

Contribution au projet de PNACC3

Département de Loire-Atlantique

et AMF 44



Introduction

Les collectivités de Loire-Atlantique partagent la vision du PNACC3 sur la complémentarité entre atténuation et adaptation. Le territoire de Loire-Atlantique est pleinement concerné par les effets du changement climatique, notamment le risque de submersion et d'érosion du littoral, les sécheresses et canicules, les fortes précipitations et le retrait-gonflement des argiles. Le PNACC3 met en évidence la disparité des effets du changement climatique sur le territoire français. La connaissance fine des impacts et la mise en place d'actions à l'échelle locale sont donc indispensables. Avec le présent cahier, nous comptons partager les spécificités de notre territoire et faire des propositions dans une logique d'amélioration du PNACC3.

Démarche du Département 44

L'adaptation au changement climatique est une des priorités du Département qui élabore sa stratégie en la matière en lien avec les acteurs locaux. Son objectif est de les mettre en mouvement pour trouver des solutions et mutualiser les moyens à l'échelle départementale. Le premier angle du PNACC3 est la protection des populations. Cela fait écho à la démarche départementale qui s'intéresse particulièrement aux publics vulnérables en lien avec ses compétences et politiques publiques des champs du social, du médico-social, de l'insertion, et de l'enfance.

Démarches des EPCI du 44

Les 15 PCAET du territoire restent majoritairement centrés sur l'atténuation, mais la plupart des EPCI veilleront à renforcer leur PCAET sur le volet adaptation lors de la prochaine révision.

Démarche de l'AMF 44

Via le Fonds Vert, l'Association des Maires et Présidents d'Intercommunalités de Loire-Atlantique a lancé en 2024 le cycle d'événements « *Booster les territoires vers l'adaptation au changement climatique* » à destination des élu·es (inter)communaux·ales, en partenariat avec la Préfecture et le CEREMA. L'objectif est de sensibiliser, outiller, mettre en réseau et accompagner les territoires dans la mise en œuvre de démarches ambitieuses dans ce domaine.

Démarche des communes du 44

Les communes portent les plans communaux de sauvegarde (PCS) et commencent à prendre conscience qu'elles seront concernées par des risques climatiques de plus en plus importants. Un appui de la part de l'État et des collectivités territoriales supra est nécessaire pour qu'elles portent des actions d'adaptation à leur niveau.

Analyse de la place des territoires dans le PNACC3

Échelle départementale

Le « Département » en tant que collectivité n'apparaît que 2 fois sur la totalité des 51 fiches actions. Cela nous semble insuffisant. En effet, les Départements ne sont pas chefs de file en matière d'adaptation au regard de la loi, mais ils se situent en première ligne pour accompagner les publics vulnérables face au changement climatique. Ils se doivent ainsi d'assurer la continuité de leurs services dans toutes les conditions climatiques. Ils peuvent aussi lancer une dynamique de territoire notamment en mutualisant différents travaux avec les EPCI.

La mesure 23 prévoit une intégration de la TRACC dans différents documents de planification, mais aucun n'est à l'échelle départementale. De même, l'action 1 de la mesure 26 porte sur des indicateurs d'adaptation à renseigner obligatoirement dans les PCAET, ce qui ne concerne que les EPCI obligés. Nous souhaiterions que

l'État puisse accompagner les Départements qui souhaiteraient intégrer cette trajectoire dans différents documents et/ou se saisir de ces indicateurs de manière volontaire.

Un certain nombre de mesures du PNACC3 renvoie à des services publics mis en œuvre à l'échelle départementale, sans pour autant citer les Départements dans leur réalisation. Elles sont décrites ci-après.

La mesure 8, qui concerne le renforcement des moyens d'actions de la sécurité civile pour faire face à l'augmentation de la fréquence et/ou de l'intensité des risques, aura des répercussions sur les services départementaux d'incendie et de secours. On peut s'interroger sur les modalités de financement pour renforcer les moyens.

