

Contribution de la Fédération Nationale des Travaux Publics

La troisième édition du Plan d'Adaptation au Changement Climatique (PNACC 3) a été présentée par le premier Ministre le 25 octobre 2024. Ce plan a pour objectif d'adapter la France aux conséquences du réchauffement climatique d'ici 2100, en se basant sur une trajectoire de référence pour l'adaptation au changement climatique conduisant à un réchauffement climatique de +4°C en France élaboré par le GIEC dans son 6^e rapport paru en 2023.

La Fédération Nationale des Travaux Publics (FNTP) salue vivement ce document, qui constitue un cadre de référence de grande qualité indispensable pour la conduite de l'ensemble des actions et politiques publiques nécessaires à l'adaptation des territoires, des activités humaines et économiques au changement climatique en France. La FNTP soutient ainsi l'essentiel des propositions formulées, considérant que si elles sont effectivement mises en œuvre, elles permettront de réduire sensiblement la vulnérabilité des citoyens, des biens et des territoires au changement climatique.

La FNTP salue notamment la reconnaissance de l'adaptation des infrastructures comme priorité du PNACC 3 pour prévenir et limiter les impacts socio-économiques et environnementaux des impacts du changement climatique dans les territoires.

Les infrastructures représentent en effet un patrimoine estimé à plus de 2 000 milliards d'euros en France. Présentes sur l'ensemble du territoire, ces infrastructures sont les piliers de nos activités sociales et économiques : accès à la santé, à l'emploi, à l'eau et à l'énergie, au numérique...Mais elles sont de plus en plus vulnérables face au changement climatique. Le recul du trait de côte menace en effet les infrastructures côtières, les habitations et les installations touristiques, nécessitant des investissements importants pour la protection du littoral. Les vagues de chaleur nécessitent des adaptations des infrastructures urbaines de mobilité, l'aménagement d'îlots de fraîcheur ainsi qu'une maintenance adaptée de toutes les infrastructures routières, ferroviaires et électriques. Les inondations et les précipitations extrêmes fragilisent les routes, les ouvrages d'art, impactent les réseaux d'eau pluviale et d'assainissement entraînant pollutions et coupures d'eau.

Pour autant, force est de reconnaître que la stratégie proposée pourrait être renforcée autour de cinq axes :

- 1- Accélérer la cartographie actualisée des impacts du changement climatique dans les territoires sur la base de la TRACC ;
- 2- Estimer avec plus de précision le coût de l'adaptation des infrastructures dans les territoires et en assurer le financement ;
- 3- Accélérer l'évolution des normes techniques de construction ;
- 4- Accompagner les secteurs professionnels les plus exposés au changement climatique en y associant l'ensemble des parties prenantes.
- 5- Renforcer la mobilisation de la commande publique au service de l'adaptation au changement climatique (cf. mesure 44 du PNACC).

1- Accélérer la cartographie des aléas climatiques

Si le dossier de presse indique dans la partie « *mesures phares du PNACC* » « *publier une cartographie nationale d'exposition aux risques naturels intégrant les effets du changement climatique d'ici 2027* » (mesure 3 et 7), cette mesure ne se retrouve pas dans le déroulé détaillé du document.

Il apparaît pourtant impératif de publier dans les meilleurs délais une cartographie des risques climatiques actualisée sur la TRACC pour l'ensemble du territoire. D'un point de vue humain et économique, il convient d'assumer sans plus tarder une opération « vérité » sur la réalité de la vulnérabilité des territoires face au changement climatique. Selon les propres chiffres communiqués par le Ministère de la Transition Écologique et Solidaire, la France va connaître dans certains territoires jusqu'à 2 mois de canicule, 9 écoles sur 10 vont être exposées à un risque fort à très fort de chaleur extrême, 17 millions d'habitants et 9 millions d'emplois vont être exposés à l'aggravation du risque d'inondation. **La catastrophe climatique de la Région de Valence doit entraîner un « choc » de responsabilité de l'ensemble des acteurs de l'aménagement du territoire pour éviter à tout prix qu'une telle catastrophe ne se produise en France.**

De nombreuses justifications expliquent sans doute les atermoiements qui entourent la publication de cette cartographie actualisée qui ne présente pas de difficultés techniques particulières : la réaction des citoyens impactés, la crainte des élus locaux concernés de voir leur responsabilité engagée, l'impact immédiat sur de nombreuses activités économiques et industrielles, l'impact potentiel sur l'assurabilité des territoires...Or, le retard pris aujourd'hui en matière d'adaptation aura autant de conséquences graves à l'avenir.

La cartographie actualisée des risques climatiques dans les territoires doit constituer un outil de pilotage essentiel pour conduire au plus vite les diagnostics de vulnérabilité qui permettront de déboucher sur des plans d'adaptation pertinents.

Afin de contribuer à cet enjeu essentiel de sensibilisation, la Fédération Nationale des Travaux Publics a développé de son propre chef une plateforme numérique de visualisation des impacts du changement climatique sur les infrastructures partout en France intitulée infraclimat (www.infraclimat.com).

