

Réponse de l'Institut du Développement Durable et des Relations Internationales (IDDRI) à la consultation par cahiers d'acteurs dans le cadre du troisième Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC-3)

Ce cahier d'acteur constitue la réponse de l'Institut du Développement Durable et des Relations Internationales (IDDRI) à la consultation lancée dans le cadre de la présentation de la troisième version du Plan National d'Adaptation au Changement Climatique (PNACC-3). L'IDDRI salue les avancées dont cette troisième version du PNACC témoigne. Parmi celles-ci, nous notons positivement que le PNACC-3 est établi sur la base d'une étude cartographiée de l'évolution des aléas, réalisée avec Météo France, prenant comme hypothèse la trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC), soit un réchauffement moyen de 4°C en France à l'horizon 2100. Son intégration dans tous les documents de politique publique, ainsi que la volonté d'accompagner les collectivités, notamment à travers la Mission Adaptation qui offre un appui technique des opérateurs de l'État, sont des signaux d'une volonté d'engager les acteurs publics dans une démarche d'adaptation au-delà de la sphère étatique. Par ailleurs, nous soulignons l'importance du processus consultatif pour embarquer tous les acteurs dans l'effort d'adaptation et s'assurer de l'effectivité des mesures du plan et saluons l'organisation de cette consultation. Notre réponse à cette consultation s'articule autour de 3 volets :

- 1) Renforcer la planification sectorielle
- 2) Etablir une obligation de plans d'adaptation d'ici à 2026 pour les OIV
- 3) Autour du PNACC, mettre en place un cadre de gouvernance et de suivi fort.

1. Propositions visant à renforcer la planification sectorielle

Cette section vise à proposer des feuilles de route sectorielles, dans des secteurs clés d'ici à 2025 (si les études de vulnérabilités sont déjà entamées) ou 2026. Pour passer d'une adaptation incrémentale à transformationnelle, il est essentiel de structurer les efforts des acteurs au-delà de la sphère étatique : les acteurs publics et collectivités, mais aussi mobilisation plus systématique des filières et secteurs économiques. En ce sens, des plans d'adaptation ponctuels dans certains secteurs ne suffisent pas, il faut une mobilisation plus large pour engager une réflexion autour des transformations profondes qui pourraient être requises pour l'adaptation dans tous les domaines. Cela requiert l'établissement de stratégies de secteur. Notre contribution vise à pointer ce besoin et proposer d'élaborer avec les acteurs pertinents des sujets identifiés des plans d'action pour s'aligner sur les objectifs nationaux.

En effet, le PNACC-3 gagnerait à engager la réflexion autour de stratégies sectorielles ou entériner et renforcer des réflexions existantes. 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.

Ces aspects pourraient être intégrés au PNACC-3 en publiant le plan enrichi d'une mesure établissant un plan d'action pour élaborer des plans sectoriels et territoriaux précis et qui s'engagerait sur une temporalité à respecter (avec une échéance à 12 mois par exemple), avec un pilotage par le SGPE pour la coordination de ces travaux sectoriels (voir section 3.1.).

Le PNACC-3 manque de grands objectifs stratégiques clairs aux trois pas de temps identifiés (2030, 2050 et 2100), qui offrira une vision cohérente à l'échelle nationale et anticipant certains

arbitrages, comme des objectifs en termes de niveaux de service¹, santé publique, sécurité physique, préservation des ressources naturelles et des écosystèmes, etc. Une telle définition pourrait s'inspirer des [Monitoring Maps du UK Climate Change Committee \(UKCCC\)](#) qui s'articulent autour de grands objectifs (par exemple, « un approvisionnement en eau substantiel pour la population » (eau potable), « Cultiver de manière durable et résiliente face au changement climatique les terres et les mers » (agriculture), et « des bâtiments 'conditionnés pour l'avenir' adaptés au climat actuel et à celui de demain » (bâtiments)) Cela devrait permettre d'articuler la territorialisation de l'adaptation avec les grandes orientations, suivre la progression vers les objectifs et réévaluer à différentes échéances la pertinence des mesures pour y répondre. Ces objectifs généraux devraient pouvoir guider des plans d'action adaptés sur chaque sujet et mettre en gouvernance les acteurs impliqués dans la réalisation de chaque objectif. Une telle mise en gouvernance sectorielle permettrait ainsi d'engager un **processus de planification itératif entre les secteurs et l'Etat** et de faire remonter des demandes d'évolution à l'échelle nationale, comme des évolutions réglementaires ou législatives.

