

N° 1666

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 juillet 2025.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 146 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

sur les moyens consacrés à l'adaptation au changement climatique

ET PRÉSENTÉ PAR

M. TRISTAN LAHAIS ET Mme EVA SAS,
rapporteurs spéciaux

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION	9
I. L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE, UNE POLITIQUE INDISPENSABLE DONT LE FINANCEMENT N'EST PAS ÉVALUÉ	11
A. L'URGENCE DE RENFORCER LES POLITIQUES D'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE, ACTÉE PAR LE PNACC 3	11
B. LA DIFFICULTÉ DE DÉTERMINER LES FINANCEMENTS À ALLOUER À L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE	17
II. UNE MISE EN ŒUVRE DU PNACC 3 À MOYENS CONSTANTS EST INENVISAGEABLE	26
A. L'ABSENCE DE VÉRITABLES MOYENS FINANCIERS SUPPLÉMENTAIRES	26
B. DES MOYENS HUMAINS DÉJÀ INSUFFISANTS.....	30
III. UN FINANCEMENT DE LA PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS EN TENSION	37
A. UNE AUGMENTATION DES ALÉAS QUI MET SOUS TENSION LE SYSTÈME D'INDEMNISATION ET DE PRÉVENTION.....	37
B. LE FONDS DE PRÉVENTION DES RISQUES LIÉS AU RETRAIT-GONFLEMENT DES ARGILES, UNE PROMESSE QUI DOIT DEVENIR RÉALITÉ	41
C. LA NÉCESSITÉ DE METTRE EN PLACE UN FONDS EN FAVEUR DE L'ADAPTATION DES TERRITOIRES LITTORAUX AU RECUIL DU TRAIT DE CÔTE.....	43
TRAVAUX DE LA COMMISSION	45
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX	47

SYNTHÈSE

Le troisième Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 3) publié en 2025 prend en compte une trajectoire de réchauffement à + 4 °C. Cette trajectoire, plus pessimiste que celle envisagée lors de l'Accord de Paris, permet d'assurer un référentiel ambitieux pour les mesures d'adaptation. Cette trajectoire de référence est nécessaire car le dérèglement climatique a des effets très nombreux, allant de l'augmentation du nombre de jours de vagues de chaleur au renforcement des pluies extrêmes, en passant par l'intensification des sécheresses et l'accélération du phénomène d'érosion du trait de côte.

L'évaluation des financements nécessaires pour l'adaptation au changement climatique est complexe. En effet, elle dépend du niveau de risque acceptable et il n'existe pas de chiffrage exhaustif des besoins. Il reste cependant urgent de se donner les moyens d'agir pour réellement préparer le pays au dérèglement climatique, et les 52 mesures du PNACC 3 auraient pu et dû faire l'objet d'un chiffrage et d'une programmation pluriannuelle.

Pourtant, hors redéploiement de moyens existants, aucun moyen supplémentaire n'a été identifié par les rapporteurs pour financer le PNACC 3 ou pour couvrir les coûts des mesures prioritaires. Ces dernières sont estimées à 2,3 milliards d'euros supplémentaires par an par l'Institut de l'Économie pour le Climat (I4CE).

Fragilisant son effectivité et son déploiement rapide, la mise en œuvre du PNACC 3 se fait donc à moyens constants. Elle repose principalement sur le redéploiement de fonds existants, notamment le Fonds Barnier et le Fonds Vert. Or, les autorisations d'engagement du Fonds Vert ont été ramenées de 2,5 milliards en loi de finances initiale pour 2024 à 1,6 milliard d'euros en exécution. Et dans la loi de finances initiale pour 2025, 1,15 milliard seulement a été budgété en autorisations d'engagements, budget qui a encore fait l'objet d'une coupe budgétaire, de 63 millions d'euros, à la suite du décret d'annulation du 25 avril 2025. Financé par le Fonds Vert, le soutien aux collectivités territoriales pour la rénovation du bâti scolaire, dont l'enveloppe était annoncée à 500 millions d'euros ⁽¹⁾ n'a été engagé que pour 312 millions d'euros en 2024 ⁽²⁾. Le Fonds Barnier quant à lui a certes été augmenté dans la loi de finances initiale pour 2025 pour atteindre 300 millions d'euros, mais l'État encaisse en regard 450 millions d'euros pour la part de la surprime CatNat prélevée sur les contrats d'assurance, dédiés à la prévention des risques. Ces fonds sont donc sous pression et ne permettent pas de répondre aux besoins croissants en matière de prévention des risques naturels.

