qui risquent de ne pas être suffisantes pour faire face aux impacts du changement climatique à long terme. [...]

Certaines interventions du PSN risquent de générer des situations de maladaptation dans les exploitations agricoles. [...]

Le processus de suivi et d'évaluation est initié mais limité à des indicateurs de réalisations. Les indicateurs affichés dans le PSN comme des indicateurs de résultats, ne permettent pas de mesurer l'effet des interventions sur la réduction de la vulnérabilité des agriculteurs et des éleveurs ni des systèmes agricoles en général» (soulignement ajouté)⁴¹⁵.

Or, ces limites ne sont ni prises en compte, ni corrigées, par le PNACC 3.

145.

Dans ces conditions, les mesures adoptées par l'État apparaissent insuffisantes pour prévenir efficacement les risques de pertes agricoles résultant des conséquences du changement climatique, et garantir la résilience du secteur agricole.

Ces insuffisances sont d'autant plus problématiques que l'article 5 du règlement (UE) n° 2021/1119, comme la stratégie de l'Union en matière d'adaptation, insistent sur la nécessité pour les États membres de tenir compte de la « *vulnérabilité des secteurs pertinents, notamment de l'agriculture, des ressources hydriques, des systèmes alimentaires et de la sécurité alimentaire* ».

⁴¹⁵ HCC, *Accélérer la transition climatique avec un système alimentaire bas carbone, résilient et juste*, Rapport thématique, 2024, pp. 132-133, disponible sur : <https://www.hautconseilclimat.fr/publications/accelerer-la-transition-climatique-avec-un-systeme-alimentaire-bas-carbone-resilient-et-juste/> ; voir également : HCC, *Tenir le cap de la décarbonation, protéger la population*, Rapport annuel 2024, p. 101, disponible sur : <https://www.hautconseilclimat.fr/publications/rapport-annuel-2024-tenir-le-cap-de-la-decarbonation-protger-la-population/>.

Elles contredisent également les grands principes définis par la loi n° 2025-268 du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture, qui font de « *la protection, [de] la valorisation et [du] développement de l'agriculture et de la pêche, [...] en tant qu'ils garantissent la souveraineté alimentaire de la Nation* » – entendue comme « *le maintien et le développement des capacités de la Nation à produire, à transformer et à distribuer les produits agricoles et alimentaires nécessaires à l'accès de l'ensemble de la population à une alimentation saine* » – un intérêt fondamental de la Nation.

Elles traduisent, plus largement, une méconnaissance des obligations mises à la charge de l'État en matière d'adaptation au changement climatique (voir *supra*).

II.D. SUR L'INSUFFISANCE DES MESURES DE PROTECTION DES MILIEUX, DES ECOSYSTEMES ET DE LA BIODIVERSITE

146.

Le changement climatique et ses effets – raréfaction des eaux de surface, aggravation de la pollution de l'air, acidification de l'océan, fonte de la neige ou des glaciers, etc. – ont également des impacts importants sur les espèces animales et végétales, les milieux, les écosystèmes et la biodiversité.

Ainsi, « *selon la plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES), le changement climatique est [...] une des cinq grandes menaces qui pèsent sur la biodiversité (avec l'artificialisation des sols, la surexploitation, les pollutions, et les espèces exotiques envahissantes)* »⁴¹⁶.

Comme le résume le Centre de ressources pour l'adaptation au changement climatique :

« Le dérèglement du climat accélère l'effondrement de la biodiversité. Il modifie les conditions de vie des espèces, les forçant à migrer ou à adapter leur mode de vie, ce que toutes ne sont pas capables de faire. La France figure parmi les dix pays qui compte le plus grand nombre d'espèces menacées. Enrayer cet effondrement est crucial : nous avons besoin de la nature dans toute sa diversité pour respirer, nous nourrir, mais aussi réguler le climat et nous préserver de ses aléas extrêmes. [...] »

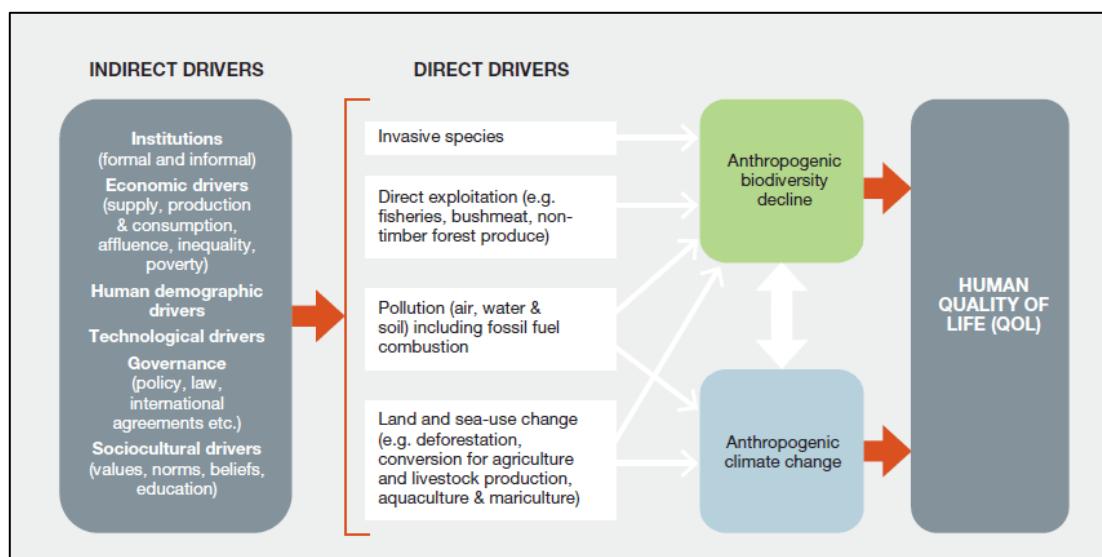
Comment le changement climatique fragilise-t-il les écosystèmes ?

