

COMMISSION PERMANENTE
DE L'ENVIRONNEMENT

Le 11 décembre 2024,

Contribution à la consultation
sur le troisième *Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC-3)*
(Cahier d'acteur)

Référent pour la commission de l'environnement : Nicolas Richard
(adopté par le Bureau du CESE le 17 décembre 2024)

Introduction

Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) n'a pas été saisi par le Gouvernement d'une demande d'avis sur le projet de troisième plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC-3). Il ne peut donc que s'appuyer sur les préconisations formulées dans des avis adoptés précédemment à la publication du document de présentation du PNACC et des fiches dédiées à chacune des 51 mesures qu'il contient. La présente contribution se fonde en particulier sur l'avis intitulé « *Face au changement climatique, accélérer une adaptation systémique et juste* », adopté en novembre 2023, et sur les observations attentives du secrétariat général du Gouvernement à son sujet.

Par commodité l'acronyme PNACC est utilisé dans le texte qui suit pour désigner les documents soumis à consultation, qui ne constituent, à ce stade, que le projet du PNACC-3.

1. Statut, élaboration et suivi du PNACC

- Essentiellement fondé sur des engagements d'acteurs, le PNACC conserve un caractère non prescriptif, à la différence des autres éléments de la stratégie française énergie-climat (SFEC), de valeur législative ou réglementaire. Le CESE estime qu'il convient de rehausser le statut de ce volet essentiel de la SFEC. Il lui a été indiqué que le ministère chargé de la transition écologique travaille sur les voies et moyens d'un renforcement du statut juridique du PNACC. Pour l'heure, le *statu quo* prévaut.

Selon le CESE, le PNACC devrait faire l'objet d'un chapitre dédié dans la prochaine loi de programmation énergie-climat. Cependant, sauf réorientation, la décision gouvernementale d'abandonner la loi de programmation énergie-climat (LPEC) rend cette préconisation d'intégration du PNACC dans la loi sans objet. Par surcroît, une seconde proposition du CESE, consistant à adosser à cette loi une programmation pluriannuelle des finances publiques pour la transition écologique en y faisant apparaître les besoins associés au PNACC, se trouve privée de support.

- L'article L.100-1 A du code de l'énergie dispose que « *tous les cinq ans, une loi détermine les objectifs et fixe les priorités d'action de la politique énergétique nationale pour répondre à l'urgence écologique et climatique* ». Ces dispositions s'inspiraient d'avis du CESE qui, dès 2018, proposait « *qu'un débat soit engagé avec toutes les parties prenantes sur l'utilité d'inscrire la transition énergétique et son financement dans des lois de programmation, à l'image de celles des finances publiques ou des lois de programmation militaire, afin de leur donner davantage de prévisibilité et de légitimité démocratique* ».

En cohérence avec les termes de la loi, le CESE réitère ses préconisations sur la définition et la mise en œuvre de la transition énergétique : elle doit être juste, partagée, lisible et orientée en fonction des enjeux climatiques, ce qui implique d'organiser un débat public à son sujet, de consulter la société civile organisée et de la faire débattre et voter au Parlement.

- Le CESE accueille très favorablement la construction inédite du PNACC autour d'une trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC) cohérente avec les données scientifiques disponibles (hypothèse de + 4°C à l'horizon 2100 par rapport à l'ère préindustrielle). Il soutient l'ambition de faire de la TRACC le fil conducteur du plan et souscrit également à son inscription dans les documents de planification publique, nationaux et territoriaux (mesure 23). Le projet de PNACC décline en outre, dans de multiples domaines, les outils opérationnels qui devront intégrer la TRACC.

Le CESE appelle toutefois l'attention du Gouvernement sur la fragilité juridique de cette ambition. Pour y remédier, le CESE renouvelle sa préconisation de conférer à la TRACC un statut réglementaire afin de garantir sa portée normative et sa mise en œuvre progressive par les acteurs décisionnaires, publics et privés. L'annonce d'une modification du code de l'environnement par décret, en 2025, pour introduire la TRACC comme hypothèse de travail dans l'évaluation environnementale des plans/programmes constitue à ses yeux une avancée.

