

Consultation PNACC-3

Réponse du 11 décembre 2024 – Cahier d'acteurs

Commentaires généraux

Le PNACC-3 est reconnu comme une avancée significative, notamment grâce à l'attention particulière portée aux territoires ultramarins et à l'intégration des solutions d'adaptation basées sur la nature.

Cependant, la définition floue des mesures et l'absence d'objectifs chiffrés spécifiques, comme illustré par le projet de planter un million d'arbres, soulèvent des préoccupations quant à leur justification et leur alignement avec les besoins réels. De plus, les acteurs responsables ne sont pas toujours identifiés. Les horizons temporels, lorsqu'ils sont établis, dépassent très rarement 2030, alors que l'adaptation nécessite une planification sur le temps long. Le vocable de la **lutte contre le changement climatique** est toujours largement utilisé alors qu'il est évident aujourd'hui qu'on ne pourra pas lutter partout et contre tous les aléas et qu'en termes d'adaptation, il serait plus pertinent de partager le concept du « vivre avec ».

En outre, bien que de nombreuses études, groupes de travail, guide et plateformes soient proposées pour approfondir les sujets, il est crucial d'éviter la redondance notamment avec les initiatives existantes pour ne pas diluer l'impact des actions proposées.

Le secteur du bâtiment n'est concerné que par un nombre limité de mesure alors qu'il est le premier rempart des habitants face au climat. Le secteur privé est beaucoup moins concerné que le secteur public alors que les efforts pourraient être plus également répartis.

L'aléa chaleur est plus traité que les autres aléas. Le plan n'aborde pas une vision systémique ni une vision des interactions entre les aléas (inondations et coulées de boues, tempêtes et submersions marines...).

Enfin, les limites de l'adaptation, les effets de seuil, la volonté d'assurer une vie digne à toutes et tous, le fonctionnement en mode dégradé ne sont pas des concepts abordés. En particulier, il paraît nécessaire de faire un rappel sur la nécessaire atténuation afin de rester dans les limites de ce à quoi le territoire pourra s'adapter, en particulier dans le cas de mise en place de solutions d'adaptation fondées sur la nature.

Mesure 1. Renforcer le fonds Barnier

L'initiative de renforcer le fonds Barnier est saluée, mais il manque des objectifs clairement quantifiés et une définition précise des investissements nécessaires. A ce titre, I4CE a déjà étudié la question et rendu compte de besoins d'investissements quantifiés en matière d'adaptation au changement climatique.

Le Fonds Barnier a vocation à lutter contre les effets imprévisibles du changement climatique. L'érosion, bien qu'elle puisse également intervenir de façon aigue n'est pas prise en compte dans le Fonds Barnier. Les risques cycloniques ne sont pas non plus pris en compte dans ces mécanismes de financement, car il appartient au périmètre du fonds vert. Les zones à inondation lente et le risque de retrait-gonflement des sols argileux ne sont pas non plus dans le périmètre de fond. Des mesures pour renforcer les possibilités de financement pour la prévention et la remédiation pour ces deux aléas semblent indispensables à ajouter également.

Le renforcement des fonds Barnier devrait également avoir pour objectif l'accompagnement des territoires plus petits. Comme le souligne le rapport de la Cours des Comptes : « dans certains cas, plusieurs concours de fonds peuvent se cumuler, les dépenses peuvent être difficiles à mobiliser pour des collectivités ultramarines en situation de fragilité financière. ».

Enfin, ce même rapport souligne que « l'intervention financière de l'État est centrée sur les risques de catastrophe naturelle et relève donc essentiellement de l'indemnisation, par opposition à la prévention ou à l'adaptation. Le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit « fonds Barnier », doté de 205 M€ d'engagement en 2023, connaît une hausse depuis plusieurs années. Ce fonds, principalement fléché sur les contrats de plan État-région (CPER) et les contrats de convergence territoriaux (CCT) en outre-mer, permet notamment aux collectivités locales ou à l'État de racheter des biens soumis à un risque immédiat ou ayant subi une catastrophe naturelle. En 2023, plus de 53 M€ ont été affectés au financement d'opérations de démolition et à l'indemnisation des propriétaires de logements. ». Les travaux d'adaptation sont limités au risque inondation dans le cadre d'un PPRi. Il semble ainsi important d'élargir l'accès à ce fonds à d'autres actions de prévention.