- *Les migrations forcées des espèces : les espèces peuvent être obligées de se déplacer pour survivre, atteindre des altitudes plus élevées, des eaux plus profondes... En France métropolitaine, les aires de répartition (enveloppe des territoires présentant des conditions favorables à chaque espèce) se déplacent vers le nord ou en altitude. [...] Ces migrations forcées peuvent provoquer des maladies et des déséquilibres dans la chaîne alimentaire. [...]*

⁴¹⁶ OFB, « Le changement climatique », disponible sur : <https://www.ofb.gouv.fr/le-changement-climatique>.

- En montagne, les animaux sont obligés de monter en altitude au fur et à mesure que la température s'élève, pour garder des conditions favorables, c'est à dire de fraîcheur ou d'enneigement. [...] Les forêts sont aussi remontées d'environ 30 mètres ces cinquante dernières années. Cette ascension de la végétation risque aussi d'entraîner la disparition définitive de certaines espèces endémiques, dépourvues de refuges climatiques [...].
- Le changement climatique peut aussi désynchroniser les cycles entre une proie et son prédateur, une plante et son pollinisateur, une espèce animale et la plante dont il se nourrit. [...]
- Les événements extrêmes peuvent également être la cause directe d'extinctions. Tempêtes, pluies intenses, canicules, etc. fragilisent ou détruisent certaines espèces. Les sécheresses rendent ainsi les forêts plus vulnérables aux tempêtes et aux incendies. Le changement climatique accentue le risque de disparitions d'espèces. [...]
- Enfin, le changement climatique peut modifier les caractéristiques des espèces, réduire leur taille, changer leur physiologie... [...] » (soulignement ajouté)⁴¹⁷.

Plus encore, un rapport commun du GIEC et de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES), publié en juin 2021, souligne que le déclin de la biodiversité et le changement climatique sont alimentés par les mêmes causes, et produisent les mêmes effets : affecter la qualité de vie des populations humaines⁴¹⁸ :



Causes indirectes et directes du changement climatique et du déclin de la biodiversité

Source : IPBES et GIEC, *Biodiversity and climate change - Scientific outcome*, 2021, p. 29⁴¹⁹

⁴¹⁷ CRACC, « La biodiversité : victime et solution du changement climatique », 2024, disponible sur : <https://www.adaptation-changement-climatique.gouv.fr/dossiers-thematiques/s-adapter-avec-la-nature/Biodiversite>.

⁴¹⁸ IPBES et GIEC, *Biodiversity and climate change - Scientific outcome*, 2021, p. 26 et suiv., disponible sur : <https://www.ipbes.net/events/ipbes-ippcc-co-sponsored-workshop-biodiversity-and-climate-change>.

⁴¹⁹ *Ibid.*, p. 29.

Et ce constat, qui traduit l'interdépendance entre lutte contre le changement climatique et protection de la biodiversité, implique d'intégrer, dans les politiques d'adaptation, des mesures de conservation et de restauration des espèces, des milieux naturels et des écosystèmes⁴²⁰.

En ce sens, la Stratégie de l'Union européenne en faveur de la biodiversité, adoptée par la Commission en mai 2020, indique, par exemple, que :

« La crise de la biodiversité et la crise climatique sont intrinsèquement liées. Le changement climatique, à travers les sécheresses, les inondations et les incendies, accélère la destruction du monde naturel. Inversement, la détérioration de la nature et son exploitation non durable sont des facteurs clés du changement climatique. Mais, tout comme ces crises sont liées, les solutions le sont aussi. La nature est un allié vital dans la lutte contre le changement climatique. La nature régule le climat, et les solutions fondées sur la nature, telles que la protection et la restauration des zones humides, des tourbières et des écosystèmes côtiers ou la gestion durable des zones marines, des forêts, des prairies et des sols agricoles, seront essentielles pour la réduction des émissions et l'adaptation au changement climatique. La plantation d'arbres et le déploiement d'infrastructures vertes nous aideront à rafraîchir les zones urbaines et à atténuer les conséquences des catastrophes naturelles » (soulignement ajouté)⁴²¹.