- À la connaissance du CESE, le PNACC-2 a fait l'objet d'une évaluation à mi-parcours (2018-2021), mais pas en fin de période, ce qu'il regrette. Aussi réitère-t-il sa recommandation de dresser un bilan des expériences passées en matière d'adaptation aux changements climatiques (analyses et enseignements), que ces expériences aient été positives ou négatives. Au regard du contexte, qui voit s'accélérer la survenance d'événements climatiques extrêmes, le CESE considère plus que jamais nécessaire d'assurer un suivi critique de l'application des mesures du PNACC afin de le piloter le plus finement possible en cours d'application, puis d'en dresser une évaluation globale à mi-parcours et à son terme.

Aussi le CESE se réjouit-il de l'intention affichée de faire du PNACC un document « *plus précis sur le suivi de l'ensemble de ses mesures grâce à (...) une méthode de suivi et d'évaluation annuelle.* » À cet égard, le CESE recommande de développer une synergie entre le Conseil national de la transition écologique (CNTE) et le CESE pour contribuer à ce suivi et à une recherche de consensus sociétaux sur les points qui le justifient. Une présentation annuelle de l'avancement du PNACC auprès du CESE est envisagée par le secrétariat général du Gouvernement. Le CESE œuvrera pour donner suite à cette modalité d'implication de la société civile organisée et traduire ainsi concrètement la mesure 46 visant à renforcer la gouvernance de l'adaptation au changement climatique.

- Le CESE a souligné 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. Réponse lui a été faite que des indicateurs seront associés à chacune des mesures, que des indicateurs clés seront intégrés dans le tableau de bord de la planification écologique et que des indicateurs devront être élaborés et suivis au niveau des collectivités. Au vu des fiches publiées à ce jour, consacrées à chacune des cinquante et une mesures du futur PNACC, seules dix d'entre elles comportent des références à des indicateurs de mise en œuvre et de suivi. Autre élément plus inquiétant, ceux-ci restent pour la plupart à élaborer, identifier, développer, mettre en place. Le CESE engage le Gouvernement à produire une version finale du PNACC plus complète et précise sur ces aspects et, conscient du de travail que demande l'établissement d'indicateurs de qualité, espère que les démarches correspondantes seront rapidement engagées.
- Sur un plan plus général, le CESE observe à regret que le pilotage du PNACC demeurera assuré par le seul ministère chargé de la transition écologique. Le CESE continue de considérer qu'il serait préférable d'en confier la responsabilité au Premier ministre ou au SGPE, afin d'en assurer pleinement la dimension interministérielle.