De plus, les moyens humains sont insuffisants. Les rapporteurs relèvent d'ailleurs une baisse significative des effectifs du pôle ministériel en charge de l'écologie et de l'aménagement du territoire ainsi que des opérateurs. Malgré leur importance capitale pour l'expertise et la mise en œuvre de mesures pour l'adaptation, des opérateurs comme Météo-France ou le Cerema ont perdu respectivement 19 % et 18 % de leurs effectifs en 10 ans, entre 2014 et 2024. Cela représente 611 ETPT (équivalents temps plein travaillé) de moins à Météo France et 571 ETPT de moins au Cerema ⁽³⁾. Faute de moyens humains suffisants, seules 130 collectivités sont suivies par la Mission Adaptation, un chiffre faible au regard du besoin de l'ensemble des territoires. Cette situation limite leur capacité à accompagner efficacement les collectivités territoriales dans leurs efforts d'adaptation. Or leur besoin en ingénierie est important et leur rôle est crucial dans la politique d'adaptation au changement climatique.

C'est pourquoi le présent rapport propose des recommandations pour renforcer les moyens alloués à la politique d'adaptation au changement climatique et pour garantir une mise en œuvre effective du PNACC 3.

(1) Gouvernement, *Rénovation des écoles. Guide à destination des élus locaux*, p.4, <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Dossier-de-presse-reno-ecoles.pdf>.

(2) *Rapport annuel de performance 2024 de la mission Écologie, développement et mobilité durables*, p.607.

(3) Tristan Lahais et Eva Sas, *Rapport spécial n°17 sur le projet de loi de finances pour 2025*, p.9.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation° 1 : Consacrer l'existence de la TRACC dans la partie législative du code de l'environnement comme priorité nationale précisant les niveaux de réchauffement climatique attendus sur l'ensemble du territoire, révisés au plus tous les cinq ans après consultation du Haut conseil pour le climat (HCC). La TRACC devra alors être prise en compte lors de toute politique publique, analyse de vulnérabilité et évaluation environnementale de projets.

Recommandation n° 2 : Renforcer la place de l'adaptation au sein de la SNBC 3 (Stratégie nationale bas-carbone n° 3) et de la PPE 3 (Programmation pluriannuelle de l'énergie n° 3) pour veiller à la cohérence globale de la Stratégie française énergie et climat.

Recommandation n° 3 : Établir une estimation actualisée du coût de l'inaction et de l'action face au changement climatique, à l'échelle nationale, européenne et mondiale. Celle-ci doit pouvoir se mesurer en point de PIB, en pertes de chiffres d'affaires et d'emploi des entreprises. Ses conséquences doivent aussi se détailler par exemple en termes d'assurabilité, sur le bâti existant et l'évolution des marchés immobiliers ou encore en termes de souveraineté alimentaire.

Recommandation n° 4 : Clarifier la gouvernance de chaque mesure et de l'ensemble du PNACC 3. La répartition des rôles et des actions à mettre en œuvre du rôle fédérateur de l'État et l'application des mesures par les collectivités territoriales, les entreprises, les établissements publics, les citoyens doit être davantage précisée.

Recommandation n° 5 : Élargir l'étude des impacts du changement climatique aux éventualités à haut risque, aux risques en cascade, à la sécurité du territoire national et à la défense de l'ensemble des infrastructures critiques.

Recommandation n° 6 : Renforcer les moyens en faveur de l'adaptation au changement climatique en les inscrivant dans une programmation pluriannuelle.

Recommandation n° 7 : Doter le PNACC 3 d'un plan de financement complet décliné par échelle d'acteurs : État, collectivités, privé. Celui-ci doit permettre un renforcement des financements de l'adaptation sur la base d'un cadre incitatif et réglementaire.

Recommandation n° 8 : Garantir, dans le projet de loi de finances pour 2026, un renforcement des moyens humains des opérateurs participant à la mission Adaptation.