Les compétences en matière d'action sociale et d'insertion sont directement concernées par les mesures 10 sur le froid renouvelable « pour protéger les populations particulièrement vulnérables », et 14 sur les populations précaires face aux fortes chaleurs. Le Département porte également des actions en matière de handicap, qui ne sont mentionnées que dans la mesure 47 (action relative aux services civiques pour recenser les personnes vulnérables). Cela nous semble insuffisant.

La mesure 21 prévoit la généralisation des schémas directeurs d'approvisionnement en eau potable. Le Département pilote l'actualisation de ce schéma en Loire-Atlantique.

Les collèges, propriétés des Départements, sont indirectement visés dans la mesure 28 relative à la continuité de l'enseignement. Le Département de Loire-Atlantique a lancé des rénovations des collèges, notamment pour l'amélioration du confort d'été et un programme de végétalisation des cours. Dans cette mesure, la question des activités physiques et sportives est mentionnée, mais l'animation sportive départementale est oubliée.

Au titre de ses établissements sociaux et médico-sociaux, le Département sera attentif aux résultats de l'étude prévue dans la mesure 28 portant sur les conséquences du changement climatique sur le système de santé.

Les routes et voies navigables départementales doivent être concernées par la mesure 30, actuellement centrée sur les routes et voies navigables nationales.

Les systèmes de communication sont essentiels pour la gestion des crises climatiques. Le Département, qui opère le déploiement de la fibre, est concerné par la mesure 32 du PNACC3 qui prévoit d'étudier au cas par cas la possibilité d'enfouir les réseaux pour des points névralgiques, et en fonction des coûts de travaux.

Concernant la commande publique (mesure 48), le Département mène depuis plusieurs années une démarche d'achats durables et s'est engagé à ce que 100% de ses marchés comportent une clause ou un critère environnemental à compter de 2025.

La mesure 49, relative à la formation des agent-es public-ques, vise bien dans son contexte les trois fonctions publiques (5,7 millions d'agent-es au total), mais l'action décrite ne vise que les services de l'État. Il serait intéressant qu'elle soit étendue aux agent-es des collectivités et hospitaliers.

Échelle EPCI

Les PCAET sont cités à de nombreuses reprises dans le PNACC, ce qui est une bonne chose.

Nous saluons l'action 4 de la mesure 22 qui vise à définir un socle commun d'actions sans regret pouvant être intégrées dans les PCAET afin d'y développer le volet adaptation. Nous nous interrogeons toutefois sur l'appui que l'État pourrait proposer (moyens financiers, aide à l'ingénierie, mise en réseau des territoires...) afin que ces actions passent à une phase de réalisation concrète.

L'action 2 de la mesure 26 vise à étudier l'opportunité de rendre obligatoire à terme un rapportage « adaptation » régulier dans les PCAET, nous nous interrogerons sur les outils qui seront fournis par l'État aux EPCI afin que cette évaluation soit simple à réaliser.

Enfin, la mesure 23 prévoit que les documents d'urbanisme et PCAET intègrent la TRACC progressivement. Nous nous interrogeons sur le caractère réaliste du « patch +4°C » évoqué dans l'action 2 pour adapter des documents existants.

Échelle communale

Les communes et intercommunalités souffrent d'un manque d'autonomie fiscale pour financer l'adaptation au changement climatique, d'autant que l'État se désengage sur ce sujet, notamment par la réduction significative du Fonds vert. Les dotations locales (DGF) ne sont pas en cohérence avec les enjeux environnementaux, et il serait nécessaire d'en revoir les modalités.

Les collectivités font face à des problèmes assurantiels de plus en plus importants du fait du changement climatique (tarifs élevés voire plus de possibilité d'être assuré), menaçant leur capacité à agir et à protéger leurs infrastructures et leurs habitants. Ce problème, mis en suspens par l'actualité politique, doit être rapidement pris en compte.

Les plans communaux de sauvegarde (PCS) ne sont mentionnés qu'une fois dans le PNACC3 (action 4 de la mesure 22) or ils doivent évoluer pour faire face aux événements climatiques extrêmes à venir.

