



Contribution au PNACC 3 - Cahier d'acteurs du Lierre

Le Lierre est le réseau écologiste des professionnels de l'action publique. Fondé en 2019, il rassemble plus de 1 700 fonctionnaires, agents publics, contractuels, experts, consultants, acteurs des politiques publiques, convaincus que la transformation de l'action publique est indispensable pour répondre aux urgences écologiques, sociales et démocratiques.

En préambule, Le Lierre se félicite que le projet de troisième plan national d'adaptation au changement climatique ait été porté directement au niveau du Premier ministre. Cette évolution marque une avancée notable par rapport aux éditions précédente. Cependant, **ce plan ne dispose, à ce jour, ni d'un pilotage stratégique clair, ni d'une existence juridique ou réglementaire** qui lui permettraient de devenir un véritable **document structurant de politique publique**.

Le Lierre salue également l'introduction, pour la première fois, d'une **Trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC)**, alignée sur les prévisions du GIEC concernant la hausse des températures. L'intégration dans le PNACC de ce scénario objectivé, combinée à une cartographie nationale d'exposition aux risques naturels prévue pour 2027, est un pas important. Ces outils pourraient faciliter l'appropriation, par chaque partie prenante, d'une trajectoire prévisionnelle et permettre la conception de stratégies d'adaptation fondées sur des impacts concrets. Cependant, **si la mise à disposition d'outils et de cartographies est nécessaire, elle reste insuffisante**. Le renforcement de la connaissance ne doit pas se substituer à l'opérationnalisation des actions. Pour que ce plan puisse véritablement relever les défis climatiques à venir, il est indispensable de mettre en place une approche coordonnée, d'accroître les financements et d'apporter un soutien renforcé aux collectivités locales.

Nous notons par ailleurs que, bien que ce plan affiche en introduction l'ambition d'enclencher un **"profond changement de paradigme"**, les mesures proposées semblent s'inscrire davantage dans une logique corrective, plutôt que dans une démarche de réformes structurelles d'envergure.

Notre contribution s'articule donc autour **d'une première partie générale qui reprend et développe quelques-unes des conditions et leviers mobilisables** principalement pour le secteur public. La focale est mise **en seconde partie sur le domaine de la santé**, un enjeu majeur de l'adaptation



I. Principes généraux

1.1. Pour des financements à la hauteur des enjeux

Il est crucial de pouvoir évaluer et de budgéter les financements nécessaires pour mettre en œuvre les 51 mesures proposées dans le PNACC. Cela implique d'explorer tous les leviers économiques et financiers disponibles. Une évaluation approfondie des coûts et des sources de financement est essentielle pour garantir la faisabilité et l'efficacité de la mise en œuvre de ces mesures.

1.1.1. Aligner le projet de loi de finances 2025 sur les ambitions du PNACC 3

La tension entre les priorités budgétaires à court terme et la nécessité d'une stratégie à long terme pour l'adaptation climatique traverse l'ensemble du document. De nombreuses mesures du PNACC, qu'elles soient transversales ou sectorielles seront **inapplicables si les arbitrages budgétaires annoncés par la loi de finances 2025 sont maintenus en l'état**. Nous donnons ici quelques exemples de l'impact de ces réductions sur des mesures de prévention très concrètes qui sont au cœur des enjeux d'adaptation :

- Le **Fonds Vert**, maintes fois mentionné dans le PNACC, en dépit de sa vocation à financer de nombreuses mesures d'adaptation dont les plans de désimperméabilisation d'aires urbaines (Mesure 13 : "Renaturation des villes"), se voit **amputé de 1,5 Mds pour 2025** soit une réduction de plus de moitié. Plus globalement, alors que les collectivités représentent 70% de l'investissement public avec une part croissante dédiée à l'action climatique, le **PLF 2025 mêle plusieurs mesures de réduction des ressources locales**, d'alourdissement de charges voire de ponctions sur leur budget qui **vont enrayer la dynamique avec un impact direct sur la faisabilité de plusieurs des mesures du PNACC**.
- Dans un contexte de risque incendie croissant, la Mesure 7 "Se préparer à l'augmentation attendue des incendies de forêt et de végétation", a pour objectif d'améliorer la protection des territoires soumis aux risques de feu de forêt en renforçant les équipements de défense des forêts contre les incendies (DFCI) et la surveillance des massifs. Dans le même temps, le **PLF 2025 propose de supprimer purement et simplement l'ensemble des crédits alloués à la défense des forêts contre l'incendie**.
- Pour faire face à la raréfaction de la ressource en eau, avec de surcroît une dégradation de la qualité des eaux, la Mesure 21 propose de préserver la ressource en eau en s'appuyant notamment sur les agences de l'eau et les acteurs territoriaux. Or dans le même temps, les **Agences de l'eau** qui font de l'adaptation une de leurs priorités dans leur douzième programme 2025-2030 **se voient à nouveau ponctionner de 130 M€**.