Recommandation n° 9 : Affecter la totalité du prélèvement sur le produit de la surprime CatNat aux politiques de prévention des risques naturels.

Recommandation n° 10 : Engager une réflexion pour instituer un mécanisme de revalorisation régulière du taux de la surprime CatNat.

Recommandation n° 11 : Assurer la mise en œuvre effective du fonds en faveur de la prévention des risques de retrait-gonflement des argiles (RGA) dès cette année et prévoir une augmentation du budget qui lui est alloué dans le projet de loi de finances pour 2026, pour atteindre 50 millions d'euros.

Recommandation n° 12 : Mettre en place un fonds d'adaptation des territoires littoraux au recul du trait de côte dès le projet de loi de finances pour 2026, sur la base des recommandations du Comité National du Trait de Côte

INTRODUCTION

L'Accord de Paris visait à limiter le changement climatique à + 1,5 °C au niveau mondial par rapport à l'ère préindustrielle ⁽¹⁾. Pourtant, au rythme des émissions mondiales annuelles de gaz à effet de serre, cet objectif pourrait bien être manqué d'ici trois ans, d'après un collectif de chercheurs soutenu par le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et Météo-France ⁽²⁾.

Loin de mettre un point d'arrêt aux efforts entrepris pour l'atténuation de nos émissions face au changement climatique, ce constat invite l'État à prendre la mesure de ce bouleversement déjà à l'œuvre et à anticiper ses conséquences à travers une stratégie d'adaptation ambitieuse pour protéger les Françaises et les Français.

Le Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 3), publié en 2025, se fonde sur une trajectoire de changement climatique à + 4 °C et fixe des objectifs ambitieux. Or l'évaluation des financements nécessaires pour l'adaptation au changement climatique est complexe et il n'existe pas de chiffrage exhaustif des besoins. De plus, les financements actuels sont insuffisants pour couvrir les coûts des mesures prioritaires, estimés à 2,3 milliards d'euros supplémentaires par an par l'Institut de l'Économie pour le Climat (I4CE). Malgré l'urgence de la situation, on peut légitimement s'interroger sur la capacité des services de l'État et des opérateurs à mettre en œuvre le PNACC 3.

En effet, il semble que le Gouvernement entende déployer ce plan à moyens constants, sans augmentation significative des financements. C'est ce qui ressort de l'examen du financement des politiques concernées par l'adaptation au changement climatique qui sont dans le périmètre du rapport, spécial, et en particulier celles financées par les programmes 113 *Paysages, eau et biodiversité*, 181 *Prévention des risques* et 380 *Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires*. Or les fonds finançant l'adaptation au changement climatique, comme le Fonds Barnier et le Fonds vert, ne suffisent pas à répondre aux besoins croissants en matière de prévention des risques naturels.

De plus, les moyens humains sont insuffisants, avec une baisse significative des effectifs du pôle ministériel en charge de l'écologie et de l'aménagement du territoire et des tensions sur les effectifs d'opérateurs aussi cruciaux que les agences de l'eau (rattachées au programme 113), l'Ademe (rattaché au programme 181) ou encore le Cerema et Météo-France (rattachés au programme 159 *Expertise, information géographique et météorologie*). Cette situation limite leur capacité à accompagner efficacement les collectivités territoriales alors que leur besoin en ingénierie est important et qu'elles ont un rôle clé à jouer dans la politique d'adaptation au changement climatique.

(1) <https://unfccc.int/fr/a-propos-des-ndcs/l-accord-de-paris>.

(2) https://www.lemonde.fr/planete/article/2025/06/19/limiter-le-rechauffement-climatique-a-1-5-c-est-desormais-inatteignable_6614266_3244.html.

Tous nos territoires sont touchés par le changement climatique : cyclones répétés dans les outre-mers (Chido et Garance en 2024), affaissements et mouvements de terrains en montagnes et en vallées, déplacement du trait de côte et fragilisation des espaces littoraux, sécheresses agricoles et retraits-gonflements des argiles dans les territoires habités, canicule, inondations, sans parler d'une fragilisation critique de la ressource en eau, y compris par l'aggravation des pollutions anthropiques.