Enfin, en particulier dans le cas du rachat des biens, un accompagnement psychologique doit être envisagé en plus de la proposition financière.

Mesure 2. Maintenir la possibilité pour chacun de s'assurer contre les risques naturels en modernisant notre système assurantiel

L'OID salue la volonté de conserver une logique de mutualisation et la volonté d'assurer plus de transparence sur l'évolution des pratiques assurantielles au niveau national. Cependant, la mesure manque de précision sur la définition d'un tarif abordable. Il paraît également important d'élargir le rôle des assureurs vers l'information, la sensibilisation et l'accompagnement des assurés en particulier dans le cas de travaux de remédiations pour éviter toute reconstruction à l'identique. La transparence sur les pratiques et modèles nous paraît primordiale pour assurer une démarche juste et standardisée. Ces pratiques et modèles devront intégrer les actions d'adaptations entreprises pour faire de l'assurance un levier incitatif.

Il paraît également important d'établir une marche à suivre pour les collectivités et biens qui ne trouvent plus d'assureurs. Enfin la CCR produit déjà des rapports annuels sur les risques, il serait pertinent de s'appuyer sur ces travaux afin de ne pas démultiplier les rapports.

Mesure 3. Protéger la population des inondations en adaptant la politique de prévention des risques

L'OID abonde dans le sens de faciliter et promouvoir l'entretien des cours d'eau et des canaux, et la gestion des milieux aquatiques par les solutions fondées sur la nature dans le cadre de la prévention des inondations. Cependant, le manque d'échéance sur la mise à jour des PPRN et le manque de précision sur la méthodologie renouvelée nuisent à la pertinence de la mesure.

L'OID tient également à mettre en garde sur la promotion des ouvrages côtiers, souvent moins efficace sur les solutions d'adaptation basées sur la nature. La renaturation et l'évolution de la vision de l'aménagement fonctionnelle vers des pratiques permettant de rendre sa place à l'eau sont des démarches préférables à des solutions d'ingénierie grises.

Enfin, les Outre-Mers devraient également être concernées par la démarche Vigicrue sur le débordement des cours d'eau.

Mesure 4. Protéger la population des conséquences du recul du trait de côte en repensant l'aménagement des territoires exposés

Le PNACC-3 aborde la protection contre le recul du trait de côte, essentielle face à l'érosion côtière aggravée par le changement climatique. Cependant, la mesure manque de spécificité quant à son application et évoque des horizons de court terme.

Une actualisation des zones constructibles au vu de la montée prévisible du niveau de la mer paraît indispensable pour ne pas augmenter la population exposée. Enfin, des dispositifs d'accès à la terre inter-régions pour anticiper les relocations devraient être évoqués.

Il est proposé d'instaurer une taxe sur le tourisme dans les régions outre-mer pour financer les mesures nécessaires au recul du trait de côte. Cette taxe contribuerait à responsabiliser les acteurs bénéficiant économiquement de ces zones tout en générant des revenus pour la préservation des territoires.

Mesure 5. Protéger la population des désordres sur les bâtiments liés au retrait-gonflement des argiles

Le PNACC-3 identifie correctement les risques liés au retrait-gonflement des argiles comme un enjeu majeur pour l'intégrité des bâtiments. Cependant, cette mesure nécessite des précisions pour garantir son efficacité et sa pertinence.

La création d'un label volontaire pour les constructions adaptées aux sols argileux est une bonne initiative, mais qui finance et accompagne ce processus ? Il est essentiel de définir clairement les sources de financement et les structures de soutien pour les propriétaires et les constructeurs, en particulier pour garantir un égal accès à ce dispositif.

La carte d'exposition est une démarche importante mais il est primordial d'y intégrer une dimension prospective et s'appuyer sur une démarche transparente.