1.1.2. Chiffrer les efforts budgétaires nécessaires pour se projeter sur le long terme

Outre l'insuffisance de ces financements, le nouveau **PNACC reste très succinct sur le volet économique** et ne contient **ni vision d'ensemble des moyens actuellement engagés pour l'adaptation ni de vrai budget associé aux mesures proposées**, et ce en dépit des demandes faites de chiffrage précis par la Cour des Comptes à l'Etat dans son rapport annuel 2024 sur l'adaptation¹. C'est notamment le cas dans des secteurs pourtant essentiels à la protection des personnes et au maintien des activités comme des réseaux et infrastructures de transports, d'énergie et de

¹synthèses consultables ici : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2024-03/20240312-syntheses-RPA-2024.pdf>



télécommunications ; du logement ; des risques du retrait-gonflement. Dans ces trois domaines, **des mesures sont annoncées, mais très peu ou pas de financement y sont associées.**

1.1.3. Consacrer l'enjeu clé du financement en agissant sur l'ensemble des leviers mobilisables

Impulser et structurer une nouvelle dynamique de financement avec l'ensemble des acteurs et institutions financières

L'approche proposée par le PNACC reste très parcellaire et sommaire à la fois sur le levier du financement mais également sur les conditions de leur mobilisation.

En 2015, l'Accord de Paris sur le climat a reconnu à la fois le rôle prépondérant du secteur financier dans la transition vers une économie plus durable, et l'enjeu prioritaire de l'adaptation au changement climatique. Les données disponibles tendent néanmoins à montrer que **la (ré)allocation des flux financiers vers la transition et encore plus sur l'adaptation sont d'ampleur très limitée**, le premier critère d'allocation des flux demeurant la rentabilité financière, et non l'impact environnemental. Contrairement au PNACC 2018/22, **aucune mesure ne vise le secteur financier**. Pourtant, au-delà d'une définition et d'un contrôle plus rigoureux de l'impact environnemental des produits financiers autoproclamés « verts », le PNACC doit concourir en lien avec les institutions financières et l'État à identifier les leviers permettant l'amélioration de la rentabilité des projets de transition et d'adaptation. Or dans la gouvernance actuelle du financement, **aucune politique publique relative à l'adaptation n'englobe l'action des acteurs financiers publics et privés**, ce qui nuit à la mise en œuvre d'une stratégie d'intervention coordonnée du secteur financier. Le PNACC pourrait **s'appuyer sur les travaux du Comité de financement de la transition écologique (CFTE) pour compléter les évaluations des besoins financiers publics et privés en matière d'adaptation** et engager un dialogue sur leur déclinaison par secteur, en favorisant la coordination entre entités publiques et secteur privé.

Elargir les pistes de financement en intégrant davantage l'ensemble des outils mobilisables

Au-delà des choix budgétaires actuels allant à rebours des intentions du PNACC, la faisabilité des mesures de ce nouveau plan dépendra en grande partie de la manière dont les différents leviers financiers seront mobilisés pour **répondre aux besoins de sécurisation des financements et des revenus**. À titre d'exemple, dans 2 secteurs qui traversent déjà des crises majeures, l'eau et l'agriculture, les mesures proposées doivent être approfondies dans leur dimension financière si le PNACC souhaite réellement apporter des réponses efficaces :