Nous proposons d'ajouter, notamment aux mesures 21, 29, 35, 37 et 38 la réalisation de stratégies nationales d'adaptation détaillant les mesures d'adaptation, le budget et les moyens humains et capacitaires nécessaires à la réalisation des actions d'adaptation sur chacune des thématiques concernées. Pour la mesure 21, cette stratégie d'adaptation devrait s'intégrer au Plan Eau. Concernant la mesure 37, sur la base d'études de vulnérabilités et de l'étude prospective pour aider à l'élaboration d'une vision stratégique pour l'agro-alimentaire français à l'horizon 2040 (mesure 36), nous recommandons la réalisation de plans d'adaptation au changement climatique multi-filières pour les productions végétales et pour les productions animales, et des plans d'adaptation « Production animale et alimentation animale » à horizon 2050 (en lien avec la mesure 12 de la SNB sur la transition agricole).

2. Mobiliser les opérateurs d'importance vitale autour de plans d'adaptation

La mesure actuelle spécifie que les études de vulnérabilités doivent servir de base à la réalisation des plans d'adaptation. Or si seulement ces premières sont rendues obligatoires, la réalisation du diagnostic n'induit pas systématiquement l'action pour assurer l'adaptation des opérateurs d'importance vitale. Le PNACC pourrait aller plus loin en s'inspirant de l'exemple britannique de l'Adaptation Reporting Power qui, depuis 2008, mobilise un périmètre croissant d'opérateurs dans la réalisation d'études de vulnérabilité et de plans d'adaptation pour y répondre, lesquels sont rendus publics dans une démarche de transparence et responsabilité.

Nous proposons d'ajouter à la mesure 33 « Mobiliser tous les secteurs économiques : intégrer l'adaptation au changement climatique dans les stratégies des entreprises » une obligation de réaliser des plans d'adaptation d'ici à 2026 en plus des études de risques déjà prévues.

Royaume-Uni : Exemple de l'Adaptation Reporting Power

La mesure sur les opérateurs d'importance vitale fait écho à l'initiative [Adaptation Reporting Power](#) en vigueur au Royaume Uni. Mise en place en 2008 via le UK Climate Change Act, elle prévoit que les opérateurs d'infrastructures et les organismes publics rendent compte de la manière dont ils prennent en compte les impacts climatiques actuels et futurs, et en est à son quatrième cycle de rapportage. Alors que le processus était obligatoire pour les deux premières

¹ Dépoues, V. et al. (2024). *Anticiper les effets d'un réchauffement de +4°C : quels coûts de l'adaptation ?* I4CE. <https://www.i4ce.org/wp-content/uploads/2024/04/Anticiper-les-effets-de-l-adaptation-dun-rechauffement-climatique-de-plus-4-degres-quels-couts-de-l-adaptation.pdf>

itérations, il est devenu facultatif depuis ; mais dans son [évaluation du troisième cycle](#), le UKCCC avait recommandé que ce rapportage soit de nouveau obligatoire.

Dans le cadre de cette initiative, le [Forum d'adaptation des opérateurs d'infrastructures \(Infrastructure Operators' Adaptation Forum, IOAF\)](#) est un groupe de travail intersectoriel composé de représentants et d'opérateurs d'infrastructures de chercheurs académiques, mais aussi de régulateurs et d'associations professionnelles, avec le soutien de de l'Agence pour l'environnement. Les rencontres, trimestrielles, ont un double objectif de partage de bonnes pratiques sur la réduction des vulnérabilités et d'exploration des interdépendances entre systèmes. C'est aussi un moyen pour le gouvernement et institutions publiques d'avoir des retours de la part des acteurs qui font remonter des demandes sur des besoins nécessaires pour favoriser l'adaptation, comme des évolutions réglementaires, de l'appui informationnel, de recherche ou autres.