Nous saluons l'action 2 de la mesure 22 qui prévoit la sensibilisation de l'ensemble des maires aux enjeux climatiques et de biodiversité. Cet enjeu d'acculturation est effectivement relevé par les communes de Loire-Atlantique. Nous alertons cependant l'État sur la nécessité de formations décentralisées ou à distance, avec un contenu adapté à des niveaux de connaissance et des tailles de communes disparates. En 2022 en France, seules 2,83 % des élu-es locales ont mobilisé leur DIFe. Différents freins sont donc à lever.

Au-delà de la formation, c'est de l'ingénierie et des compétences au niveau des communes qu'il faut pour pouvoir déployer les actions d'adaptation.

Analyse au regard des vulnérabilités de la Loire-Atlantique

Le Département et les EPCI volontaires ont constitué un comité technique pour leur démarche d'adaptation. Celui-ci a pu identifier 10 vulnérabilités à traiter prioritairement pour lesquelles des leviers importants existent à leur niveau. Leur résonance avec le PNACC3 est décrite ci-dessous.

Adéquation offre / demande en eau et concurrence entre les usages dans un contexte de sécheresse

Nous saluons la mesure 21 visant à faire évoluer la gouvernance de l'eau et intégrer la TRACC dans différents documents de planification relatifs à l'eau, car cela pourra concourir à un meilleur partage de la ressource. Le PNACC pourrait aller plus loin en pointant les enjeux de solidarité (entre territoires, entre types d'acteurs...) et de démocratie que la question de l'eau soulève. De plus, l'actualité montre déjà que l'eau peut être un sujet source de tensions, or le PNACC ne prévoit pas d'action de gestion de conflits ou de médiation.

L'objectif de réduction de 10 % des consommations (action 5 de la mesure 21) est-il à la hauteur des enjeux, et suffisamment d'acteurs sont-ils concernés par les plans de réduction hydrique prévus ?

En particulier, l'agriculture est citée dans le titre mais pas dans le reste de l'action 5 (hors aquaculture). L'accompagnement des agriculteurs vers des pratiques économes en eau (mesure 37, action 20) sera-t-il suffisant s'il ne s'accompagne pas d'un objectif chiffré spécifique ?

Même constat pour les particuliers dont les consommations d'eau ont atteint un palier après plusieurs années de baisse continue. Avec l'augmentation attendue du prix des services d'eau, les foyers modestes risquent de

voir leur facture d'eau augmenter sensiblement. Des aides à leur attention (à l'achat d'équipements économes en eau...) pourraient être imaginées.

De plus, le changement climatique est-il bien intégré dans les hypothèses prises en compte dans les schémas de sécurisation eau potable ?

Enfin, sur la question des données (action 2.7), celles issues des études HMUC (Hydrologie, Milieux, Usages et Climat) qui portent à la fois sur la demande et l'offre en eau pourraient être mobilisées.

Vulnérabilité de la consommation alimentaire face à tous types d'aléas climatiques

Le secteur agricole est absent de la mesure 33 action 6 (relative à la résilience des chaînes logistiques).

Nous saluons les mesures 36, 37 et 39 qui visent un accompagnement du secteur agricole face au changement climatique. La question de la souveraineté alimentaire y est abordée à plusieurs endroits. Toutefois le PNACC semble oublier le consommateur et omet notamment d'aborder la question de la précarité alimentaire (or celle-ci risque d'augmenter du fait des hausses de prix liées au changement climatique).

Enfin, les évolutions des pratiques agricoles risquent d'échouer si les consommateurs ne font pas évoluer leurs consommations alimentaires. Par exemple, si les agriculteurs se tournent vers des cultures moins consommatrices en eau comme le sorgho, sans débouchés et sans pédagogie auprès des consommateurs, cela ne fonctionnera pas.

Évolution des milieux et des écosystèmes face à tous types d'aléas climatiques

L'action 6 de la mesure 22 sur la santé environnementale aborde le concept de « One health » mais sans faire le lien avec la biodiversité. La mesure 16, entièrement dédiée à ce concept, fait bien le lien entre santé des écosystèmes et santé humaine mais n'aborde pas la nécessité de protéger la biodiversité pour protéger la santé humaine, présentant au contraire la nature comme une menace vectrice de maladies.