De même, s'agissant spécifiquement des forêts, la Stratégie de l'Union pour 2030 souligne que :

« Alliées naturelles dans l'adaptation au changement climatique et la lutte contre celui-ci, les forêts joueront un rôle capital pour faire de l'Europe le premier continent à parvenir à la neutralité climatique d'ici à 2050. [...]

Compte tenu du changement climatique et de l'appauvrissement de la biodiversité, il est urgent de mettre en place des approches adaptatives de restauration des forêts et de gestion fondée sur les écosystèmes qui renforcent la résilience des forêts de l'UE. Il s'agit d'une condition préalable pour que les forêts soient en mesure de remplir leurs fonctions socio-économiques et environnementales pour les générations futures et de permettre une bioéconomie forestière florissante pour les décennies à venir. [...]

Pour améliorer la résilience et l'adaptation des forêts, il est nécessaire de protéger et de restaurer de plus en plus la biodiversité forestière, ainsi que d'adopter des pratiques de gestion forestière respectueuses de la biodiversité » (soulignement ajouté)⁴²².

⁴²⁰ *Ibid.*, p. 68 et suiv., et p. 147 et suiv.

⁴²¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 - Ramener la nature dans nos vies », 2020, sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0380>.

⁴²² Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Une nouvelle stratégie de l'UE pour les forêts pour 2030 », 2021, disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0572&from=NL>.

147.

Or, qu'il s'agisse des politiques d'adaptation au changement climatique destinées à protéger la biodiversité ou, à l'inverse, des politiques de protection de la biodiversité destinées à favoriser l'adaptation au changement climatique, les mesures et les actions mises en œuvre par l'État apparaissent insuffisantes pour, *in fine*, garantir la qualité de vie des populations face à la dégradation des espèces, des milieux naturels et des écosystèmes.

148.

D'abord, ce constat ressort de l'absence de réévaluation de la Stratégie Nationale Biodiversité 2030 (SNB) à l'aune de la TRACC et des scénarios climatiques les plus récents.

Cette Stratégie, présentée par le Gouvernement en 2023 – qui traduit l'engagement de la France au titre de la Convention sur la diversité biologique, adoptée en 1992⁴²³ – comprend quarante mesures, destinées à « *réduire les pressions sur la biodiversité, protéger et restaurer les écosystèmes et susciter des changements en profondeur afin d'inverser la trajectoire du déclin de la biodiversité* »⁴²⁴.

À ce titre, elle prévoit notamment de « *réduire l'impact du changement climatique sur la biodiversité par les politiques climat* » (mesure 5), avant d'identifier plusieurs mesures susceptibles de contribuer à l'adaptation au changement climatique – telles que « *ramener de la nature en ville pour s'adapter aux conséquences du changement climatique et améliorer le bien-être des citoyens* » (mesure 21), « *renforcer la résilience des écosystèmes forestiers* » (mesure 22), « *favoriser les haies, en particulier en milieux agricoles* » (mesure 23), « *maintenir et restaurer les prairies naturelles* » (mesure 24), « *restaurer les zones humides* » (mesure 25), « *protéger et restaurer les sols* » (mesure 26), ou « *développer et valoriser la connaissance sur la biodiversité auprès de l'ensemble de la société* » (mesure 36)⁴²⁵.

De plus, la SNB insiste sur sa nécessaire articulation avec les politiques climatiques – spécialement en matière d'adaptation. Ainsi, elle indique que :

« [...] Climat et biodiversité étant les deux faces d'une même pièce, il est donc indispensable d'élaborer les deux politiques de manière coordonnée, comme le prévoit la planification écologique. De nombreuses solutions sont en effet conjointes. Les solutions fondées sur la nature sont ainsi emblématiques de cette interconnexion : en restaurant la biodiversité et ses services, elles viennent accroître notre résilience face aux impacts du changement climatique. »

⁴²³ Disponible sur : <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-fr.pdf>.

⁴²⁴ Min. de la Transition écologique, « Stratégie nationale biodiversité 2030 », disponible sur : <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/strategie-nationale-biodiversite-2030>.

⁴²⁵ Voir, sur ce point : « Tableau de correspondances des Cibles du cadre mondial et des mesures de la SNB », in SNB, *Vivre en harmonie avec la nature*, 2023, p. 44, sur : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Doc-chapeau-SNB2030-HauteDef.pdf> ; voir également : SNB, *Classeur des fiches mesures*, pp. 24-25 et pp. 113-144, disponible sur : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Cahier-des-fiches-mesures-SNB2030.pdf>.