Il est nécessaire de clarifier les spécificités de la plateforme numérique annoncée, les obligations qu'elle implique pour les utilisateurs, et comment elle sera utilisée pour améliorer la gestion des risques liés aux argiles ainsi que les instances responsables de sa gestion.

Il est crucial de définir les échéances et les méthodologies pour l'évaluation des solutions adaptatives pour les bâtiments existants, en particulier ceux déjà affectés par le retrait-gonflement des argiles.

Mesure 7. Se préparer à l'augmentation attendue des incendies de forêt et de végétation

Il apparaît comme nécessaire de mentionner les obligations de débroussaillage et de renforcer les moyens permettant d'assurer leur respect notamment en termes de connaissance du parc forestier.

Des techniques de préventions devraient également être généralisées comme le fait d'imposer des restrictions temporaires sur certaines activités de loisirs dans les zones forestières pendant les périodes à haut risque.

Mesure 8. Préparer la Sécurité Civile à l'augmentation des risques

Il est impératif de renforcer les capacités matérielles et humaines de la Sécurité Civile. L'OID recommande la mise en place de programmes de formation spécifiques qui traitent des scénarios de risques exacerbés par le changement climatique, afin que les agents soient mieux préparés à y faire face. Un jalon intermédiaire devrait être ajouté à cette mesure.

Il est crucial d'intégrer les communautés locales dans les stratégies de préparation et de réponse aux urgences (notamment via l'intégration d'un échantillon représentatif de la société civile aux groupes de travail afin de garantir l'intersectionnalité de la démarche), et de renforcer leur sensibilisation aux risques naturels et aux mesures de sécurité à adopter à l'école (notamment les marches à suivre à la suite du SNA) et via les formations types PSC-1. A l'arrivée dans une entreprise, les collaborateurs devront être formés sur la marche à suivre en cas de survenu d'un aléa climatique. Des systèmes d'alerte communautaire ainsi que le renforcement de la capacité de la société civile à opérer les premières démarches (connaissance des points d'eau pour la lutte contre les feux, formations aux premiers secours.) sont à renforcer.

La conduite de simulations d'urgence régulières devrait être instituée pour tester l'efficacité des plans d'action et améliorer continuellement les stratégies de réponse. Ces campagnes devront faire l'objet de retours de la part des communautés permettant d'identifier les personnes en difficulté.

Une approche collaborative impliquant la Sécurité Civile, les administrations locales, les ONG, les pompiers, le SAMU, et le secteur privé est nécessaire pour une gestion intégrée des urgences. La coopération transfrontalière sur des territoires comme la plaine francobelge devrait également être abordée. Les services de soutien psychologique doivent être rendus disponibles pour les victimes de catastrophes, afin de gérer les séquelles émotionnelles et psychologiques des événements traumatisants.

Enfin il est essentiel d'élaborer des plans pour gérer les migrations internes et transnationales provoquées par les changements environnementaux, en collaboration avec les services d'immigration et les organismes internationaux.

Mesure 9. Adapter les logements au risque de forte chaleur

L'OID salue la différenciation entre confort d'été et confort thermique pour les outre mers.

Cependant, il n'est pas dit dans cette mesure que la RE2020 intégrera la TRACC et elle ne met pas assez en avant les solutions bioclimatiques pour le neuf. Les mesures d'adaptation de la réglementation prises devront s'appuyer sur les travaux de CAP2030. Une mise à jour des travaux devra être prévue au fur et à mesure de l'évolution des modélisations climatiques. Un indicateur prenant en compte l'humidité devrait également être établi pour le neuf et l'existant afin de mieux prendre en compte le confort d'été/thermique.

Pour l'existant, une obligation de prendre en compte systématiquement l'adaptation dans les rénovations et en particulier l'adaptation aux vagues de chaleur devrait être établie. Les indicateurs de suivi utilisés devront pouvoir prendre en compte les spécificités des occupants dans le temps dans une logique d'intersectionnalité. La question de la suroccupation devrait également être abordée.

Enfin, une logique territoriale devrait également être adoptée pour lutter contre les îlots de chaleurs urbains en limitant les rejets d'air chaud dans la rue, et en augmentant les espaces végétalisés notamment dans les zones déficitaires afin de lutter contre les inégalités environnementales.