De même, la mesure 42 adopte une approche essentiellement anthropocentrée de la biodiversité – les services directs qu'elle peut rendre aux humains- sans aborder (hormis l'action 4) sa préservation -et notamment la nécessaire réduction des pressions sur les milieux- en tant que telle pour tous les bienfaits systémiques qu'elle peut apporter pour la robustesse des sociétés.

Par exemple, si l'action 8 évoque très rapidement les services de régulation du carbone fournis par les écosystèmes, leur rôle de séquestration, qui est pourtant un bon argument pour les protéger, n'est pas explicité. Rappelons également que les espaces naturels en bon état (comme les zones humides qui sont encore bien souvent vues comme une contrainte par les élus locaux) jouent un rôle primordial dans la réduction des risques liés aux aléas climatiques renforcés et récurrents

De manière générale, les solutions d'adaptation fondées sur la nature sont des actions « sans regrets » de par leurs nombreux co-bénéfices. Mais pour leur mise en œuvre, les élu-es sont confronté-es à des difficultés dans leur stratégies foncières (par exemple pour acquérir des zones d'expansion de crue alors que l'agriculture est bien souvent jugée prioritaire par la SAFER) : nous attendons un appui de l'État pour lever ces différents freins.

Enfin, la mesure 42 souligne à juste titre l'intérêt de s'appuyer sur la recherche scientifique pour améliorer les connaissances sur la biodiversité, mais on peut regretter qu'elle comporte peu d'actions « concrètes ».

Dégradation de la qualité de l'eau

Nous saluons dans la mesure 21 l'action 8 relative à la sensibilisation d'acteurs sources de pollutions autour des aires de captage (c'est une problématique prégnante sur notre territoire), mais celle-ci aurait pu être plus ambitieuse en termes de moyens humains et de temporalité, au vu de l'urgence. Par exemple, différentes actions de la mesure 37 (transitions agricoles) auraient pu être priorisées sur ces aires.

Globalement, le PNACC ne fait pas suffisamment le lien entre qualité et quantité (l'abandon d'aires de captage trop polluées posera un problème de quantité et la réduction des quantités nécessaires engendrera, en l'absence de ce type de mesure de prévention, des coûts liés aux traitements supplémentaires.

Nous espérons que des collectivités comme les nôtres trouveront un réel appui de la part de l'État via l'action 10 dans la recherche de solutions pour rendre nos plans d'eaux plus souvent baignables.

Il conviendrait aussi de se poser collectivement la question du niveau de qualité nécessaire pour chaque usage. Aujourd'hui l'eau potable est utilisée pour des usages ne nécessitant pas forcément ce niveau de potabilité.

La question de la température de l'eau en lien avec les activités de production d'énergie et les besoins de rafraîchissement (serveurs) ne semble pas avoir été intégrée au PNACC 3, de même que la question de l'impact de la qualité de l'eau sur les écosystèmes et leurs services.

Ruissellement pluvial dans les centres urbains ou centres-bourgs

Nous saluons l'action 3 de la mesure 3 qui vise à améliorer les connaissances sur le ruissellement avec l'aide de Météo France puis à intégrer progressivement cette problématique dans les PPRI, les SCOT et PLU. Nous nous interrogeons toutefois sur ce caractère progressif, non obligatoire et sur l'appui qui sera proposé aux collectivités pour ce faire (méthodes, outils, REX, coordination...).

Les pluies intenses sont citées dans la mesure 8 mais avec trop peu de détail. Le renforcement des moyens d'actions de la Sécurité civile nécessiterait un calendrier et aurait pu être enrichie d'une action de mise en place de réserves citoyennes communales à solliciter en cas d'aléa climatique.

Dans la mesure 13 « Renaturer les villes », l'action 4 inclut bien les projets de renaturation des sols urbains et de gestion intégrée des eaux pluviales. Pour cela, des retours d'expérience et des budgets en hausse seraient nécessaires.

