

Cahier d'acteur pour la concertation publique dans le cadre du PNACC 3

VILLE ET EUROMÉTROPOLE DE STRASBOURG

1. Un plan qui pose une vision prospective nationale essentielle, mais déconnectée du contexte international

a. *L'adaptation, à déployer localement mais à portée internationale*

Bien qu'il soit **indispensable** de se préparer à une France à + 4°C à horizon 2100 du fait des points de bascule climatique et de l'incertitude liée à l'atteinte des objectifs climatiques mondiaux, il est regrettable que l'introduction du PNACC 3 n'aborde pas les enjeux internationaux associés et ne présente pas de manière **claire** et **transparente** que le choix de ce scénario climatique (+ 3°C à l'échelle mondiale, + 4°C en France métropolitaine, à horizon 2100) demeure **un constat d'échec par rapport aux Accords de Paris**.

Le nouveau PNACC 3 devrait aussi rappeler les enjeux de **justice climatique internationale**. En effet, bien qu'à déployer localement, l'**adaptation** à un monde à + 3°C nécessite des **financements dédiés** aux **montants appropriés** par rapport aux besoins mondiaux d'adaptation, notamment pour soutenir les pays les plus vulnérables. Cela s'avère d'autant plus **nécessaire aujourd'hui**, au vu des **montants insuffisants décidés lors de la COP 29** à Bakou, en Azerbaïdjan. Pour rappel, les pays les plus riches n'ont concédé qu'un accord de 300 Mds \$ par an à horizon 2035¹ à la transition des pays receveurs, là où une étude récente des Nations Unies basée sur les *Nationally Determined Contributions* estimait, jusqu'à 2030 seulement, un besoin de plus de 5 800 Mds \$², dont 13% dédiés à l'adaptation et 50% à des solutions mixtes atténuation – adaptation.

b. *Les enjeux de migration climatique ignorés*

De surcroît, il n'est fait aucune mention des **réfugié-es climatiques**³ et donc des mesures et moyens à déployer afin de les **accueillir dignement**, moyens qui doivent être à la hauteur tant de notre **devoir moral** que de notre **responsabilité majeure** dans les différents changements climatiques qui ont entraîné ou entraîneront leur **déracinement**.

Au-delà de l'aspect **international, régional et transfrontalier** de la question (l'essentiel des migrations étant en effet **régionales** et non internationales⁴), il ne nous est plus possible d'ignorer les **déplacements de population internes** à la France qui auront lieu au cours de ce siècle : les **évaluer** et y **apporter des réponses concrètes** avec des **moyens** appropriés est aujourd'hui **indispensable**.

¹ United Nations, "COP29 climate talks end with \$300 billion annual pledge", UN News, [COP29 climate talks end with \\$300 billion annual pledge, Guterres calls deal a 'base to build on' | UN News](#), 23 novembre 2024

² United Nations, Framework Convention on Climate Change, *Determination of the needs of developing countries Parties related to implementing the Convention and the Paris Agreement (by 2030)*, [54307 2 - UNFCCC First NDR summary - V6.pdf](#)

³ "The concept of 'climate refugee': Towards a possible definition", European Parliament, [The concept of 'climate refugee'](#), Octobre 2023

⁴ Fourreau, Valentine, « Les principaux pays d'origine des réfugiés », [Graphique: Les principaux pays d'origine des réfugiés | Statista](#), 20 juin 2024

Éléments à intégrer dans le PNACC 3 :

- Nous proposons de contextualiser la trajectoire retenue à + 4°C dans le cadre du PNACC 3 avec les ambitions de l'Accord de Paris et le constat d'échec d'un monde à + 3°C. **L'aide financière de la France à l'international** dans le financement de l'adaptation des pays receveurs mérite d'être **affichée de manière transparente**, permettant ainsi de mettre en évidence les contributions à l'enjeu national et international.
- Nous proposons également une **nouvelle mesure** portant d'une part sur la création d'un **observatoire français de la migration climatique** (nationale comme internationale, au départ et à l'arrivée de la France) qui aura vocation à étudier les flux de déplacements de population à prévoir et d'autre part sur les **dispositifs d'accueil** à prévoir dans ce cadre.