[...] *La Stratégie nationale biodiversité 2030 s'articule avec les autres stratégies nationales, plans nationaux ou lois ayant un impact sur la nature mais dont l'objet principal n'est pas la biodiversité ; les dispositions de la Loi d'accélération des énergies renouvelables, la Loi Energie-Climat, la Stratégie nationale bas carbone (SNBC) et le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC), la stratégie nationale pour la mer et le littoral (SNML), les documents stratégiques de façade et de bassins ultramarins, les schémas directeurs d'aménagements et de gestion des eaux (SDAGE), le plan d'action interministériel forêt-bois, la stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée (SNDI), ou encore le plan national d'action santé et environnement (PNSE4).*

[...] *La Stratégie nationale biodiversité souligne les engagements de la France à faire sa juste part pour limiter les impacts du changement climatique à travers la planification écologique sur les enjeux climatiques (LPEC, SNBC, PPE, PNACC).*

[...] *D'ores et déjà, la stratégie prévoit des mesures de restauration sur les principaux écosystèmes dégradés. Cette restauration permettra de développer les solutions fondées sur la nature au profit des politiques de prévention des risques, de lutte contre les effets du changement climatique, de protection des ressources en eau, etc. » (soulignement ajouté)⁴²⁶.*

149.

Dans ce cadre, la TRACC, censée servir de référence à toutes les actions d'adaptation menées en France, devrait également servir de cadre pour l'appréciation, la définition et la mise en œuvre des objectifs et des mesures de restauration des espèces, des milieux naturels et des écosystèmes, définis par la SNB.

Et pour cause : dès lors que le cadre de référence change, et qu'il est établi que le changement climatique a des impacts certains sur la dégradation de la biodiversité, il est indispensable que la nature, le contenu et l'intensité des mesures envisagées pour remédier à ces effets soit elle-même réévaluée.

De ce point de vue, le PNACC 3 ne semble pas tirer toutes les conséquences de la transversalité qu'implique l'adaptation au changement climatique.

En effet, si la mesure 23 du Plan prévoit « [d']intégrer progressivement la TRACC dans tous les documents de planification publique »⁴²⁷, elle ne vise, à ce titre, que les « documents stratégiques des collectivités territoriales » et les « documents de planification et sectoriels locaux pertinents » (soulignement ajouté)⁴²⁸ – et, plus précisément, les plans Climat-Air-Énergie territoriaux (PCAET), les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE), les schémas d'aménagement régional (SAR) et les plans locaux d'urbanisme (PLU)⁴²⁹.

⁴²⁶ SNB, *Vivre en harmonie avec la nature*, 2023, p. 7, p. 16, p. 23, p. 28, disponible, sur :

<https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Doc-chapeau-SNB2030-HauteDef.pdf>.

⁴²⁷ PNACC 3, p. 176, disponible sur : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/PNACC3.pdf>.

⁴²⁸ *Ibid.*, pp. 176-177.

⁴²⁹ *Ibid.*, pp. 176-177.

En revanche, tout en reconnaissant sa « complémentarité »⁴³⁰ avec la SNB, le PNACC 3 ne prévoit aucune mise à jour de cette dernière à l'aune de la TRACC et des scénarios climatiques les plus récents.

150.

Ensuite, force est de constater que les puits de carbone naturels – c'est-à-dire les écosystèmes, comme les forêts, les prairies ou les marais côtiers, susceptibles de capter et stocker naturellement le CO₂ – ne cessent de décliner depuis 2015.

À cet égard, le CITEPA relevait, en 2023, que :

« Le secteur UTCATF (Utilisation des Terres, Changement d'Affectation des Terres et Forêt) constitue pour l'instant le seul secteur permettant des absorptions de CO₂ grâce à la photosynthèse des plantes. [...]

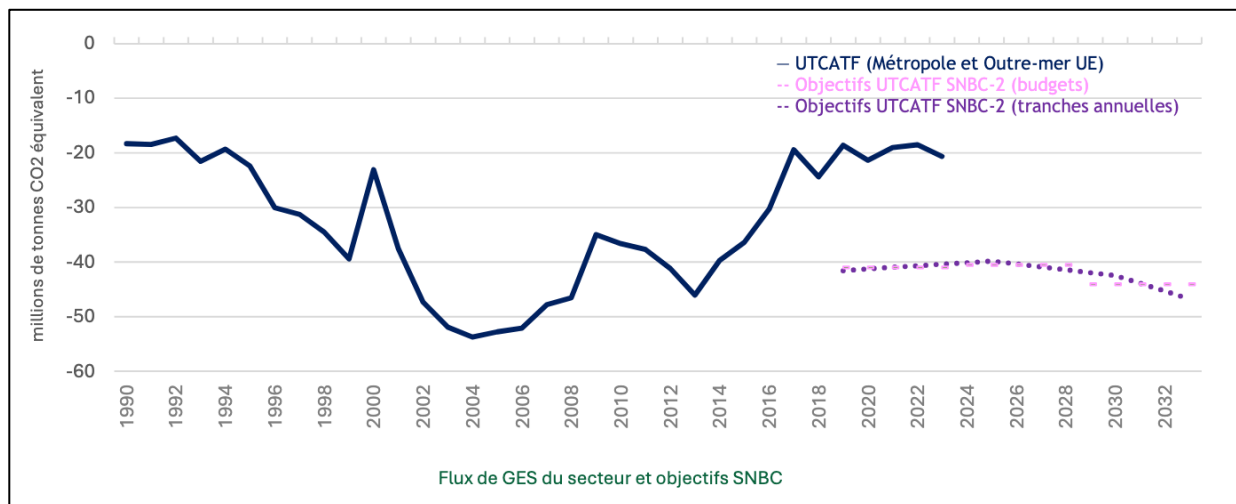
Depuis 2015 la diminution du puits s'est accélérée et il ne représente plus que 17 Mt CO₂e en 2021, principalement en lien avec l'effondrement du puits de carbone forestier. Cette dynamique peut s'expliquer par la hausse de la mortalité des arbres par l'effet couplé de sécheresses à répétition depuis 2015 et de crises sanitaires (déperissement des arbres liés aux scolytes, chalarose, etc.) ; par un ralentissement de la croissance des peuplements, et d'une hausse des prélèvements. Des enjeux importants reposent dans l'adaptation des forêts au changement climatique et la favorisation de la résilience des peuplements pour permettre un maintien voire une régénération du puits forestier. Ce volet devra notamment être couplé à un renforcement du stockage de carbone dans des produits bois à longue durée de vie, une réduction de l'artificialisation des terres et un renforcement du stockage de carbone dans les sols agricoles » (soulignement ajouté)⁴³¹.