Continuité des services publics face aux fortes chaleurs

Nous saluons la mesure 10 qui, face à des besoins croissants de rafraîchissement des bâtiments publics, notamment pour des publics vulnérables, prévoit le déploiement de systèmes alternatifs à une généralisation de la climatisation qui émettrait beaucoup de gaz à effet de serre.

Pour la mesure 11 (fortes chaleurs au travail) il serait intéressant d'intégrer le secteur public : par exemple faire un focus sur les agents publics dans l'étude prévue par Santé Publique France, inclure les collectivités dans les contrôles de l'inspection du travail en période de fortes chaleurs, réforme du Code du Travail et du Code de la Fonction Publique, adaptation des EPI aux conditions de fortes chaleurs pour les agent-es travaillant en extérieur, ...

La mesure 12, qui concerne uniquement le périmètre étatique, pourrait être étendue et bénéficier les collectivités et établissements publics territoriaux. Des retours d'expériences pourraient être partagés avec les collectivités et établissements publics au travers de guides, webinaires ou autres médias.

De même, la mesure 30 sur le réseau routier national pourrait citer plus fortement les réseaux gérés par les collectivités.

L'amélioration du confort d'été dans les bâtiments scolaires (mesure 28) concerne directement le Département pour les collèges, et les communes pour les écoles primaires. Des mesures d'accompagnement seraient nécessaires.

La continuité des services publics d'eau potable et d'assainissement, soulevée dans les échanges avec les partenaires du Département, gagnerait à être plus abordée dans le PNACC 3.

Fortes chaleurs dans les bâtiments (logements, lieux de travail)

Les dispositifs tels que le SLIME et les aides à la pierre du Département et les PTRE des EPCI accompagnent les particuliers dans la rénovation de leurs logements, et le sujet du confort thermique d'été peut y être intégré. Ces dispositifs auraient pu être mentionnés dans la mesure 9.

La mesure 11 sur les conditions de travail traite très peu des bâtiments. Une concertation avec les partenaires sociaux est proposée pour envisager des nouvelles dispositions dans le code du travail pour « conserver une ambiance thermique convenable », mais on peut s'interroger sur les critères pour définir ce niveau « convenable ».

La mesure 33 sur les stratégies d'entreprises ne vise pas particulièrement les bâtiments, ce qui serait pourtant nécessaire, notamment face aux fortes chaleurs (la mesure 34 l'évoque rapidement via l'aménagement des locaux). Par ailleurs, l'obligation d'élaboration d'un plan d'adaptation ne garantit pas sa réelle mise en œuvre.

Littoral face aux submersions marines

En Loire-Atlantique, environ 9 000 bâtiments seraient exposés aux submersions marines d'ici 100 ans, avec l'élévation du niveau de la mer due au changement climatique¹.

La mesure 1 prévoit un renforcement du Fonds Barnier de 30%. Au regard de l'ampleur des enjeux de relocalisation face aux submersions marines en Loire-Atlantique, on peut s'interroger sur l'adéquation réelle de ce montant avec l'ampleur des enjeux, surtout si cette hausse ne bénéficie qu'à des projets jugés « ambitieux ou précurseurs »

Fissuration des bâtiments du fait du retrait-gonflement des argiles

Le retrait-gonflement des argiles (RGA) affecte particulièrement les maisons individuelles et est amené à augmenter sur le territoire de Loire-Atlantique. Là encore, des doutes sont permis sur l'adéquation du renforcement du Fonds Barnier face à l'ampleur de cet enjeu.

L'action 3 de la mesure 2 prévoit que « *pour certains aléas à déterminer tels que l'inondation, [les assureurs] pourraient apporter une contribution à la réalisation des diagnostics de réduction de la vulnérabilité* ». Il serait nécessaire d'élargir cette action au risque RGA et que cela soit une obligation pour les assureurs et non une possibilité.