2. Des leviers d'action et des moyens financiers insuffisants

a. *Une vision prospective appréciée, mais une déclinaison opérationnelle à garantir*

Le PNACC 3 s'inscrit désormais dans une **logique prospective**, en se basant sur la Trajectoire de Référence pour l'Adaptation au Changement Climatique (**TRACC**), anticipant un réchauffement de + 4°C à horizon 2100. Cette intégration d'une **trajectoire climatique dûment identifiée** au sein de la stratégie française d'adaptation est **primordiale**, en ce qu'elle permettra de mieux **cadrer, structurer et quantifier** nos objectifs en termes d'adaptation, notamment à l'échelle des territoires.

Il est néanmoins primordial que l'adaptation ne repose plus seulement sur quelques acteurs et actrices volontaires. Si des mesures proposées comme la mesure n°23 « Intégrer progressivement la trajectoire de réchauffement de référence dans tous les documents de planification publique » tendent à y contribuer, un **cadre législatif et normatif adéquat et porteur d'une vision ambitieuse à toutes les échelles**, pour tous les secteurs et pour tous-tes les acteur-rices, semble nécessaire pour garantir une déclinaison opérationnelle efficace.

b. *Des moyens financiers insuffisants*

Pour rappel, le rapport de l'**Inspection Générale des Finances** d'octobre 2023 sur l'investissement dans les collectivités estime à **21 Mds € par an jusqu'en 2030** le besoin d'investissement des **collectivités territoriales** pour répondre aux enjeux de la transition écologique, dont **6 Mds € pour l'adaptation** au changement climatique et la préservation de la **qualité de vie** et des **écosystèmes**⁵.

Malgré le besoin **croissant et urgent d'investissement** en faveur de la transition écologique et plus spécifiquement de l'adaptation⁶, le PNACC 3 se contente principalement de **citer des fonds existants** dont les enveloppes ont été ou seront renouvelées et ne mentionne que très rarement les **montants associés**.

⁵ Colrat Adolphe, Decludt Amaury, de Sarnez Marie, Bolliet Quentin, Hairault Adrien, « L'investissement dans les collectivités », Inspection Générale des Finances, [294876.pdf](#), Octobre 2023

⁶ « Anticiper les effets d'un réchauffement de +4°C : quels coûts de l'adaptation », I4CE, [Anticiper les effets d'un réchauffement de +4°C : quels coûts de l'adaptation ? - I4CE](#), 5 avril 2024

Nous notons également les fréquentes mentions faites au **Fonds vert** (9 mentions dans le PNACC 3⁷), alors qu'une **diminution de 60%** des crédits accordés au Fonds Vert⁸ a été annoncée. Le Fonds Vert est un **dispositif fondamental** de la transition écologique des collectivités territoriales et dont la baisse de dotation traduit une **inadéquation** entre **l'ambition affichée et les moyens fléchés** pour soutenir les stratégies locales.

De surcroît, bien qu'insistant sur la nécessité d'étudier la **vulnérabilité des infrastructures** face à divers **risques climatiques** et déployant de fait de nombreuses mesures en ce sens, le PNACC 3 fait l'impasse sur les **financements importants** qui doivent être associés pour chaque risque climatique à l'adaptation des infrastructures. La **trop faible augmentation du Fonds Barnier** ne suffira évidemment pas à répondre aux besoins des territoires à ce sujet.

Enfin, outre le **besoin d'outils** permettant **l'évaluation des coûts et bénéfices** de l'adaptation à l'échelle de **chaque territoire**, il est également nécessaire de pouvoir disposer d'une **vision long terme** et **sûre** des **moyens financiers** mis à disposition par l'État. Pour se déployer dans sa **pleine mesure**, la transformation écologique doit pouvoir se reposer sur un **cadre institutionnel** et **financier stable** en utilisant l'ensemble des leviers financiers (dont les leviers fiscaux) pour répondre simultanément aux enjeux de **justice sociale** et de **transition écologique**.