Proposition concrète :

Publier d'ici la fin de l'année 2025 une cartographie actualisée des impacts climatiques en France sur la base de la TRACC.

2- Estimer le coût de l'adaptation des infrastructures dans les territoires et en assurer le financement.

Au sein de la FNTP, la question de l'adaptation au changement climatique s'est posée pour la première fois dans le cadre des travaux réalisés par Carbone 4 en 2021¹. Ce dernier a esquissé une première évaluation du montant d'investissement complémentaire nécessaire pour l'adaptation des infrastructures existantes et le besoin d'infrastructures nouvelles de protection face au changement climatique.

Cependant, les enjeux relatifs à l'adaptation ont été peu explorés par la littérature scientifique et technique. Les travaux menés par la FNTP ont révélé qu'il existait peu d'études globales et lorsqu'elles existaient, elles ne traitaient qu'une partie du problème avec peu d'estimations chiffrées... Ainsi, les travaux de la FNTP ont abouti à une première approche « exploratoire » du rôle des infrastructures dans l'adaptation au changement climatique, avec trois domaines d'action : la construction d'infrastructures de protection (digues, brise lame, recharge artificielle de nappes phréatiques...); l'adaptation des infrastructures existantes de manière à conserver leur intégrité structurelle malgré la multiplication des aléas climatiques (chaussées déformées, rails déformés, aménagements littoraux détruits, réseaux sous dimensionnés...), la préservation et la gestion de l'eau.

Au global, la FNTP a estimé à près de 4,5 Mds € les investissements additionnels nécessaires par an entre 2021 et 2050 sur l'adaptation des infrastructures pour faire face au besoin, dont quasiment les ¾ de ces investissements portant sur l'eau !

Trois ans plus tard, le chiffrage des investissements nécessaires pour l'adaptation reste un exercice compliqué. Ce qui l'est moins, c'est le chiffrage du coût de l'inaction qui va s'envoler dans les années à venir. Selon un récent rapport de l'ADEME, le réchauffement climatique dans l'Hexagone pourrait coûter au moins 260 milliards par an d'ici la fin du siècle, soit un impact considérable sur le PIB, si aucune politique d'adaptation et d'atténuation n'est mise en place, un coût bien supérieur aux efforts financiers que doit consentir notre pays pour assurer sa transition écologique. La Cour des Comptes a également tiré la sonnette d'alarme sur l'urgence à agir en matière d'adaptation en y consacrant un rapport entier paru le 12 mars dernier.

Ces éléments plaident pour une estimation plus précise des besoins d'investissement en matière d'adaptation des territoires face au changement climatique, d'autant que la question de la responsabilité croissante des gestionnaires d'infrastructures en cas de défaillance d'infrastructures ne manquera pas de se poser dans les années à venir². La gestion de ce patrimoine, constitué de routes, d'espaces publics, d'ouvrages d'art, de réseaux ferrés, de transports urbains, de réseaux secs et de canalisations d'eau, de réseaux électriques et d'éclairages publics induit, en effet, des risques qui sont de plusieurs natures :

-

¹ <https://www.carbone4.com/publication-infrastructures-france>

² <https://www.france.tv/france-2/complement-d-enquete/6710774-ponts-et-routes-le-grand-delabrement.html>

- Risques financiers liés aux besoins d'investissement et d'entretien de ces infrastructures qui se chiffrent en milliards d'euros à l'échelle nationale.
- Risques économiques et sociaux liés à la désorganisation de l'économie locale et la perturbation de services publics en cas de défaillance d'une infrastructure publique.
- Risques politiques voire juridiques et assurantiels pouvant aller jusqu'à l'engagement de la responsabilité pénale des élus et des collectivités locales en cas d'accident ou de catastrophe lié à une infrastructure publique.

Les collectivités locales sont aujourd'hui très exposées à ces risques. D'abord en raison de la « dette grise », expression utilisée pour qualifier la dégradation, voire la fragilisation des infrastructures par manque d'investissement et d'entretien. Tous les ratios utilisés en matière de gestion patrimoniale des infrastructures montrent qu'il s'agit d'un phénomène global constaté ces dernières années sur toutes les typologies d'infrastructures et sur l'ensemble du territoire (canalisations d'eau, routes, ponts, réseaux électriques et d'éclairage public, voies ferrées...)

À la « dette grise » s'ajoute le dérèglement du climat, observé ces dernières années, qui entraîne un vieillissement accéléré des infrastructures existantes, ces dernières n'ayant pas été conçues pour supporter des sécheresses intenses ou des inondations à répétition par exemple. En outre, des besoins nouveaux d'investissement apparaissent pour assurer une meilleure résilience des territoires. Qu'il s'agisse de la gestion de la ressource en eau et de la prévention des inondations, de la lutte contre le recul du trait de côte, de l'approvisionnement énergétique ou de l'adaptation des infrastructures routières et ferroviaires, la facture risque de s'envoler très vite.