- La mesure 37 "adaptation des secteurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire" se limite à quelques mesures pour la plupart déjà connues, et promet un plan stratégique à horizon 2040. On retrouve notamment le Plan Haies, les paiements pour services environnementaux ou encore le plan semences et plants. Le document ne va pas plus loin dans le détail des mesures d'adaptation à mettre en œuvre pour préserver l'agriculture malgré les nombreuses questions qui se posent sur la gestion du manque d'eau ou de ses excès, l'organisation du déplacement de certaines productions, l'augmentation de l'aléa climatique... Or, pour permettre ces transitions, les mécanismes financiers d'accompagnement à la prise de risques liés au changement de pratiques sont déterminants. **Les mesures du PNACC doivent intégrer des dispositifs pour sécuriser les débouchés des agriculteurs avec des garanties de revenus et une meilleure répartition de la valeur avec les industriels.**



- La mesure 21 propose de renforcer le plan Eau sans jamais évoquer la moindre piste de financement alors que l'ensemble des professionnels publics et privés **alertent sur le manque de faisabilité de ce plan sans financement supplémentaire**. Pour faire face au mur d'investissement nécessaire pour moderniser les réseaux d'eau vieillissants, lutter contre les pollutions d'origine agricole et industrielle, organiser la réutilisation des eaux usées... le PNACC doit faire preuve de plus d'inventivité dans les solutions proposées notamment dans la palette d'outils financiers en **intégrant des instruments comme les taxes ou redevances environnementales et proposer le fléchage de ces financements**.

1.2. Pour des politiques publiques mieux coordonnées en cohérence avec les objectifs du PNACC

1.2.1. Planifier et piloter les politiques publiques d'atténuation et d'adaptation au changement climatique

Réussir l'adaptation nécessite de **concilier les objectifs de l'adaptation au changement climatique avec ceux des autres politiques publiques** avec lesquelles elle est supposée **en adhérence**, au premier rang desquelles l'atténuation du changement climatique, **ou en opposition**. Pour faciliter leur articulation et les arbitrages, le PNACC a vocation à proposer la mise en œuvre d'une planification adaptée avec la fixation d'objectifs précis et la définition d'une trajectoire d'ensemble ou l'État assume son rôle de pilotage stratégique. **Son portage opérationnel pourrait être confié au Secrétariat général à la planification écologique (SGPE)**.

1.2.2. Rappeler les principaux engagements législatifs pris dans les secteurs clés de l'adaptation

Face aux risques de régression environnementale, le PNACC doit mieux mettre en lumière **certains acquis** essentiels à la préservation de l'eau, à la santé de nos sols, à notre souveraineté alimentaire et à la réduction de notre empreinte carbone.

Des mesures, voire des lois-cadres, ont déjà été adoptées dans de nombreux secteurs : il est capital de les rappeler afin de renforcer leur appropriation et leur sanctuarisation.

- **Sobriété foncière** : Le PNACC ambitionne de renaturer les espaces urbains et de lutter contre les inondations, mais ne mentionne pas explicitement les dégâts causés par une artificialisation excessive des sols. La trajectoire définie par la loi ZAN en réaffirmant notamment l'impératif de réduction de l'artificialisation des sols dès 2030 actuellement remis en cause par le Sénat doit être rappelé.
- **Biodiversité et agriculture** : Les nouvelles études annoncées sur les impacts du changement climatique dans le secteur agricole ne doivent pas occulter des faits déjà bien établis, tels que l'impact des produits phytosanitaires sur la biodiversité et, indirectement, sur les filières agricoles. À cela s'ajoutent les conséquences des pratiques agricoles intensives sur la qualité des sols, ainsi que l'empreinte hydrique significative de certaines pratiques et productions agricoles.
- **Mobilité décarbonée** : Concernant les transports, bien que la plateforme de consultation identifie les segments prioritaires (routier, ferroviaire, urbain, maritime, fluvial ou aérien), il est regrettable que la priorité donnée aux déplacements les moins émetteurs de gaz à effet de serre ne soit pas posée comme un prérequis incontournable.