Enfin la problématique RGA étant relativement émergente sur le territoire, il est encore possible de prévenir ce risque dès la construction ou lors de la rénovation des bâtiments. L'action 5 de la mesure 5 de sensibilisation et d'information des élus, citoyens sur le phénomène apparait essentielle pour anticiper ce risque. Il faudrait y ajouter l'information et la formation des artisans.

Aggravation du phénomène d'îlot de chaleur urbain

La mesure 13 sur la renaturation des villes vise notamment à déminéraliser et ramener la végétation en ville pour permettre d'abaisser les températures. Les mesures ciblées relèvent essentiellement du Fonds Vert. Nous faisons part de notre intérêt pour cette mesure, qui entre en écho avec l'AMI cœurs de bourg du Département et les plans guides opérationnels développés par les communes dans ce cadre car la question des îlots de chaleur urbain y est prise en compte. Toutefois, on peut s'interroger sur une réelle effectivité de cette mesure du PNACC dans le contexte actuel du projet de loi de finances 2025 annonçant une réduction du Fonds vert.

¹ https://www.loire-atlantique.gouv.fr/contenu/telechargement/40942/273447/file/plaquette_actions_post_xynthia.pdf

Conclusion

Le PNACC3 identifie le besoin d'être décliné au niveau territorial. Une mise en œuvre locale nécessite ainsi des moyens d'accompagnement (financiers et en ingénierie), qui se traduisent notamment par la Mission Adaptation (action 1 de la mesure 25) déployée à l'échelle de chaque région et des territoires pilotes de l'adaptation.

Le Département de Loire-Atlantique, qui mobilise les acteurs du territoire autour de sa stratégie départementale d'adaptation, souhaite faire partie de la liste des futurs territoires d'expérimentation, dans le cadre de la 2nde vague prévue au 1^{er} trimestre 2025. Nous regrettons que la première liste de territoires d'expérimentation n'ait pas fait l'objet d'un appel public à volontaires et que les territoires des Pays de la Loire y soient largement sous-représentés.

Nous espérons que cette Mission Adaptation, pour l'heure créée uniquement sur la base de moyens humains existants, sera l'occasion pour l'État de se doter de moyens humains supplémentaires pour accompagner en profondeur un grand nombre de territoires.

Pour beaucoup d'actions du PNACC, le budget est indiqué comme « à définir », or il y a un réel besoin des collectivités d'être rassurées sur le fait que ces actions, qui seraient d'une vraie utilité pour elles, feront bien l'objet de financements qui leur permettront de voir le jour. L'État a annoncé une baisse du Fonds vert, des aides MaPrimeRenov', des CEE, ce qui ne va pas dans le sens des annonces du PNACC. Or rappelons que, selon les estimations de I4CE, l'adaptation nécessite certes des financements importants (en investissement et en fonctionnement) mais le coût de l'inaction sera bien plus élevé.

Nous saluons l'action 5 de la mesure 22 qui prévoit la publication en 2025 d'un guide sur la mal-adaptation. Ce besoin était effectivement remonté dans le cadre du réseau régional adaptation Pays de la Loire porté par différents opérateurs de l'État (DREAL, OFB, etc.) et auquel le Département et plusieurs EPCI de Loire-Atlantique participent.

Enfin, nous faisons part de notre fort intérêt pour la semaine de mobilisation annuelle de l'adaptation (mesure 51), du fait que la démarche départementale inclut un volet grand public. Nous regrettons toutefois que le PNACC (et sa consultation publique) n'ait pas fait l'objet de davantage de communication auprès du grand public. Dans le PNACC lui-même, l'axe 5, qui vise notamment les citoyens, aurait pu être développé davantage via des actions sur la sensibilisation, la culture du risque et l'entretien de la mémoire autour des événements climatiques, le développement d'un cadre démocratique autour des arbitrages liés aux questions d'adaptation, le développement des solidarités au sein de la société pour développer la résilience face aux crises climatiques... Enfin, pour donner des clés pour vulgariser ce sujet complexe qui peut générer de l'éco-anxiété, une boîte à outils à disposition des collectivités pourrait judicieusement être ajoutée à la mesure 51.