Du reste, cette diminution des puits de carbone – et, notamment, du puits de carbone forestier – se traduit par la méconnaissance des objectifs assignés à la France en matière d'absorption des gaz à effet de serre, tant par le règlement (UE) n° 2023/839 du 19 avril 2023 que par la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC) et le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020.

⁴³⁰ Ibid., p. 19.

⁴³¹ CITEPA, *Rapport d'inventaire Secten*, éd. 2023, p. 518, disponible sur : https://www.citepa.org/wp-content/uploads/publications/secten/2023/Citepa_Secten_ed2023_v1.pdf. Voir, dans le même sens : CITEPA, *Rapport d'inventaire Secten*, éd. 2024, p. 3 et p. 509, disponible sur : https://www.citepa.org/wp-content/uploads/2024/12/Citepa_Secten-2024.pdf.

En 2024, le CITEPA soulignait ainsi, à travers le graphique suivant, l'existence d'écarts conséquents entre les objectifs de captation fixés par la SNBC, et le volume d'émissions effectivement capté par les puits de carbone :



Source : CITEPA, Rapport d'inventaire Secten, éd. 2024, p. 516⁴³²

Dans le même sens, le Haut Conseil pour le Climat relevait, dans son rapport annuel de juin 2024, que :

« Le 2^e budget carbone de la SNBC 2 pour les émissions nettes (incluant le secteur UTCATF) est en voie d'être dépassé, du fait du faible niveau des puits de carbone. [...] »

En moyenne, le puits de carbone du secteur UTCATF sur la période 2019-2022 est de 19,4 Mt eqCO_2 /an, soit moins de deux fois le puits de 42,8 Mt eqCO_2 /an attendu dans la SNBC 2 pour la période. Les absorptions du secteur UTCATF ont plus diminué que ce qui était prévu dans la SNBC 2 pour la période 2019-2022. Les absorptions du secteur ont ainsi baissé de 1,5 Mt eqCO_2 /an sur cette période, tandis que la SNBC 2 projetait une baisse de seulement 0,35 Mt eqCO_2 /an. L'ensemble des évolutions observées va à l'encontre des hypothèses et des orientations fixées dans la SNBC 2 pour le stockage du carbone dans les forêts. [...] » (soulignement ajouté)⁴³³

Or, cet effondrement des puits de carbone, notamment forestiers, qui participe à l'aggravation du changement climatique, révèle également l'insuffisante adaptation des forêts au changement climatique et, par suite, l'insuffisance des mesures adoptées par l'État en la matière.

Pourtant, la réponse apportée par le PNACC 3 apparaît, une nouvelle fois, insatisfaisante.

⁴³² Disponible sur : https://www.citepa.org/wp-content/uploads/2024/12/Citepa_Secten-2024.pdf.

⁴³³ HCC, *Tenir le cap de la décarbonation, protéger la population*, Rapport annuel 2024, p. 60 et p. 147, disponible sur : <https://www.hautconseilclimat.fr/publications/rapport-annuel-2024-tenir-le-cap-de-la-decarbonation-protger-la-population/>.

151.

En effet, les puits de carbone ne sont abordés, en tant que tels, que sous l'angle de l'amélioration des connaissances, dans le cadre de travaux de recherche et d'événements scientifiques, à travers l'action 6 de la mesure 46, qui prévoit de « *mobiliser les acteurs nationaux autour de thèmes en lien avec les conséquences du changement climatique sur les milieux et les écosystèmes tels que résilience de la forêt [et] capacité de stockage des puits de carbone naturels* »⁴³⁴.

De même, si la mesure 43 envisage de « *favoriser l'adaptation et la résilience des milieux naturels et des espèces au changement climatique* »⁴³⁵, seuls les puits de carbone marins sont évoqués, au titre de la mise en œuvre d'un « *programme global d'acquisition de connaissances* » qui « *permettra notamment de spatialiser et d'évaluer les habitats marins caractérisés comme puits de carbone (berbiers, forêts de macro-algues, sédiments meubles, mangroves)* »⁴³⁶.