1.2.3. Mener conjointement les actions de sensibilisation et de prévention sur l'atténuation et l'adaptation

Sur la culture du risque évoquée dans l'axe 1 du PNACC, il nous semble important de **garder une approche globale** et de ne pas mener séparément des actions d'acculturation sur l'atténuation et l'adaptation. En complément, pourraient être favorisés des outils et données permettant de mieux éclairer le phénomène de maladaptation dont les exemples sont de plus en plus nombreux et documentés.

1.2.4. Revaloriser le rôle central des services publics et des agents publics

Promouvoir le rôle décisif des services publics et leurs agents dans l'adaptation

Les différentes mesures d'adaptation au changement climatique dont il est question font appel aux services publics, nationaux, territoriaux ou sectoriels. Qu'il s'agisse des mesures de santé, de la sécurité civile et de l'incendie, de l'approvisionnement et de la gestion de l'eau, du rôle de l'école, de l'ingénierie d'Etat, des réseaux publics de transport et d'énergie, de l'accompagnement des entreprises, de préserver notre patrimoine culturel, **le service public apparaît comme l'outil principal de la résilience et du soin face au changement climatique.**

Dans un contexte de baisse d'effectifs et de coupes budgétaires, le PNACC devrait **mettre en avant, de façon globale et rassemblée, le rôle décisif des services publics et de leurs agents dans l'adaptation.** En parallèle, il est impératif que les décideurs publics manifestent un **soutien sans faille face aux attaques et remises en question dont sont victimes certaines administrations.**

Intégrer l'adaptation dans le plan de formation à la transition écologique dont le déploiement à l'ensemble des agents publics doit être maintenu et consolidé

Sur leur formation, **la Mesure 49** propose de former tous les agents publics aux enjeux de l'adaptation. Cette **formation spécifique doit s'inscrire dans le plan de formation généralisée à la transition écologique dans la fonction publique lancée en 2022.** Alors que Le Lierre aux côtés d'autres collectifs avaient alerté en octobre 2024² sur la remise en question du projet de passage à l'échelle aux 2,5 millions d'agents publics, il est nécessaire que **ce plan et ses objectifs soient assortis de moyens et de garanties.**

1.3. Renforcer le soutien et l'accompagnement des collectivités locales

Les solutions proposées et la place dévolue aux collectivités restent très limitées alors qu'elles jouent un rôle clé dans la transformation de nos territoires et la protection de la population. Le **PNACC doit davantage s'appuyer sur l'ensemble des travaux menés récemment dont ceux d'I4CE ou du Sénat** pour proposer des outils et méthodes facilitant leur engagement dans l'adaptation. Pour mener à bien leurs projets, les collectivités ont principalement besoin de financement, d'accompagnement, de visibilité et de stabilité. Enfin, bien que mentionnés, **les territoires ultramarins** au vu de leurs spécificités mériteraient de **disposer en urgence d'un plan d'adaptation dédiée qui puisse prendre en compte l'ensemble des contraintes et singularités** de chacun de ces 12 territoires.

² Tribune accessible ici : <https://le-lierre.fr/tribune-formation-oct2024/>



1.3.1. Garantir aux collectivités des marges de manœuvre financière en repensant les logiques comptable et budgétaire pour favoriser l'investissement de long terme

Les premières estimations soulignent que les collectivités devraient dès aujourd'hui plus que doubler chaque année leurs investissements climat. Au-delà du niveau de financement évoqué dans les enjeux de la loi de finances 2025, **le soutien de l'Etat par les dotations doit être rendu plus stable et prévisible dans le temps.**

Favoriser le recours à l'emprunt et chiffrer le coût de l'inaction

Modernisation des réseaux d'eau, rénovation thermique des bâtiments publics, plan de renaturation, protection du rivage, ... les collectivités, en première ligne pour la protection des territoires et des populations **renoncent trop souvent à engager des investissements d'ampleur par crainte de l'endettement** dont les gains à court terme sont parfois peu visibles et qui peuvent être moins évidents à justifier auprès des électeurs. Le **PNACC doit contribuer à changer le regard porté sur l'endettement public local** et, a contrario, **sur la dette écologique issue de l'inaction**. Cela suppose de faire évoluer les normes autour desquelles se construisent les analyses de la situation financière du secteur local, d'où qu'elles proviennent.