2. Outils conceptuels et opérationnels

- La recherche est identifiée comme un des enjeux transversaux du PNACC (mesure 45). Pour autant, les dispositions la concernant demeurent souvent imprécises à ce jour, fondées sur une série d'intentions à l'égard des communautés de recherche : mobiliser, animer, poursuivre des recherches déjà engagées, promouvoir le financement sur des thèmes prioritaires, inviter les agences de programmes à préparer la suite de France 2030 en proposant des grands programmes, etc. En outre, aller « *vers un principe de spécialité pour chaque agence de programmes* »¹, ainsi que l'a déclaré le président de la République, nécessite une coordination forte pour se prémunir contre les risques de mal-adaptation. Seule mesure concrète : l'allocation de 50 M€ aux programmes et équipements prioritaires de recherche (PEPR) pour contribuer à la résilience de l'économie de la filière bois. Le soutien aux grandes villes dans leurs trajectoires d'adaptation est censé être assuré par l'accompagnement des responsables par des équipes de recherche, dans le cadre du programme de recherche-action POPSU Transition. Cependant, ce dispositif ciblé sur les seules métropoles « *capitalise à des fins d'action des connaissances établies* ». Au vu de ces éléments, le CESE invite le Gouvernement à préciser et renforcer ce volet du PNACC. La proposition du Conseil de mettre en place un projet coordonné de recherche-action sur l'adaptation au changement climatique dans les territoires pour assurer la mise en œuvre opérationnelle du PNACC en mobilisant les organismes de la recherche publique conserve sa pertinence.
- Le CESE se félicite de voir pris en compte le risque de mal-adaptation de façon générale et dans différents domaines, tels les transports, l'eau, le bâtiment, la commande publique, les entreprises et la recherche. Le PNACC prévoit notamment (mesure 22) la publication en 2025 d'un guide à l'attention des collectivités territoriales destiné à éviter les risques de mal-adaptation. Des guides poursuivant le même but sont également prévus à destination, d'une part, des porteurs de projets et des bureaux d'études pour contribuer au volet « adaptation au changement climatique » de l'évaluation environnementale (mesure 40), d'autre part des autorités publiques responsables des plans et programmes. Des actions similaires sont annoncées au bénéfice des entreprises et des filières (mesure 41), avec la production d'un guide/outil générique de référence et de guides sectoriels d'évaluation des vulnérabilités. Le CESE insiste pour qu'à la faveur de cette production d'outils d'évaluation et d'action, soit construit, avec la société civile, un cadre de référence permettant d'évaluer les risques de mal-adaptation et une grille d'évaluation *ex ante* pour les projets privés des différents secteurs économiques, afin de disposer d'outils suffisamment précis et opérationnels pour guider efficacement et de façon cohérente les maîtres d'ouvrage et les investisseurs.
- Le CESE considère nécessaire d'élaborer des plans d'adaptation dédiés aux secteurs fortement impactés par le réchauffement climatique et d'accorder une attention particulière à la rénovation des bâtiments. Il prend acte des dispositions adoptées en faveur de plusieurs secteurs, précisément sous forme de plans d'adaptation spécifiques fondés sur des études de vulnérabilité : sites culturels et patrimoniaux majeurs, infrastructures et services de transport, tourisme, secteurs agricole et agro-alimentaire et parc pénitentiaire. Le CESE regrette qu'aucun plan ne soit envisagé pour l'adaptation des logements, autre qu'un

¹ Annonces faites au palais de l'Élysée le 7 décembre 2023 sur l'organisation et la simplification du système français de recherche. 7 agences de programmes sont créées : « Climat, biodiversité, sociétés durables » pilotée par le CNRS, « Énergie décarbonée » et « Du composant aux systèmes et infrastructures numériques » confiées au CEA, « Spatial » au CNES, « Alimentation, agriculture, forêts et ressources naturelles associées » à l'Inrae, « Numérique, logiciels et algorithmes » à l'Inria et « Santé » à l'Inserm.

soutien du Fonds vert et de MaPrimeRénov' aux rénovations d'ampleur, sous réserve qu'elles prennent en compte le confort d'été et le confort thermique en outre-mer à l'horizon 2030 (mesure 9). Le CESE relève toutefois avec inquiétude que ces vecteurs de l'aide publique devraient être amputés respectivement d'un milliard et demi et d'un milliard d'euros au vu du projet de loi de finances pour 2025. À budget inchangé, d'autres dispositifs devront être mis en œuvre pour prendre en compte l'enjeu d'adaptation du parc de logements au réchauffement climatique (mesures 10 pour le déploiement des technologies de froid renouvelable à grande échelle). La mesure 12 pour la rénovation du parc immobilier de l'État Impliquera également un besoin de financement non négligeable.