Éléments à intégrer dans le PNACC 3 :

- Le **cadre juridique actuel du PNACC 3** s'avère **insuffisant** pour répondre à **l'urgence** d'adapter nos infrastructures, programmes, aménagements et plans d'action aux changements climatiques actuels et à venir : le déploiement de **mesures légales contraignantes** doit être favorisé aujourd'hui, en parallèle de la mise en œuvre de l'ensemble des mesures **sociales, financières et techniques** requises.
- Le **Fonds Vert** étant un levier essentiel à l'adaptation des territoires, laquelle ne se fera certainement pas sans des **moyens financiers considérables**, nous demandons à ce que son **enveloppe budgétaire** soit *a minima* maintenue, si ce n'est **largement augmentée**, au vu des nombreuses mentions faites dans le PNACC 3. Il en va évidemment de même pour tous les autres opérateurs et organisations (Agence de l'eau, Météo France, Cerema, ADEME, pour n'en citer que quatre) qui contribuent de manière **significative**, par leur travail d'une **qualité remarquable** et leurs **outils** mis à disposition, à l'adaptation des territoires.
- Par ailleurs, nous demandons la création d'une **nouvelle mesure** portant sur la **fiscalité**⁹. Il est aujourd'hui nécessaire de déployer de **nouvelles mesures fiscales** (ou de **flécher le produit** de mesures fiscales existantes) qui répondent à **l'urgence écologique** de manière **juste**¹⁰. Ce **renouveau fiscal** ne pourra cependant incarner pleinement son rôle incitatif que si les **politiques réglementaires** et les **normes environnementales** sont alignées en cohérence.
- Nous demandons également le déploiement de **financements suffisants** et **fléchés**, pour chaque risque climatique, vers **l'adaptation des infrastructures** à l'échelle des territoires.

⁷ PNACC 3, [Document de présentation du PNACC 3.pdf](#), 25 octobre 2024

⁸ « [Ce budget de rigueur pour 2025 propose de moins financer ce qu'il faudrait financer davantage](#) », Le Monde, 29 octobre 2024

⁹ Les nombreuses contributions des organisations telles qu'[Oxfam](#), [Notre Affaire à Tous](#) ou encore [Réseau Action Climat](#) peuvent constituer une excellente base en ce sens.

¹⁰ « [Fiscalité verte : quelle conditions d'acceptabilité pour les Français ?](#) », Vie Publique, [Fiscalité environnementale : les Français partagés | vie-publique.fr](#), 12 décembre 2024

- Une réflexion pourrait être engagée concernant la transposition du **mécanisme** de Certificats d'économie d'énergie à des '**Certificats d'adaptation au changement climatique**'.
- Enfin, nous demandons la création d'une **nouvelle mesure** visant à **chiffrer** à une **maille territoriale** les **besoins financiers** pour l'adaptation des **collectivités territoriales**, échelonnés jusqu'à **2100**. En face de ces besoins, seront regroupés sur une **plateforme** l'ensemble des **outils de financement publics** permettant d'y répondre. Les collectivités territoriales et les citoyen·nes pourront ainsi **mesurer rigoureusement** la part prise par l'État, grâce à la **planification pluriannuelle** mise en place, dans l'adaptation des territoires.

3. La transition juste, un concept mis à l'écart dans le PNACC 3

a. Les inégalités, grandes oubliées du PNACC 3

Là où le PNACC 1 consacrait un axe entier à la question des **inégalités face aux risques climatiques** (« Objectif 2 : Éviter les inégalités devant les risques »)¹¹, le PNACC 3 n'y consacre **que trois mesures spécifiques** (« Maintenir la possibilité pour chacun de s'assurer », « Protéger les populations précaires des fortes chaleurs », « Protéger les détenus et les personnels pénitentiaires des fortes chaleurs »). **Or, l'adaptation au changement climatique est avant tout un enjeu de vulnérabilité, qui appelle des réponses socialement justes.**