Mesure 10. Déployer à grande échelle les technologies de froid renouvelable

Il paraît effectivement nécessaire comme esquissé dans le plan d'introduire des priorités dans les espaces devant être rafraîchis comme les logements sociaux, les établissements de santé ou les établissements pénitentiaires. Pour les espaces frais ou faisant déjà l'objet de refroidissement, des solutions de mutualisation en cas de canicule devrait être envisagées.

Cependant, cette mesure promeut les méthodes de rafraîchissement actif sans mentionner de méthodes de rafraîchissement passif ce qui semble contreproductif. Il faut d'abord encourager l'utilisation de solutions low-tech, telles que l'architecture bioclimatique des bâtiments et quartiers, la promotion de la ventilation naturelle, ou les brasseurs d'air.

Enfin, une logique de « céder à la chaleur » devrait être développée avec la possibilité de mettre en place des mesures organisationnelles comme l'adaptation des horaires de travail, des codes vestimentaires, la mise en place de système d'alertes...

Une alerte devrait être effectuée sur la prolifération des systèmes de climatisation et la menace que cela représente pour l'atténuation et l'adaptation.

Mesure 11. Adapter les conditions de travail au changement climatique en renforçant les obligations de prévention des employeurs

Il est effectivement crucial de renforcer les normes de sécurité pour garantir que les employeurs prennent les mesures nécessaires pour protéger leurs employés, en particulier pendant les vagues de chaleur. Cependant, la formulation condition de travail invisibilise les étudiants.

La mesure met en avant les travailleurs du BTP ce qui est important mais ne semble pas exhaustif et car beaucoup d'autres peuvent voir leurs conditions de travail fortement impactées par la chaleur, ouvrier agricole, métiers au contact d'équipements émettant de la chaleur (cuisinier, ouvriers en usines..) ou encore chauffeur de bus, pompier, CRS..

Il serait intéressant, comme pour la fonction publique, d'élargir la mesure à tous les travailleurs pour des actions organisationnelles comme l'aménagement des horaires, l'anticipation de périodes de télétravail, l'adaptation des codes vestimentaires...

Mesure 13. Renaturer les villes pour améliorer leur résilience face au changement climatique

Dans le contexte actuel où les villes font face à des défis climatiques croissants, la mesure 13 vise à renforcer la résilience urbaine à travers la renaturation. L'importance de cette mesure est reconnue, il est nécessaire de rappeler les guides et cartographies ICU existants pour éviter la redondance des efforts et optimiser les pratiques déjà établies. Ces ressources offrent des conseils précieux sur la renaturation en tenant compte des aléas spécifiques, et il est essentiel de les utiliser comme fondement pour les nouvelles initiatives.

La collaboration entre le secteur public et le secteur privé est cruciale pour le succès de la renaturation urbaine et notamment l'intégration des nouveaux espaces dans les différentes trames. Par ailleurs, en mutualisant les ressources, notamment les espaces climatisés et les patios ou jardins des copropriétés, il est possible de créer des refuges en période de fortes chaleurs, offrant ainsi un soulagement efficace et accessible à la population. Cette approche gagnerait à être abordée dans ce plan via notamment des outils participatifs pour recenser les initiatives existantes et organiser l'entretien des espaces verts.

Il est également important de souligner que le financement de la renaturation doit être bien planifié. Les budgets alloués doivent être suffisants pour couvrir les vastes besoins en renaturation, et les mécanismes de financement doivent être clairs et accessibles pour garantir la mise en œuvre effective des projets. Le soutien financier doit être accompagné de conseils et d'assistance pour les municipalités, afin de maximiser l'impact des fonds investis.

Enfin, il est crucial de ne pas traiter la renaturation simplement comme une question de quotas ou de seuils d'affichage, tels que l'objectif de renaturer 1000 hectares par an. Une telle approche risque de négliger les besoins réels des zones déficitaires en espaces verts. Une stratégie plus nuancée et réfléchie est nécessaire pour identifier et prioriser les interventions dans les zones qui en bénéficieront le plus, en assurant une distribution équitable des espaces verts et en combattant la ségrégation spatiale, par exemple des espaces verts accessibles à 15 minutes à pied pour tous.