3. Autour du PNACC, mettre en place un cadre de gouvernance et de suivi fort

3.1. Portage politique

Actuellement, le sujet de l'adaptation est porté par le Ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques. Cependant, un grand nombre des risques pèsent sur des secteurs relevant d'autres ministères (logement, santé, agriculture, économie, etc). Pour faire du PNACC un document de politique publique réellement structurant et que les enjeux d'adaptation soient appropriés au-delà des acteurs environnementaux et intégrés aux décisions politiques dans tous les domaines impactés, il faut assurer un pilotage stratégique qui associe le portage des directions collectives, la mise en œuvre territoriale, et qui permette la mobilisation de moyens dédiés centralisés et de ressources locales. Le PNACC doit donc être porté par une entité coordinatrice dotée d'un mandat transversal, pour assurer la coordination des différents acteurs, l'intégrer avec les autres aspects de la transition écologique, l'atténuation, les politiques de biodiversité et celles liées à la gestion de l'eau.

Le mandat de coordination entre les différents ministères du Secrétariat général à la planification écologique (SGPE) sur les sujets de transition, y compris climat et biodiversité, pourrait en faire une institution pertinente pour garantir une réelle prise en charge du sujet et permettre une réflexion intégrée avec ces autres enjeux. Cependant, un tel portage demande la préservation et le renforcement du rôle du SGPE, alors les tendances récentes font craindre un recul du rôle accordé à cette institution et à sa capacité à peser dans les arbitrages interministériels.

3.2. Territorialisation

Pour fonder l'adaptation sur les vulnérabilités spécifiques de chaque territoire, l'un des piliers du PNACC-3 est de le territorialiser sur la base de concertations régionales. Le document propose d'intégrer l'adaptation aux enjeux des COP régionales² en 2025 pour définir ces stratégies d'adaptation localement — mais sans préciser les modalités de cette déclinaison territoriale. Pour en faire des documents réellement stratégiques au-delà d'une identification de projets à mettre en œuvre les COP doivent engager une réflexion sur l'avenir du territoire en concertation avec les acteurs concernés. Dans un [document de propositions](#), l'IDDRI a des leçons des résultats de la première année des COP pour une méthode renouvelée. Les COP régionales 2025, qui s'articuleront autour de l'adaptation, pourraient ainsi s'inspirer des recommandations suivantes :

² En lien avec le point précédent, on notera que le SGPE joue un rôle de coordination et de suivi des travaux des COP régionales en lien avec la mise en oeuvre des stratégies nationales relatives à la transition écologique.

- **Définir des objectifs précis**

Comme précisé plus haut, une telle définition pourrait s'articuler autour des différents enjeux sectoriels (en s'inspirant par exemple de l'exemple des [Monitoring Maps du UKCCC](#)) et permettrait ainsi de guider la territorialisation en organisant la délibération à travers les COP autour d'enjeux partagés, et de mobiliser sur chaque sujet les acteurs pertinents du territoire pour engager une réflexion stratégique sur comment l'objectif s'applique dans le territoire et les leviers pour y répondre. Ces objectifs pourraient alors constituer la base d'un cadre commun qui oriente les résultats attendus des COP régionales en termes de vision stratégique collectivement partagée de comment le territoire va s'adapter, se déclinant du régional au local et par secteur. Cela pose la question de l'articulation entre les échelles nationale et régionale, entre une approche descendante (le SGPE définit avec les ministères et les instances représentatives ou consultatives nationales des objectifs, dont les acteurs régionaux sont ensuite invités à se saisir - ce qui a été fait sur baisse des émissions et biodiversité) ou ascendante (les COP régionales réalisent leurs travaux et l'identification des objectifs nationaux en découle). Etant donné le lancement prochain des COP régionales, la deuxième approche semble plus réaliste, mais les efforts régionaux devront tout de même s'inscrire dans un cadre commun qui reste à définir.