- Selon le CESE, il importe de réaliser des études de vulnérabilité au changement climatique dans tous les territoires et tous les secteurs d'activité. Le premier volet de cette préconisation trouve une réponse dans le lancement de la « Mission Adaptation », guichet unique d'ingénierie de l'adaptation à l'attention des collectivités locales (mesure 25). Elle est destinée à pallier le manque d'ingénierie requise dans de nombreuses collectivités pour construire une analyse de vulnérabilité et en tirer la stratégie d'adaptation correspondante. Le PNACC indique que les opérateurs de l'État (Cerema, Météo-France, Ademe, etc.) déploieront dès 2025 une offre commune en expertise et ingénierie pour accompagner les collectivités. Le CESE salue cette initiative essentielle à ses yeux. Par conséquent, il invite le gouvernement à reconsidérer les dispositions du projet de loi de finances pour 2025, car le Centre d'études et d'expertise sur les risques (Cerema), qui compte près de mille collectivités et groupements parmi ses adhérents, pourrait enregistrer une baisse de ses moyens de près de 11 M€, dont 4,3 M€ au titre de sa subvention pour charges de service public. Cette baisse prolonge les restructurations intervenues au cours du précédent quinquennat, pour s'adapter à une réduction de 20 % de ses effectifs et de 22 % des moyens alloués par l'État. Le CESE rappelle que l'action en faveur de la résilience et de l'évitement des coûts inhérents à la gestion d'urgence repose en grande partie sur les collectivités territoriales, comme le souligne le PNACC lui-même. Météo-France connaît en revanche une légère augmentation et une stabilisation de ses effectifs, mais après une période de diminution des effectifs sous plafond d'emplois de près d'un quart entre 2012 et 2020 et de la subvention pour charges de service public de près de 20 % entre 2013 et 2022², avec la fermeture progressive des centres départementaux au profit de regroupements régionaux. Enfin, si la possibilité pour les collectivités de recourir au Fonds vert pour financer des études de vulnérabilité au réchauffement climatique constitue un bon signal, la diminution de ses crédit, concomitante de l'élargissement de ses usages, en constitue un mauvais en regard des besoins et de l'urgence. Le CESE appelle au maintien, sinon au renforcement de l'ingénierie et de l'expertise publiques, indispensables pour répondre aux enjeux d'adaptation.

Une réponse est également apportée au second volet de la préconisation du CESE. Le PNACC prévoit en effet la réalisation d'études de vulnérabilité dans un certain nombre de territoires et de secteurs économiques. Elles portent notamment sur l'approvisionnement en eau potable dans les outre-mer, les infrastructures et services de transport, les établissements de santé sociaux et médico-sociaux le système pénitentiaire. Plus important : le PNACC prévoit de rendre la réalisation de ces études progressivement

² Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur Météo-France, par M. Vincent Capo-Canellas, sénateur, septembre 2021.

obligatoire pour les grandes entreprises et les entreprises stratégiques, (opérateurs d'importance vitale-OIV). Le CESE soutient ces dispositions.

- À de multiples reprises, le CESE a préconisé l'adoption préférentielle des solutions fondées sur la nature (SFN), forme de mobilisation des services écosystémiques, pour relever les défis que posent les changements globaux de nos sociétés. C'est en particulier le cas en matière d'adaptation aux changements climatiques, domaine dans lequel le CESE considère que les SFN doivent être privilégiées sur les solutions d'ingénierie classique. Le PNACC admet cette idée pour viser des co-bénéfices : favoriser en même temps l'adaptation, l'atténuation et la protection de la biodiversité. Le déploiement des SFN (mesure 20) est notamment préconisé pour réduire la vulnérabilité des territoires. Il est toutefois précisé qu'un déploiement à large échelle suppose un approfondissement des connaissances et une objectivation des avantages et inconvénients de ces techniques et procédés par rapport à l'ingénierie « grise ». La rationalité de cette double préoccupation ne saurait être contestée. Le CESE estime cependant que la préférence accordée aux SFN, toutes choses égales par ailleurs, mériterait d'être plus clairement affirmée et que la prise en compte des éléments de nature dans les documents d'urbanisme devrait être préconisée. En revanche, le CESE approuve les mesures annoncées d'accompagnement des porteurs de projet de SFN, de structuration des filières de l'offre et de formation au bénéfice des élus et des services techniques des collectivités, afin de rendre les SFN plus visibles et intelligibles.