À nouveau, il s'agit donc de participer à la construction de savoirs, et non de définir des mesures concrètes, destinées à résorber l'effondrement des puits de carbone et garantir leur adaptation au changement climatique.

152.

En outre, si la mesure 38 du PNACC 3 prévoit d'« *assurer la résilience des forêts* »⁴³⁷, les actions proposées dans ce cadre n'évoquent pas le rôle – pourtant essentiel – joué par les forêts en matière de captation des émissions de gaz à effet de serre.

Surtout, elles renvoient, pour l'essentiel, à l'élaboration et la mise en œuvre d'autres plans (actions 1, 7 et 9)⁴³⁸ – dont certains déjà mentionnés dans la SNB –, ainsi qu'à la production de cartographies, d'études, d'outils ou de lignes directrices (actions 3, 5, 6, 8, 10 et 11)⁴³⁹.

Et si l'action 2 prévoit de « *prolonger le financement du renouvellement forestier* », en fixant un objectif d'arbres plantés « *[d']au moins 1 milliard sur la décennie* », ses conditions de mise en œuvre ne sont pas explicitées. Au contraire, il est uniquement mentionné que son application devra « *intégrer des critères environnements structurants dans l'objectif d'un renouvellement forestier diversifié et résilient* », sans toutefois préciser lesdits critères. De même, le budget consacré à cette action n'est pas évalué – le Plan se bornant à renvoyer, sur ce point, aux « *financements de l'amont forestier de la planification écologique* »⁴⁴⁰.

⁴³⁴ PNACC 3, p. 354, disponible sur : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/PNACC3.pdf>.

⁴³⁵ *Ibid.*, p. 322.

⁴³⁶ *Ibid.*, p. 329.

⁴³⁷ *Ibid.*, p. 288.

⁴³⁸ *Ibid.*, p. 290 et pp. 294-295.

⁴³⁹ *Ibid.*, p. 291 et pp. 293-297.

⁴⁴⁰ *Ibid.*, pp. 290-291.

153.

Enfin, et plus largement, les seize actions nouvelles prévues par le PNACC 3 pour « *favoriser l'adaptation et la résilience des milieux naturels et des espèces au changement climatique* » (mesure 43)⁴⁴¹ ne semblent pas à la hauteur des enjeux en matière de biodiversité et de préservation des écosystèmes.

Ainsi, ces actions portent principalement sur l'identification des vulnérabilités (actions 1, 2, 3, et 6)⁴⁴², l'amélioration des connaissances scientifiques et leur prise en compte en tant qu'outils d'aide à la décision (actions 7, 8 et 9)⁴⁴³, la réalisation d'inventaires et de cartographies (actions 10, 11, 12, 13 et 14)⁴⁴⁴, ainsi que la mobilisation des acteurs, à travers des campagnes de communication et des séminaires (actions 15 et 16)⁴⁴⁵.

Ce faisant, force est de constater qu'elles restent principalement au stade du diagnostic, et ne définissent aucun objectif concret en termes de protection ou de restauration des écosystèmes.

Il n'en va différemment que pour l'action 4, qui prévoit d'« *accélérer la restauration de la morphologie des cours d'eau, des paysages annexes et des fonctionnes des zones humides* »⁴⁴⁶.

Toutefois, la portée concrète de cette action demeure incertaine : en effet, les indicateurs définis (« *nombre d'ouvrages traités pour restaurer la continuité écologique des cours d'eau* », « *surface de zones humides restaurées* » et « *surface de zones humides protégées* ») ne sont assortis d'aucun objectif chiffré, et le budget consacré à sa mise en œuvre (« *budget habituel des agences de l'eau* ») n'est, une nouvelle fois, pas explicité⁴⁴⁷.

154.

Au demeurant, le Haut Conseil pour le Climat a clairement reconnu l'insuffisance des mesures introduites dans le PNACC 3 en matière de biodiversité. Aux termes de son avis sur ledit Plan :

« En matière de protection de la biodiversité, il faut s'assurer que les mesures de la Stratégie nationale biodiversité 2030 soient bien mises en œuvre et qu'elles intègrent le climat futur pour garantir la protection des écosystèmes face au changement climatique. Réciproquement, il s'agit de s'assurer que les actions d'adaptation envisagées par le PNACC 3 ne conduisent pas à une dégradation de l'état des écosystèmes (ex. endiguement limitant l'extension des zones humides). L'un des 5 axes du PNACC 3 est consacré à la biodiversité (axe 4. Protéger notre patrimoine naturel et culturel) et fait référence à la Stratégie nationale biodiversité 2030. »

⁴⁴¹ Ibid., p. 322.

⁴⁴² Ibid., pp. 325-327 et p. 329.

⁴⁴³ Ibid., pp. 329-331.

⁴⁴⁴ Ibid., pp. 331-333.

⁴⁴⁵ Ibid., p. 334.

⁴⁴⁶ Ibid., p. 327.

⁴⁴⁷ Ibid., p. 328.