Mesure 14. Protéger les populations précaires des fortes chaleurs

Cette mesure est saluée pour son attention portée aux populations les plus vulnérables face aux vagues de chaleur, en particulier les gens du voyage, qui résident souvent dans des aires d'accueil fortement bitumées susceptibles de devenir extrêmement chaudes. Toutefois, bien que la focalisation sur la forte chaleur soit pertinente, il est impératif de considérer également les autres aléas climatiques et l'accès à une eau de qualité.

Enfin, cette mesure n'aborde pas les personnes sans-abris, qui eux aussi sont précaires et particulièrement vulnérables aux fortes chaleurs et aux autres aléas.

Mesure 20. Déployer les solutions d'adaptation fondées sur la nature

La mesure 20 met l'accent sur le déploiement des Solutions d'Adaptation Fondées sur la Nature (SaFN) pour renforcer la résilience face aux changements climatiques. Cependant, l'approche pourrait être élargie au-delà des SaFN et de l'ingénierie grise pour inclure également des solutions traditionnelles et organisationnelles qui ont fait leurs preuves dans la gestion des risques environnementaux.

Les SaFN ne devraient pas seulement être envisagées dans le cadre de la lutte contre les aléas climatiques mais aussi comme une part intégrante de la transformation des industries, notamment l'agriculture au vu du changement climatique.

Enfin, outre l'organisation d'études et de groupe de travail, devraient contenir des objectifs chiffrés de moyens et/ou de résultat pour être réellement un appui au déploiement des solutions d'adaptation fondées sur la nature.

Mesure 21. Préserver la ressource en eau face au changement climatique : renforcer le Plan Eau

Pour amplifier l'impact de cette mesure, elle devrait prendre en compte la préservation d'une eau de bonne qualité ainsi qu'une limitation dans les bâtiments neufs et existants de la consommation d'eau et de l'empreinte eau liée aux activités de construction (en lien avec CAP2030 pour le neuf). Les processus industriels devraient également être concernés par des limitations ou par un cadre fiscal incitatif.

Dans ce cadre, le suivi des fuites est identifié comme une priorité absolue. Un système efficace pour détecter et réparer les fuites permet non seulement de préserver la ressource en eau mais aussi de réduire les coûts pour les consommateurs et les gestionnaires des réseaux d'eau.

Mesure 22. Mettre à disposition des collectivités les informations nécessaires pour leur adaptation au changement climatique

L'introduction d'un socle d'action pour les PCAET, qui sera intégré lors de la révision du décret en 2025, ainsi qu'un guide sur la mal-adaptation sont des initiatives louables. Le socle d'action devra être accompagné d'indicateurs de suivi pour être réellement efficace.

L'accès aux données météorologiques précises est essentiel pour la planification et l'adaptation climatique. La proposition d'utiliser des API pour accéder aux données de Météo France est une approche innovante, mais elle soulève des questions sur la faisabilité technique et la nécessité d'un accompagnement pour les utilisateurs finaux. Ce soutien devrait aider les collectivités à intégrer efficacement ces données dans leur planification stratégique.

L'efficacité de cette mesure dépendra également des ressources humaines disponibles pour soutenir ces initiatives. La réduction des équivalents temps plein consacrés à l'adaptation climatique soulève des préoccupations quant à la capacité des collectivités à répondre efficacement aux défis posés par le changement climatique. Renforcer l'ingénierie territoriale est essentiel, mais cela requiert un engagement financier clair et soutenu.

Enfin, l'intégration des Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE) et des Agences Locales pour l'Energie et le Climat (ALEC) dans ce processus peuvent fournir une expertise précieuse en matière de planification et de conception adaptées au climat.