3. Intégration de l'adaptation au changement climatique dans les politiques publiques et les initiatives privées

- L'intégration prévue de la TRACC dans les documents de planification publique au fur et à mesure de leur renouvellement (mesure 23) recueille le soutien du CESE, en dépit du caractère progressif de cette intégration. Cela correspond à l'une de ses préconisations. Le CESE recommande par ailleurs que cette démarche soit conduite de façon démocratique, c'est-à-dire en y associant les acteurs du dialogue social et environnemental territorial.
- Considérant que la prise en compte de la vulnérabilité au changement climatique est encore largement insuffisante, le Gouvernement, prévoit l'intégration de la TRACC dans l'évaluation environnementale et la standardisation de cette analyse grâce à des guides méthodologiques à destination des porteurs de projets, des bureaux d'études et des concepteurs-rédacteurs des plans et programmes. Cette évolution sera assise sur l'introduction dans le code de l'environnement de la TRACC comme hypothèse de travail dans l'évaluation environnementale des plans/programmes. Le CESE souscrit pleinement à ce projet, en phase avec l'une de ses préconisations. Il recommande par ailleurs d'intégrer une obligation similaire dans le code de l'urbanisme afin que la TRACC devienne une dimension prise en compte dans tous les documents d'urbanisme.
- L'intégration des enjeux de l'adaptation dans les dispositifs d'aide aux entreprises est prévue par la mesure 34. Dans ce cadre, il est notamment indiqué que les entreprises « *et les branches professionnelles seront responsabilisées et accompagnées pour faire face au risque de suspension d'activité dû au changement climatique* » et que certaines aides publiques liées à une activité partielle contrainte seront conditionnées à la prise d'engagements complémentaires par les entreprises, par exemple sur l'évolution de leur modèle économique, la formation des salariés, l'adaptation des conditions de travail ainsi

que l'aménagement des locaux et de l'outil de travail de l'entreprise. La mesure 40 prévoit quant à elle une meilleure évaluation des actions d'adaptation, notamment celles mises en œuvre pour respecter les règles de reporting extra-financier (CSRD, Taxonomie). L'appropriation des enjeux de l'adaptation par les entreprises (mesure 33) sera davantage encouragée à travers des actions de sensibilisation-formation réalisées par les chambres de commerce et d'industrie (CCI) et les chambres des métiers et de l'artisanat (CMA), l'animation d'un groupe de travail inter-filières au sein du Conseil national de l'industrie (CNI). Le CESE estime que la dynamique à créer ne doit pas se limiter à l'appropriation des enjeux ni être conditionnée par le ralentissement ou l'arrêt de l'activité. Il recommande que non seulement les comités stratégiques de filières, mais aussi les branches professionnelles, et de façon systématique les instances représentatives du personnel soient pleinement impliquées dans les diagnostics et la construction de la trajectoire d'adaptation des entreprises et mobilisent les outils prévus par la loi « climat et résilience » d'août 2021, en menant des expertises en tant que de besoin. La problématique de l'adaptation devra par ailleurs être intégrée dans les documents uniques d'évaluation des risques professionnels (DUERP) et dans les programmes annuels de prévention des risques professionnels et d'amélioration des conditions de travail (PAPRIACT).

- Entre autres dispositions, la mesure 42 comporte une identification des habitats et espèces vulnérables au changement climatique, ainsi que des pertes de services écosystémiques associés à leur dégradation ou disparition, mais aussi, pour les espèces menacées, la réalisation d'un diagnostic de vulnérabilité suivant TRACC. Le CESE approuve ces mesures ciblées, mais considère plus largement que l'OFB devrait conduire une évaluation des risques de pertes de services écosystémiques selon cette même trajectoire. Cette évaluation devrait être complétée le financement de programmes de reconquête ou de compensation de ces pertes écosystémiques.

Le CESE regrette l'absence de liaison entre le PNACC et la stratégie nationale bas-carbone. Il recommande une analyse de cette dernière en fonction de la TRACC pour s'assurer de l'efficacité des puits de carbone à l'horizon 2050, en évitant tout risque de mal-adaptation. Il souligne que rôle de ces puits naturels est très probablement surévaluée compte tenu de la baisse attendue de la séquestration du carbone par les forêts françaises dans les prochaines décennies sous l'effet du réchauffement climatique. Or, la SNBC repose pour partie sur leurs capacités d'absorption et de stockage.