C'est pourquoi le présent rapport propose des pistes pour renforcer les moyens financiers et humains alloués à la politique d'adaptation au changement climatique et garantir une mise en œuvre efficace du PNACC 3.

I. L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE, UNE POLITIQUE INDISPENSABLE DONT LE FINANCEMENT N'EST PAS ÉVALUÉ

Les effets du changement climatique vont s'accroître dans les années à venir et plaident en faveur d'une mise en œuvre effective de la politique volontariste d'adaptation prévue par le PNACC 3, qui prend en compte un scénario plus pessimiste que celui de l'Accord de Paris. S'il est aujourd'hui difficile de déterminer quels sont les moyens réservés précisément à l'adaptation au changement climatique par l'État, ce qui entrave la planification de l'effort, de nombreuses actions déjà menées (par exemple par les opérateurs) doivent être généralisées pour que s'impose le temps de l'action publique pour l'adaptation au changement climatique.

A. L'URGENCE DE RENFORCER LES POLITIQUES D'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE, ACTÉE PAR LE PNACC 3

Au niveau mondial, sur la décennie 2011-2020, le changement climatique a atteint 1,1 °C par rapport à l'ère préindustrielle, et avant la fin de la décennie, le cap des 1,5 °C devrait être atteint. Les océans se réchauffant moins vite que les terres, du fait de l'inertie thermique des grandes quantités d'eau qu'ils contiennent, l'essentiel de cette évolution se concentre au-dessus des masses continentales. Ainsi, **en France métropolitaine, le changement climatique a déjà atteint 1,7° C par rapport à l'ère préindustrielle** sur la dernière décennie. Si le cumul annuel moyen des précipitations ne montre pas de tendance marquée depuis 1960 à l'échelle de la France, des différences sont visibles entre le Nord du pays (marqué par une tendance à la hausse) et le Sud (marqué par une tendance à la baisse). De plus, la fréquence et l'intensité des événements pluvieux extrêmes se sont accentuées. En outre, le changement climatique renforce l'intensité et la durée des sécheresses des sols, qui ont été multipliées par deux depuis les années 1960 ⁽¹⁾.

La communauté internationale s'est progressivement mobilisée pour tenter d'atténuer le changement climatique. **La mobilisation internationale s'avère à ce jour insuffisante pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris**, qui a été adopté en décembre 2015 lors de la COP 21, et est entré en vigueur en novembre 2016. Cet accord vise à maintenir l'augmentation de la température moyenne « *bien au-dessous de 2° au-dessus des niveaux pré-industriels* » et à « *poursuivre les efforts pour limiter l'augmentation de la température à 1,5° au-dessus des niveaux pré-industriels* ». Il est à craindre que la stabilisation intervienne à un niveau de température moyenne plus élevé que les 1,5 à 2 °C escomptés au moment de la COP 21 ⁽²⁾. Dans son rapport du 20 mars 2023, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) montre que les émissions

(1) Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, *La trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC)*, 2024, p.4-5.

(2) Cour des Comptes, *Rapport public annuel 2024. L'action publique en faveur de l'adaptation au changement climatique*, p.108-113.

mondiales de gaz à effet de serre ont continué à augmenter fortement entre 2010 et 2019. Si elles ont baissé à la suite de la crise de la Covid-19, elles ont retrouvé en 2021 et 2022 des niveaux équivalents à ceux précédant la crise, ce qui devrait conduire à ce que le climat continue à se réchauffer. La France elle-même n'a diminué ses émissions de gaz à effet de serre que de 1,8 % en 2024. Les impacts du changement climatique vont continuer à s'aggraver au fur et à mesure du réchauffement mondial ⁽¹⁾. S'il ne précise pas les probabilités d'atteindre différents niveaux de réchauffement à différentes périodes, le GIEC indique que, quel que soit le scénario d'émissions de gaz à effet de serre, **le réchauffement mondial de 1,5 °C par rapport à l'ère préindustrielle sera atteint dès le début des années 2030** et qu'il se poursuivra jusqu'à l'atteinte de la neutralité carbone au niveau mondial, un scénario jugé optimiste par le collectif de chercheurs soutenu par le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et Météo-France cité en introduction ⁽²⁾. En outre, le GIEC estime que les engagements des États en application de l'Accord de Paris conduisent à un réchauffement mondial médian de 2,8 °C en 2100 ⁽³⁾. Enfin, les politiques effectivement mises en œuvre aujourd'hui mènent plutôt à un réchauffement mondial médian de 3,2 °C en 2100 ⁽⁴⁾.