- **Mobiliser largement pour engager une contractualisation avec les acteurs du territoire**

Les COP régionales sont désignées comme arènes de délibération pour territorialiser les choix d'adaptation via un mandat de mobilisation, identification collective des solutions puis contractualisation avec les acteurs du territoire mais l'on manque d'orientations pour préciser les modalités de cette mise en délibération. En effet, l'enjeu de la territorialisation de l'adaptation est de ne pas s'en tenir à l'intégration de la trajectoire de réchauffement dans les documents d'urbanisme, mais aussi une mobiliser des acteurs du territoire, par rapport à ses spécificités pour prioriser les enjeux, effectuer des choix stratégiques sur le type d'adaptation requis et définir un projet de territoire partagé, ainsi que des mesures nécessaires (y compris la mise en place des pratiques nouvelles ou de décisions qui concernent l'organisation économique et sociale du territoire). Pour cela, les COP doivent permettre la mobilisation d'acteurs variés, au-delà des acteurs publics, pour engager un dialogue autour des arbitrages à opérer entre différentes voies d'adaptation pour parvenir à un même objectif, y compris des acteurs environnementaux et sociaux, dans le but d'élaborer une vision commune d'un développement résilient pour le territoire en tenant compte des interdépendances entre secteurs.

- **Adosser la territorialisation à des fondements scientifiques robustes**

Une attention devra être portée à l'étude des facteurs de risques spécifiques de chaque territoire, en croisant les aléas aux facteurs d'exposition et de vulnérabilité spécifiques pour prioriser les enjeux dans chaque territoire. Cela nécessite par ailleurs d'adosser aux COP régionales des bases scientifiques solides, par exemple à travers la mobilisation et le soutien aux travaux des [groupements régionaux d'experts sur le climat \(GREC\)](#).

- **Associer des moyens au processus et à la mise en oeuvre**

Pour atteindre l'ambition des COP régionales, il est impératif de disposer de moyens humains adéquats, en particulier pour assurer une coordination efficace, une animation structurée et un suivi rigoureux des concertations régionales. Dans ce cadre, les Secrétaires Généraux des COP, directement rattachés aux préfets de région, et les services techniques des Régions, jouent un rôle central. Ils sont des interlocuteurs privilégiés pour identifier et exprimer les besoins en ingénierie nécessaires au bon déroulement des COP. Pour l'heure, il y a peu d'échanges entre SG COP, qui peuvent partager leurs avancées respectives essentiellement sur la base du

volontariat. Une plus grande régularité des échanges pourrait davantage favoriser le partage de bonnes pratiques inter-région dans l'animation de ces concertations. Une planification territoriale effective nécessite aussi une clarté sur les moyens associés pour soutenir les collectivités et donner aux acteurs les moyens de participer à ce processus et pour la mise en œuvre des actions identifiées. Cela devrait notamment passer par le [rétablissement des moyens du Fonds vert](#) indispensables à l'appui aux collectivités locales pour la mise en œuvre des politiques d'adaptation et par le soutien réaffirmé aux opérateurs de l'Etat en appui aux collectivités, et en particulier ceux composant la Mission Adaptation (Ademe, Cerema, ANCT, OFB, Agences de l'eau, ANAP, Météo-France, etc.).

- Adopter une approche intégrée des enjeux de la planification écologique

La priorité donnée à l'adaptation à travers les prochaines COP régionales ne doit pas être considérée indépendamment des autres enjeux de la planification écologique, y compris l'atténuation et la biodiversité, mais s'articuler étroitement avec eux. Les écosystèmes jouent un rôle fondamental dans les stratégies d'adaptation au changement climatique, et l'élaboration des plans nationaux pour la restauration de la nature offre une opportunité unique de réintégrer les questions de biodiversité au cœur des concertations [autour de l'adaptation](#). Cela permettra également de structurer des modalités de gouvernance alignées avec les objectifs nationaux. Ainsi, la mise en œuvre du Plan National d'Adaptation au Changement Climatique (PNACC) doit impérativement s'aligner avec les orientations de la Stratégie Nationale pour la Biodiversité (SNB) et de la Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC).