Sur cet axe 4 du PNACC, visant notamment à protéger notre patrimoine naturel, le CESE appelle à nouveau à renforcer dans la SNB et la SNML la lutte contre les pressions identifiées sur la biodiversité autre que le seul réchauffement climatique et à renforcer la stratégie nationale des aires protégées, ainsi que les trames vertes et bleues.

4. Accompagnement et diffusion

- L'État prévoit la réalisation d'une cartographie des financements publics et privés disponibles pour structuration d'une filière de l'offre de solutions d'adaptation fondées sur la nature. Le document de présentation indique par ailleurs que le travail de préparation de la sécurité civile à l'augmentation des risques naturels a permis de définir les moyens capacitaires à renforcer à l'horizon 2050. Enfin, une mission a été confiée à l'IGEDD sur les besoins en compétences nécessaires au sein des services du ministère de la transition écologique. Ces initiatives sont louables mais, selon le CESE, la démarche doit être plus

générale et systématique. Une cartographie des compétences ainsi que des moyens humains et financiers devrait être réalisée pour les secteurs économiques particulièrement exposés et les services publics en charge de l'adaptation, avec le concours de l'Etat. Cette démarche de recensement et de transparence pourrait être impulsée dans le cadre du plan d'action « France nation verte » ou de la « mission adaptation ». Sur le plan financier, il est prévu une meilleure prise en compte de l'ACC dans les financements publics en faveur de la transition écologique *via*, notamment, les outils de contractualisation, les aides publiques et les investissements engagés par l'Etat. Le « fond Barnier » et surtout le « fonds vert » sont plusieurs fois mentionnés. C'est pourquoi le CESE invite le Gouvernement à reconsidérer sa position quant à la dotation de cet outil financier essentiel de la transition qu'est le fonds vert, qu'il est prévu d'amputer d'un milliard d'euros dans le projet de loi de finances pour 2025 et à veiller au maintien des capacités de l'ingénierie publique, déjà fortement réduites au regard des besoins croissants et en voie de forte fragilisation.

- Le Gouvernement considère à juste titre que ce plan doit « *susciter un débat profond sur les grands choix qui restent devant nous : que souhaitons-nous collectivement protéger, abandonner, changer pour nous adapter ?* » Pour autant, la présente consultation digitale, les concertations sectorielles et des débats territoriaux sur l'adaptation dans le cadre des COP régionales, pour utiles qu'ils soient, ne paraissent pas à la hauteur des défis qu'il va falloir relever. Pour sensibiliser l'ensemble de la population et de la société civile organisée aux enjeux considérables de l'adaptation, le CESE préconise d'accompagner le lancement du PNACC d'un débat national associant CESE et CESER, qui mettrait notamment en évidence la complémentarité des politiques d'atténuation et d'adaptation.
- Conscient de l'importance d'une information rigoureuse sur le sujet, le Gouvernement prévoit le déploiement d'une communication pédagogique adaptée, avec la mise en place d'un comité de communication dédié et la création d'une semaine de mobilisation annuelle de l'adaptation (mesure 51). Le CESE salue cette préoccupation mais doute que « *l'information au long cours* » sur cette question, qui « doit être posée de façon scientifique en embarquant les sciences comportementales », pour reprendre les termes du document de présentation, puisse être efficacement assurée par les mesures proposées. L'adaptation est un enjeu du quotidien. Aussi la solution passe-t-elle nécessairement par la qualité de l'information diffusée au fil des jours par les médias. Au regard des constats inquiétants qui peuvent être dressés à cet égard, le CESE estime nécessaire d'améliorer le traitement médiatique des enjeux d'adaptation en confiant un rôle pivot à l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle. Dans le respect des libertés constitutionnelles et des droits et devoirs des médias, et dans l'esprit des articles 7 et 8 de la Charte de l'Environnement, il lui appartiendrait de veiller à une meilleure prise en compte des crises environnementales et de sanctionner les dérives le cas échéant, y compris dans les réseaux sociaux.