Pourtant, les rapporteurs spéciaux rappellent que le coût de l'inaction face au changement climatique est toujours supérieur au coût de l'adaptation. En effet, l'inaction engendrerait une perte de 5 % à 10 % du PIB mondial d'ici la fin du siècle (avec des pertes encore plus fortes pour les pays les moins développés) contre 1 % pour celui de l'action selon le rapport Stern ⁽⁵⁾. Selon la Cour des comptes *« il est établi que, au niveau mondial, le coût de l'inaction climatique est supérieur, à terme, au coût de l'action. Si les estimations sont variables, le coût macroéconomique de l'inaction pourrait, pour les plus pessimistes, atteindre 15 points de PIB en 2050 et 30 points à l'horizon 2100. »* ⁽⁶⁾. À titre d'exemple, selon France Urbaine, la canicule de 2022 a coûté plus de 2 milliards d'euros à l'économie française, dont une part significative supportée par les collectivités urbaines. Le défaut d'adaptation représenterait, quant à lui, une perte allant jusqu'à 7 % des bénéfices pour les entreprises qui ne s'adaptent pas aux risques climatiques d'ici 2035, si l'on reprend les données du Forum économique mondial de décembre 2024. Le bénéfice socio-économique global estimé grâce à la seule connaissance plus précoce (5 ans plus tôt) de la trajectoire de changement climatique atteignait au niveau mondial 330 milliards d'euros en 2021 selon les recherches de Chris Hope de l'Université de Cambridge.

(1) Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, *La trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC)*, 2024, p.6.

(2) https://www.lemonde.fr/planete/article/2025/06/19/limiter-le-rechauffement-climatique-a-1-5-c-est-desormais-inatteignable_6614266_3244.html.

(3) Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, *La trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC)*, 2024, p.10.

(4) Gouvernement, *Document de présentation du PNACC 3*, 2025, p.10.

(5) Stern Review on the Economics of Climate Change, 2006.

(6) Cour des comptes. Finances et comptes publics la situation et les perspectives des finances publiques, juillet 2024, p.113

En 2022, 3 000 décès supplémentaires ont été dus aux vagues de chaleur. Les recours aux urgences augmentent durant les périodes de canicule. La surmortalité a atteint 5 000 décès en 2023 au cours de l'été ⁽¹⁾. L'exposition est particulièrement forte pour les personnes travaillant à l'extérieur (dans les secteurs du bâtiment, de l'agriculture...), pour les ménages dans des logements mal isolés, particulièrement en ville, où se manifeste le phénomène de l'îlot de chaleur urbain.

En ce qui concerne la France, le changement climatique conduira à une augmentation des températures moyennes et une hausse du nombre de jours de vagues de chaleur en été et du nombre de nuits tropicales. Il aura des effets sur les précipitations et le cycle de l'eau. Les précipitations risquent d'augmenter en hiver et, en montagne, elles peuvent avoir lieu davantage sous forme de pluie et moins sous forme de neige. En été, on s'attend à une baisse des précipitations (notamment dans la moitié sud de la France) et à une augmentation de la durée des épisodes de sécheresses météorologiques. L'intensité des pluies risque d'augmenter (notamment dans la moitié Nord de la France), de même que le risque d'inondations. La diminution des pluies en été, couplée à l'augmentation de l'évapotranspiration sous l'effet du réchauffement, conduit à une intensification des sécheresses du sol et hydrologiques. La baisse des précipitations sous forme de neige posera des problèmes de renouvellement des stocks d'eau, tandis que le contraste saisonnier marqué entre le niveau de précipitations l'hiver et l'été amplifiera l'inadéquation entre les besoins et les ressources en eau. En montagne, la hausse des températures risque de déstabiliser certains sols et parois cimentés par le gel, entraînant l'augmentation des glissements de terrains et des effondrements rocheux. Dans les territoires urbanisés, l'alternance attendue de périodes de sécheresse et de fortes précipitations risque de renforcer le phénomène de retrait-gonflement des argiles, qui fragilise les maisons individuelles implantées sur des sols argileux. Elle peut aussi fragiliser les infrastructures de transport, les réseaux d'énergie, d'eau et de télécommunications. Enfin, le changement climatique provoquera une hausse du niveau des mers qui accélérera le phénomène d'érosion du trait de côte et rendra plus fréquentes les submersions marines ⁽²⁾. **Cette situation implique de mettre en œuvre une politique volontariste d'adaptation au changement climatique**, qui prenne en compte des scénarios plus pessimistes que celui de l'Accord de Paris, tout en poursuivant une politique d'atténuation du changement climatique.