- Inscrire le processus dans le temps

Cet exercice devrait pouvoir être renouvelé dans le temps pour considérer de nouveaux arbitrages selon l'évolution des risques et des connaissances scientifiques et sur l'efficacité ou la pertinence des stratégies mises en œuvre. [Le rythme envisagé de COP régionales annuelles semble pertinent pour s'assurer des points d'étape et des temps de concertation réguliers entre acteurs. Si les COP régionales doivent jouer cet important rôle de concertation, il faut envisager des COP de durée plus étendue, mais sur un temps resserré.](#)

3.3. Suivi-évaluation de la mise en œuvre

Pour assurer le suivi-évaluation, il faudra une institution responsable du suivi-évaluation qui soit capable d'en porter les conclusions pour qu'elles soient prises en compte et intégrées aux nouvelles décisions d'adaptation. Le PNACC prévoit d'attribuer ce rôle au Conseil national de la transition écologique (CNTE, déjà en charge du suivi du PNACC-2). L'enjeu sera d'associer à ce suivi des représentants au niveau national, des collectivités et de la société civile, et d'assurer la remontée d'informations de suivi évaluation vers un organe central capable de piloter l'adaptation comme le SGPE. Ce suivi national doit être nourri par des données de suivi territorial, qui pourraient être produites par jugements d'experts, en mobilisant par exemple les GREC. Le rythme envisagé de COP régionales annuelles semble pertinent pour s'assurer des points d'étape et des temps de concertation réguliers entre acteurs. Si les COP régionales doivent jouer cet important rôle de concertation, il faut envisager des COP de durée plus étendue, mais sur un temps resserré.

En outre, le PNACC-3 pose les bases d'un suivi ascendant prévoyant l'établissement d'un ensemble d'indicateurs (qui restent à définir par un groupe de travail) destiné aux collectivités territoriales pour évaluer les progrès et l'efficacité de l'adaptation. Ce cadre pourrait notamment inclure (voir proposition en [annexe](#)) :

- **un suivi des risques** intégrant aléas, exposition et vulnérabilité, pour déceler l'atteinte de seuils auxquels certaines mesures sont jugées insuffisantes ou inefficaces. Le portail DRIAS offre par exemple des projections régionalisées selon la TRACC. Ces données climatiques

devraient pouvoir être couplées avec des données contextualisées sur l'exposition et la vulnérabilité ;

- **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, voir section 3.2.), fondé sur un mélange d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs pour chaque objectif, couplé à **un suivi-évaluation de l'efficacité des mesures**, par exemple *via* une évaluation par jugement d'experts sur la base de descriptions qualitatives et d'un système de scores inspiré de la [méthode Gap-Track](#) ;
- **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.

Bibliographie complémentaire :

Hallosserie, A., Fofana, M., Tanguy, A. (2024). COP régionales de la planification écologique : quelles leçons en tirer ? Iddri, Document de propositions, N°06/24.

<https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/propositions/cop-regionales-de-la-planification-ecologique-quelles>

Tanguy, A., Vallejo, L. (2024). Comment renforcer le Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC-3) sans le retarder davantage. Document de propositions, N°02/24, Iddri.

<https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/Propositions/202409-PB0224-PNACC3.pdf>

UK Climate Change Committee. « CCC Adaptation Monitoring Framework ». Consulté le 11 décembre 2024. <https://www.theccc.org.uk/publication/ccc-adaptation-monitoring-framework/>.

GOV.UK. « Climate Change Adaptation Reporting: Third Round Reports », 28 janvier 2022.

<https://www.gov.uk/government/collections/climate-change-adaptation-reporting-third-round-reports>.

UK Climate Change Committee (2022). Understanding climate risks to UK infrastructure :

Evaluation of the third round of the Adaptation Reporting Power. <https://www.theccc.org.uk/wp-content/uploads/2022/07/Understanding-climate-risks-to-UK-infrastructure-Evaluation-of-the-third-round-of-the-Adaptation-Reporting-Power.pdf>