Cependant, malgré le consensus scientifique sur l'aggravation déjà constatée de la perte de biodiversité en lien avec le changement climatique et sur l'efficacité des mesures de protection des écosystèmes pour leur adaptation, la plupart des actions spécifiques au PNACC 3 restent au stade du diagnostic (éléments d'observation, connaissances, suivi des impacts) et, à l'exception de la restauration de la morphologie des cours d'eau et des fonctionnalités des zones humides, aucune action n'a d'objectif de protection ni de restauration des écosystèmes » (soulignement ajouté)⁴⁴⁸.

Plus encore, il constate que « le contenu de certaines lois en préparation ou récemment adoptées risque d'aggraver l'exposition et la vulnérabilité au changement climatique, notamment en affaiblissant les normes environnementales dans le domaine de l'aménagement (dont artificialisation), de l'agriculture et de la protection des écosystèmes »⁴⁴⁹.

155.

Au total, les mesures adoptées par l'État sont largement insuffisantes pour limiter la vulnérabilité des espèces, des milieux naturels et des écosystèmes face au changement climatique.

Cette insuffisance traduit, une nouvelle fois, une méconnaissance des obligations mises à la charge de l'État en matière d'adaptation au changement climatique.

III. CONCLUSION GÉNÉRALE

156.

En définitive, il apparaît que les autorités publiques et, plus spécifiquement, le pouvoir réglementaire, n'ont pas mis en œuvre les actions et les mesures nécessaires pour satisfaire leurs obligations – générales et spécifiques – en matière d'adaptation de la France au changement climatique.

Dans ces conditions, les demandeurs et demanderesses sont fondées à solliciter du Premier ministre et des ministres compétents la révision du PNACC 3 et, plus largement, l'adoption de toutes mesures utiles permettant d'assurer, ou de renforcer, l'adaptation de la France aux effets du changement climatique.

⁴⁴⁸ HCC, *Avis sur le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 3) : une première étape pour garantir la résilience et la protection des populations*, mars 2025, p. 11, disponible sur : <https://www.hautconseilclimat.fr/publications/avis-sur-le-plan-national-dadaptation-au-changement-climatique-pnacc-3/>.

⁴⁴⁹ *Ibid.*

À ce titre, elles vous demandent notamment de :

- Prendre toutes les mesures aux fins de garantir la conformité du PNACC 3, en particulier aux dispositions du règlement (UE) n° 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 et, notamment :
 - Conduire une évaluation scientifique nationale des risques, des expositions et des vulnérabilités au changement climatique, tenant compte des spécificités des territoires, et procéder, sur ce fondement, à la révision du PNACC 3 ;
 - Prévoir la prise en compte dans le PNACC 3, outre la TRACC, des scénarios climatiques à faible probabilité mais forts impacts ;
 - Doter le PNACC 3 de grands objectifs stratégiques et contraignants, permettant d'anticiper certains arbitrages ;
 - Identifier des priorités d'adaptation, tenant compte des vulnérabilités des territoires, des personnes et des écosystèmes ;
 - Hiérarchiser les différentes mesures à mettre en place dans le cadre du PNACC 3, et préciser leur programmation dans le temps ;
 - Compléter le PNACC 3 par des mesures d'adaptation transformationnelle ;
 - Expliciter les ressources et les budgets nécessaires à la mise en œuvre des actions du PNACC 3 ;
 - Doter le PNACC 3 de mécanismes de suivi et d'évaluation renforcés, permettant de mesurer les effets concrets des mesures adoptées sur la réduction de l'exposition et de la vulnérabilité au changement climatique des personnes et des biens ;
 - Assurer une meilleure prise en compte des vulnérabilités spécifiques des territoires ultramarins, des personnes fragiles et des personnes particulièrement exposées aux risques climatiques ;
 - Compléter le PNACC 3 pour tenir compte des recommandations de la Commission européenne pour les plans nationaux d'adaptation, et des objectifs de la Stratégie de l'Union européenne en matière d'adaptation ;
- Prendre toutes les mesures nécessaires aux fins d'assurer une meilleure prise en compte des risques naturels dans les documents de planification des risques et, notamment :
 - Intégrer dans le PNACC 3 un volet dédié à la prévention des risques naturels majeurs (cyclones, inondations, submersion marine, érosion, sécheresses, etc.), tenant compte des enjeux spécifiques à l'Outre-mer ;