1.3.2. Consolider les outils et services d'ingénierie

Sur l'ingénierie territoriale, face aux besoins croissants d'accompagnement des collectivités, l'État a récemment lancé la **Mission Adaptation**, portée par le Cerema et intégrée au PNACC (Mesure 25). Ce nouveau guichet unique vise à mutualiser et coordonner les moyens ainsi que les expertises des agences et opérateurs publics. Cependant, à ce stade, seuls 100 territoires pourront en bénéficier. De plus, ce lancement intervient dans un contexte de réduction budgétaire généralisée, affectant particulièrement les opérateurs de l'État. Le Cerema, face à une nouvelle baisse de 5,5 % de son budget annoncé dans le PLF 2025 initial, a d'ailleurs alerté sur le risque de ne plus être en capacité opérationnelle pour répondre à la demande croissante et à mettre en œuvre de nouveaux dispositifs, tels que le service **SOS Adaptation**.

Pour répondre efficacement aux enjeux, ce dispositif d'accompagnement doit rapidement être élargi, tant en termes de périmètre des ingénieries proposées qu'en nombre de collectivités bénéficiaires. Il est également primordial que ce dispositif favorise une montée en compétence pérenne des services des collectivités.

1.3.3. Commande publique : étendre le « réflexe adaptation » aux collectivités

Le « réflexe adaptation » pour les achats de l'État (Mesure 44), notamment dans le domaine du bâtiment, doit être soutenu **par un cadre opérationnel clair et étendu à la sphère des collectivités**. Cela leur permettrait de mieux intégrer les conséquences actuelles et futures du réchauffement climatique dans leurs investissements, en particulier pour les marchés de travaux.

Si la valeur des appels d'offres liés aux aléas climatiques augmente, la prise en compte effective de l'adaptation, notamment dans les services, demeure lente. **Une mobilisation large et ciblée est donc nécessaire, impliquant tous les acteurs concernés** : architectes, maîtres d'ouvrage, maîtres d'œuvre, assistants à maîtrise d'ouvrage (AMO) et bureaux de contrôle.



Pour intégrer pleinement l'adaptation dans les marchés publics du bâtiment, plusieurs enjeux urgents doivent être abordés. Parmi eux :

- La définition des modes de calcul des coûts d'adaptation sur l'ensemble du cycle de vie d'un bâtiment.
- L'identification et la mise en place de référentiels adaptés pour évaluer les risques climatiques, dont la gravité varie selon les régions.
- **Le PNACC doit accélérer la mise en œuvre de solutions concrètes, en s'appuyant notamment sur le Plan national pour des achats durables (PNAD) et en enrichissant des outils comme le portail « La Clause verte », qui, à ce jour, ne contient aucune clause spécifiquement dédiée à l'adaptation climatique dans les marchés publics.**

1.3.4. L'intégration de la TRACC doit être accompagnée d'une évolution des méthodes de contractualisation et de planification

Il existe pour les acteurs publics, un enjeu important et urgent de **mise à jour des méthodes de contractualisation, planification et anticipation des risques**. Trop de démarches planificatrices sont en contradiction avec le PNACC, soit parce qu'elles s'appuient sur la connaissance des risques passés - alors que ceux-ci s'accroissent -, soit parce que leur temporalité est trop longue et leur procédure de mise à jour trop lourde pour s'adapter à l'évolution rapide du risque.

II. Zoom sur les enjeux de santé : approfondir l'approche, permettre une réelle adaptation du secteur à toutes ses échelles

Nous traitons ici de trois exemples de mesures à partir du domaine de la santé qui donnent à voir comment le PNACC pourrait être approfondi.

2.1. Mesure 16 : formation sur le concept « Une seule santé »

Si le PNACC prévoit la dispensation de formation au concept « d'une seule santé », la mesure n'est reliée qu'à des mesures de renaturation et de lutte anti-vectorielles. Or, le concept « une seule santé » (issu de l'anglais *One health*) est beaucoup plus large : il s'agit de l'idée que **la santé humaine et la santé environnementale ne forment en fait qu'un**, les humains étant totalement dépendants de leur environnement. A ce titre, **l'amélioration de la qualité de l'air devrait être intégrée dans cette mesure 16 du PNACC**. En effet, la pollution de l'air est un important facteur de décompensation cardiaque et bronchique et le réchauffement va accroître un certain nombre de composants polluants (ozone, particules fines, ...). Prendre en compte cet accroissement nécessite des mesures de santé publique comme l'investissement dans la mobilité douce, l'écartement des mobilités polluantes des centres-villes...