Il y a déjà et il y aura encore davantage **d'adaptation comportementale contrainte**. Et ne pas mentionner celle-ci, c'est refuser de voir les **inégalités** en termes de **capacité d'adaptation** de chacun·e sur le territoire. Cette différence est déterminée par les **inégalités socio-économiques** et les **discriminations intolérables** auxquelles sont confrontées un **nombre croissant de personnes** en France et auxquelles la puissance publique se doit de répondre.

b. La cohésion sociale, un levier d'adaptation ignoré bien que majeur

Concentré sur sa **réponse technico-financière**, le PNACC 3 néglige un axe fondamental de l'adaptation : **l'approche sensible**. Au-delà de la dernière mesure 51 qui vise à mobiliser les Français sur l'importance du sujet et ses bénéfices à court et moyen termes, il est nécessaire de donner aux **habitant·es** les **moyens d'agir**, à leur échelle, pour l'adaptation de leur territoire. Les outils visant à favoriser la **cohésion sociale** doivent donc se multiplier et être rendus disponibles : il s'agit aujourd'hui de faire de **l'entraide citoyenne** la pierre angulaire de l'adaptation de la France¹², en l'intégrant dans nos diagnostics, nos stratégies et nos plans d'action.

Éléments à intégrer dans le PNACC 3 :

- Nous demandons la création d'un **nouvel axe** consacré à la **justice socio-climatique** et à **l'entraide**, qui comportera, de manière non-exhaustive :

¹¹ « Adaptation de la France au changement climatique », Ministères Territoires Ecologie Logement, [Adaptation de la France au changement climatique | Ministère du Partenariat avec les territoires et de la Décentralisation Ministère de la Transition écologique, de l'Énergie, du Climat et de la Prévention des risques Ministère du Logement et de la Rénovation urbaine](#), 28 octobre 2024

¹² Moundib Ilian, « L'adaptation n'est pas une question technocratique, c'est celle de l'institutionnalisation de l'entraide », Institut Rousseau, [L'adaptation et l'institutionnalisation de l'entraide dans la société](#), 14 novembre 2024

- La création d'un **observatoire des inégalités climatiques** en France, qui aura pour objectif de mesurer pour chaque **aléa climatique**, chaque **secteur** et chaque **territoire**, les inégalités climatiques subies¹³. Un point d'attention particulier pourra être apporté pour les départements d'**Outre-Mer**, cités dans les PNACC mais trop souvent laissés de côté dans la **concrétisation** des diagnostics et actions d'adaptation (d'anticipation, de réaction ou encore de compensation des pertes subies) nationales.
- La création d'un **fonds spécifique** dédié au **financement** (ou *a minima*, le fléchage de financements) d'actions permettant de **réduire les inégalités climatiques** identifiées, à la hauteur des besoins évalués.
- **L'intégration progressive**, au même titre que les indicateurs climatiques de la TRACC, dans toutes les stratégies, plans et programmes, **d'indicateurs sociaux** assurant la **réduction des inégalités**, afin d'enfin mener une **transition juste**.
- La création d'une **Mission Résilience sociale**, qui aura pour objectif de recenser l'ensemble des **initiatives citoyennes** permettant de renforcer la **résilience sociale** à l'échelle locale et de publier un **guide** à l'adresse des **collectivités territoriales** comportant les **outils, leviers et moyens** permettant **d'amplifier** la dynamique de cohésion sociale de leur territoire.
- La constitution d'une « **Convention citoyenne pour l'adaptation au changement climatique** », permettant de répondre à la nécessité de concilier les enjeux **environnementaux, sociaux et démocratiques**.

Jeanne BARSEGHIAN

Maire de Strasbourg
Présidente Déléguée de l'Eurométropole de
Strasbourg



Danielle DAMBACH

Présidente Déléguée de l'Eurométropole de
Strasbourg



¹³ Le travail de Notre Affaire à Tous dans son rapport « [Double peine : les risques climatiques et environnementaux dans les prisons françaises](#) » constitue un bel exemple du type de travail qui pourra être mené en ce sens.