- Assurer la prise en compte des risques résultant du changement climatique dans l'ensemble des documents de planification des risques et, spécialement, les PPRN ;
- Garantir l'adoption ou la révision des PPRN sur l'ensemble des territoires concernés par des risques naturels, en métropole comme en outre-mer ;
- Veiller à l'actualisation régulière des PPRN, afin d'améliorer la prise en compte des effets du changement climatique ;
- Garantir la prise en compte de l'élévation prévisible du niveau de la mer causée par le changement climatique dans les plans de prévention des risques littoraux couvrant les territoires menacés par le recul du trait de côte ;
- Réviser la liste établie par le décret n° 2022-750 du 29 avril 2022, telle que modifiée par le décret n° 2024-531 du 10 juin 2024, afin d'assurer l'inscription de l'ensemble des communes exposées à l'érosion côtière ;
- Adopter une stratégie de défense des forêts contre les incendies ;
- Établir et mettre à jour l'ensemble des documents de planification, d'organisation de la prévention et d'information du public en matière de risques naturels ;
- Prendre toutes les mesures nécessaires, adaptées et proportionnées aux fins de garantir la protection de la population face aux risques sanitaires résultant du changement climatique et, notamment :
 - Améliorer l'état des connaissances scientifiques relatives aux risques sanitaires résultant du changement climatique ;
 - Limiter la vulnérabilité des populations face aux risques sanitaires résultant du changement climatique ;
 - Assurer une meilleure prise en compte des vulnérabilités propres aux personnes fragiles ou surexposées à la chaleur ;
 - Renforcer la prise en compte des enjeux de santé dans le suivi des impacts du changement climatique ;
 - Prévoir des mesures spécifiques et pérennes de nature à prévenir la dégradation prévisible de la qualité de l'air résultant de l'intensification des vagues de chaleur ;
 - Édicter des mesures réglementaires permettant de garantir la protection des travailleurs face aux vagues de chaleur ;
 - Assurer l'adaptation de l'organisation du service public de l'enseignement et du service public pénitentiaire aux conséquences des vagues de chaleur ;

- Prendre toutes les mesures nécessaires, adaptées et proportionnées aux fins de garantir la prévention du phénomène de retrait-gonflement des argiles et, notamment :
 - Assurer la prise en compte du phénomène de retrait-gonflement des argiles dans les PPRN ;
 - Renforcer l'adaptation du bâti existant au phénomène de retrait-gonflement des argiles ;
 - Assurer la prise en compte du bâti existant dans les mécanismes de prévention du phénomène de retrait-gonflement des argiles ;
- Prendre toutes les mesures nécessaires, adaptées et proportionnées aux fins de garantir une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau et d'en prévenir l'indisponibilité et, notamment :
 - Tenir compte des effets prévisibles du changement climatique dans la planification de la gestion de l'eau ;
 - Veiller à la généralisation des schémas d'aménagement de la ressource en eau (SAGE) dans les bassins versants hydrographiques, et garantir leur prise en compte de la TRACC ;
 - Réviser les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), afin de tenir compte de la TRACC et des effets prévisibles du changement climatique ;
 - Prévenir les usages excessifs des prélèvements d'eau, en respectant notamment la hiérarchisation des usages de l'eau ;
 - Assurer une meilleure gouvernance de la politique de gestion de l'eau ;
 - Prendre en compte les vulnérabilités spécifiques des collectivités d'Outre-mer et rétablir, dans ces territoires, l'équilibre et l'efficacité des services d'eau potable et d'assainissement ;
- Prendre toutes les mesures nécessaires, adaptées et proportionnées aux fins de prévenir les risques de pertes agricoles résultant du changement climatique et, notamment :
 - Garantir la prise en compte de la vulnérabilité croissante du secteur agricole face aux effets du changement climatique ;
 - Soutenir les transformations structurelles visant à adapter les cultures au changement climatique ;

- Soutenir les actions orientées vers la diversification des cultures ;
- Encourager les solutions fondées sur la nature ;
- Tenir compte des risques de maladaptation du secteur agricole ;
- Prendre toutes les mesures nécessaires aux fins d'assurer la protection des espèces, des milieux, des écosystèmes et de la biodiversité face aux effets du changement climatique et, notamment :
 - Réévaluer la Stratégie Nationale Biodiversité 2030 à l'aune de la TRACC et des scénarios climatiques les plus récents ;
 - Résorber l'effondrement des puits de carbone, et garantir l'adaptation des puits de carbone naturels, notamment forestiers, au changement climatique ;
 - Veiller au respect des objectifs assignés à la France en matière d'absorption des gaz à effet de serre par le secteur UTCATF ;
 - Renforcer l'ambition d'adaptation pour la biodiversité, les écosystèmes et les ressources naturelles, et veiller à réduire les effets antagonistes pour la biodiversité.

157.

À défaut de réponse favorable à leurs demandes, l'association Urgence Maisons Fissurées Sarthe, Madame Marie Le Mélédo, Monsieur Jean-Raoul Plaussy-Monteil, l'association Mayotte A Soif, Monsieur Jérôme Sergent, l'association Justice Ensemble, le Mouvement Inter-Régional des AMAP (MIRAMAP), Madame Salma Chaoui, l'association Ghatt'Up, Monsieur Jean-Jacques Bartholome, l'Association Nationale des Gens du Voyage Citoyens, ainsi que les associations Notre Affaire à Tous, Greenpeace France et Oxfam France, se réservent le droit de saisir la juridiction administrative.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à cette demande,

Et vous prions d'agréer, Monsieur le Premier ministre, Mesdames, Messieurs les ministres, l'expression de notre haute considération.

Clément CAPDEBOS

Avocat au barreau de Paris
GAA EOS

Emmanuel DAOUD

Avocat au barreau de Paris
AARPI VIGO