2.2. Mesure 17 : connaissance et surveillance des impacts du changement climatique sur notre santé

La mesure 17 du PNACC indique les actions suivantes : « *Sur la base de la cartographie des risques, des mesures de prévention et de protection adaptées seront définies territorialement. Des outils de*



surveillance des expositions et des méthodes de quantification des impacts du changement climatique sur la santé humaine, animale et environnementale seront développés [...]. »

Le PNACC missionne le Comité de Veille et d'Anticipation des Risques Sanitaires (COVARS) pour conduire la réalisation de la cartographie des risques. Cette option paraît intéressante mais son application réelle impliquerait de **doter le COVARS de moyens dédiés important de manière à rendre possible la réalisation de ce travail**. De plus, il est ensuite nécessaire que l'ensemble des acteurs s'approprient les risques à venir de manière à adapter leurs stratégies. Ainsi : au niveau régional, il est impératif que les **Schémas Régionaux de Santé (SRS) intègrent des éléments de prospectives sur les conséquences des crises environnementales sur la santé**. La politique régionale de santé doit intégrer les éléments d'adaptation de l'offre. Par exemple, dans le sud de la France, les épisodes de chaleurs intenses devraient augmenter les pathologies pulmonaires et infectieuses. Le SRS devrait fixer des objectifs d'augmentation des effectifs de médecins formés dans ces spécialités, ainsi que des objectifs d'augmentation des structures de prise en charge. Les **ARS doivent également déployer des dispositifs de formations des professionnels de santé** dans chaque région, de manière à leur permettre de mieux appréhender les risques à venir. Enfin, les **observatoires régionaux de santé doivent se saisir de la question des évolutions climatiques**. Actuellement, les diagnostics de santé réalisés dans les territoires décrivent l'état de santé d'une population à un instant t : il est impératif que ces diagnostics intègrent aussi des éléments prospectifs sur les risques sanitaires à venir en raison du changement climatique. Au niveau des groupements hospitaliers territoriaux (GHT) et des établissements, les **risques devraient obligatoirement être pris en compte dans les « projets médicaux partagés »** et dans les projets d'établissements.

2.3. Mesure 29 : conséquences du changement climatique sur notre système de santé

La mesure 29 du PNACC indique qu'une étude nationale doit être conduite pour identifier les impacts potentiels du changement climatique sur le fonctionnement des services de santé. S'il paraît pertinent que le niveau national se saisisse de la conduite d'un certain nombre d'études, il est absolument **nécessaire que les acteurs de terrain se saisissent également de ces sujets** pour les inclure dans leurs réflexions. En effet, de nombreuses données sont accessibles et peuvent être utilisées. Des cartographies sur les zones inondables existent déjà pour tous les départements. Le site « Drias, les futurs du climat » (Donner accès aux scénarios climatiques Régionalisés français pour l'Impact et l'Adaptation de nos Sociétés et environnement) recense les estimations de températures auxquelles il faut s'attendre dans les années à venir sur l'ensemble du territoire. Toutes ces données doivent **permettre aux acteurs d'identifier un certain nombre de risques et de prévoir des plans d'actions pour y répondre**, et ce aux différentes échelles géographiques : au niveau des ARS, les schémas régionaux de santé doivent comporter un axe sur l'adaptation du système de santé aux effets du réchauffement climatique ; les établissements et les zones les plus à risques doivent être identifiés et des plans spécifiques d'adaptation doivent être proposés. Au niveau des groupements hospitaliers de territoires (GHT) et des établissements, l'adaptation au réchauffement climatique doit obligatoirement figurer dans les projets de GHT et les projets d'établissement. Les données de prospectives sur le climat doivent, tout du moins, **permettre de repérer les bâtiments dont l'utilisation va devenir de plus en plus difficile l'été**. Des plans d'actions spécifiques doivent être définis pour ces bâtiments, en lien avec les ARS.