Mesure 23. Intégrer progressivement la trajectoire de réchauffement de référence dans tous les documents de planification publique

Un point critique de cette mesure est l'absence d'implication pour le secteur privé. Il est essentiel d'intégrer également la TRACC dans les secteurs clés comme l'agriculture, le transport ou le bâtiment. Le « réflexe adaptation » dans tous les achats (et subvention) de l'Etat mentionnés en mesure 44, doit être précisé et doit fournir des critères objectifs et opposables qu'il serait bénéfique d'intégrer également aux mesures d'investissements du secteur privé. Il n'y a pas d'échéance pour cette mesure.

Mesure 24. Intégrer les enjeux de l'adaptation au changement climatique dans toutes les normes techniques

Un élément essentiel de cette mesure est l'actualisation des normes existantes, y compris les codes du bâtiment et les réglementations urbanistiques, pour qu'elles reflètent les dernières données et projections climatiques. Les EUROCODE, la RE2020, la RT globale et la RT existant doivent être adaptés aux aléas climatiques (chaleur, inondations notamment pour la résistance des matériaux). Cela pourrait inclure l'adoption de nouvelles exigences en matière d'isolation thermique, de gestion des eaux pluviales, de résilience aux événements climatiques extrêmes, et de durabilité des matériaux. Des échéances devront être établies. En outre, cette mesure devrait s'accompagner de programmes de formation et de sensibilisation pour les professionnels du bâtiment et de l'urbanisme.

Les équipements techniques et notamment leurs seuils d'utilisation pour adapter notamment les températures limites de consigne des équipements réfrigérants, climatisation là où elles sont indispensables.

Mesure 26. Mieux évaluer les actions d'adaptation menées sur le territoire

Le périmètre des évaluations, la nature des indicateurs (moyens et résultats) et l'organisation des groupes de travail nécessitent une définition claire pour assurer une couverture complète et efficace de toutes les actions d'adaptation.

Mesure 33. Mobiliser tous les secteurs économiques : intégrer l'adaptation au changement climatique dans les stratégies des entreprises

L'analyse de vulnérabilité est présentée comme la première étape indispensable. L'analyse de l'exposition, en tant que la présence de personnes, moyens de subsistance, ressources environnementales, infrastructure, ou d'atouts économiques, sociaux ou culturels dans des lieux qui pourraient être affectés négativement par un aléa, est préalable à cette analyse.

Pour que l'analyse de la vulnérabilité soit efficace, une définition commune de la vulnérabilité doit être établie, en tenant compte des différents risques spécifiques à chaque secteur. De plus, le périmètre de l'analyse doit être clairement défini. Les vulnérabilités systémiques devront être étudiées.

Un calendrier et des obligations d'aller plus loin que la phase d'analyse via notamment la mise en place d'indicateurs de résultat dans la stratégie d'adaptation sont indispensables ainsi qu'un système incitatif ou de contrôle.

Mesure 34. Intégrer les enjeux de l'adaptation dans les dispositifs d'aide aux entreprises

Pour le secteur du bâtiment, les CEE et MaPrimRenov devront être adaptés. Cette mesure doit prévoir un accompagnement spécifique des PME pour garantir une inclusivité dans l'accès aux dispositifs.

Mesure 40. Mieux évaluer les actions d'adaptation mises en œuvre par les entreprises

La mise en œuvre de socle d'actions sectoriels comme évoqués dans la mesure 22 pour les collectivités permettraient Des méthodologies standards et des prescriptions devront être établies. Une harmonisation avec les dispositifs déjà en place comme la CSRD faciliterait la mise en place de cette mesure.

La mesure doit tenir compte des guides et des plateformes déjà existants.

Mesure 50. Mobiliser les solutions d'intelligence artificielle au service de l'adaptation au changement climatique

La mesure mentionne un moyen mais pas une fin. Le déploiement de solutions basées sur l'IA nécessite un accompagnement spécifique pour que les entreprises et les collectivités puissent les utiliser efficacement. En outre, il est crucial de prioriser les investissements dans des actions d'adaptation dont les bénéfices sont déjà bien établis, avant de consacrer d'importantes ressources à des technologies expérimentales ou peu éprouvées.

Le déploiement de solutions basées sur l'IA nécessite un accompagnement spécifique pour que les entreprises et les collectivités puissent les utiliser efficacement. La perfection de la modélisation ne doit pas être une excuse à l'inaction.