Il y a donc urgence à mener un travail de diagnostic précis et à engager les investissements nécessaires, afin de limiter les risques dans les années à venir. L'impact financier est considérable, tant du point de vue des investissements préventifs que curatifs, en cas de catastrophes naturelles. **Ces dépenses, qui s'ajouteront à celles relatives à la décarbonation des mobilités et des énergies, ne sont aujourd'hui pas ou mal évaluées. Elles doivent pourtant entrer au plus tôt dans le cadre des discussions budgétaires entre l'État et les collectivités locales.**

Propositions concrètes :

- Engager sans attendre les travaux préventifs de remise à niveau des infrastructures les plus dégradées ;
- Estimer les besoins d'investissement en matière d'adaptation des infrastructures et un plan de financement associé d'ici la fin de l'année 2025 dans le cadre du Conseil d'Orientation des Infrastructures ;
- Intégrer l'adaptation dans la prochaine loi de programmation pluriannuelle des investissements.

3- Accélérer l'évolution des normes et référentiels techniques de construction.

Dans sa mesure 24, le PNACC 3 prévoit bien l'intégration des enjeux de l'adaptation au changement climatique dans toutes les normes techniques. Le document précise en effet que « *les référentiels et réglementations seront mis à jour en tenant compte du climat futur, en priorité pour les activités s'appuyant sur des infrastructures ou des matériels de longue durée de vie. Pour ce faire, un panorama des travaux en cours sur les normes, notamment au niveau européen, sera dressé afin de cibler les travaux à renforcer et/ou accélérer, et les actions complémentaires à mener. Sera ensuite publiée d'ici la fin de l'année 2025 une liste de critères, intégrant en particulier les solutions fondées sur la nature, à prendre en compte systématiquement à l'occasion de la révision des normes techniques.* »

Cette démarche est indispensable et saluée par l'ensemble du secteur des travaux publics qui souhaite y être activement associé. Ce panorama des travaux en cours sur les normes doit également conduire à des propositions de simplification dans les processus de normalisation, afin de gagner en agilité pour l'avenir.

Proposition concrète :

Associer le secteur des travaux publics au panorama des travaux de normalisation en cours en 2025 et adopter à cette occasion des mesures de simplification dans les processus de simplification.

4- Accompagner les secteurs professionnels les plus exposés au changement climatique en y associant l'ensemble des parties prenantes.

La mesure 11 du PNACC 3 prévoit d'« *adapter les conditions de travail au changement climatique en renforçant les obligations de prévention des employeurs* ». Les Travaux Publics sont en première ligne face au changement climatique et s'engagent depuis de nombreuses années pour protéger la santé de leurs salariés. Ainsi, dans le cadre de la convention nationale de partenariat pour l'amélioration de la santé au travail dans les Travaux Publics 2023-2028, le ministère du Travail, la FNTF, l'OPPBT, la Cnam et l'INRS ont élaboré **un rétroplanning de la prévention des risques liés aux fortes chaleurs, pour aider les entreprises à anticiper la période estivale tout au long de l'année afin qu'elles soient prêtes au 1er jour des fortes chaleurs. Le rétroplanning est structuré autour de 5 grandes thématiques : l'évaluation des risques liés aux fortes chaleurs, les relations avec le donneur d'ordre, les installations de chantiers adaptées, les EPI à prévoir, et la formation et sensibilisation des travailleurs aux risques liés aux fortes chaleurs.**

La FNTF a par ailleurs obtenu l'intégration de la canicule dans **le régime d'indemnisation du chômage intempéries en juin 2024 après de nombreux mois d'actions**. Les salariés du BTP peuvent désormais être indemnisés en cas d'arrêt de travail en période de canicule.

Il apparaît que les conséquences du changement climatique dans le secteur des Travaux Publics auront de lourdes conséquences dans l'organisation et la gestion des chantiers (impacts sur la saisonnalité des chantiers, impacts sur l'acceptabilité des chantiers par les riverains en cas de changement d'horaires par exemple, impacts sur la pratique contractuelle en cas de phénomènes climatiques extrêmes à répétition). Ces multiples impacts nécessitent d'impliquer très largement l'ensemble des parties prenantes dans la stratégie d'adaptation du secteur : les donneurs d'ordre publics et privés, les préventeurs, les organisations syndicales, la direction des affaires juridiques de Bercy...

Proposition concrète :

Impliquer obligatoirement l'ensemble des parties prenantes dans la définition des feuilles de routes d'adaptation des secteurs les plus exposés au changement climatique.

5- Renforcer la mobilisation de la commande publique au service de l'adaptation au changement climatique (cf. mesure 44 du PNACC).

La FNTF souhaite souligner que l'incitation auprès de l'acheteur public d'ouvrir aux variantes environnementales n'apparaît pas suffisante en l'état du droit. Dans ce cadre, la FNTF a porté dans le projet de Loi Simplification une mesure d'harmonisation et de généralisation des variantes, qui a été adoptée par les sénateurs mais qui doit encore être examinée par les députés. Il serait également adapté de modifier le cadre juridique fixé par les directives européennes sur les variantes, à savoir dans les marchés des pouvoirs adjudicateurs (supérieurs aux seuils européens), de généraliser la possibilité de formuler des variantes et de ne plus soumettre leur formulation à une autorisation car dans les faits, de nombreux marchés publics ne sont pas ouverts à variantes.