L'adaptation au changement climatique peut se définir comme une démarche d'ajustement au climat actuel ou attendu, ainsi qu'à ses conséquences. **Le changement climatique suppose de s'adapter à trois catégories de phénomènes** : des températures globalement plus élevées ; des modifications physiques structurelles à long terme découlant de l'élévation des températures (comme la hausse du niveau de la mer ou la fonte des glaciers) et des événements

(1) <https://www.santepubliquefrappe.fr/annuale.fr/presse/2024/bilan-canicule-et-santeun-ete-2023-marque-par-4-episodes-de-canicule-avec-un-impact-sanitaire-important>.

(2) Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, *La trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC)*, 2024, p.11-13.

climatiques ponctuels extrêmes (comme des vagues de chaleur, des sécheresses, des pluies extrêmes, des inondations de grande ampleur, des submersions marines).

À la différence des politiques d'atténuation, les politiques d'adaptation sont plus progressives et, au regard des effets variés du changement climatique, elles sont nécessairement territorialisées. Les rapporteurs insistent sur le caractère différencié selon les territoires de ces évolutions qui sont soumises à de nombreux facteurs géophysiques. Par exemple, la Bretagne pourrait à la fois connaître dans les années à venir davantage de périodes de sécheresses et davantage d'inondations : l'éloignement des nappes phréatiques de la surface et la composition des sols favorisant le ruissellement, les précipitations occasionnelles violentes ne permettront plus d'assurer une disponibilité de la ressource en eau sur l'ensemble de l'année, selon l'agence de l'eau Loire-Bretagne. La connaissance de ces caractéristiques uniques et des réponses adaptées à apporter ne pourra se faire qu'à travers l'expertise des opérateurs qui accompagnent nos collectivités. Autres exemples, les communes littorales sont confrontées à des défis liés à la hausse du niveau de la mer tandis que les communes de montagne doivent faire face à la diminution de la couverture neigeuse en hiver. Les villes doivent gérer le phénomène des îlots de chaleur tandis que les zones rurales sont confrontées aux effets de la sécheresse. Il convient de préciser qu'entre politiques d'atténuation et d'adaptation, les actions peuvent parfois se recouper et permettre d'atteindre plusieurs objectifs positifs : par exemple, la végétalisation permet de capter du carbone (et donc d'atténuer le changement climatique) et en même temps de rafraîchir (et donc de favoriser l'adaptation au changement climatique).

Le 10 mars 2025, le Gouvernement a publié le troisième plan national d'adaptation au changement climatique, après des consultations qui ont débuté en 2022. Le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) constitue le cadre des politiques d'adaptation au changement climatique de la France. Le PNACC 1 date de 2011 et le PNACC 2 de 2018.

Les cinq axes du PNACC 3

Le nouveau PNACC comprend 52 mesures organisées autour de cinq axes :

– Axe 1 : Protéger la population

Cet axe renforce ou instaure de nouvelles mesures d'action pour protéger la population face aux effets déjà perceptibles du changement climatique. Par exemple, le déploiement des solutions fondées sur la nature doit permettre de réduire la vulnérabilité des territoires.

– Axe 2 : Assurer la résilience des territoires, des infrastructures et des services essentiels

Le deuxième axe du PNACC décline la dimension territoriale du plan. Il prévoit des mesures visant à intégrer les enjeux de l'adaptation dans toute l'action publique dans les territoires, tant en matière de financement de projets et d'ingénierie territoriale que de stratégie de planification publique.

– Axe 3 : Adapter les activités humaines : assurer la résilience économique et la souveraineté alimentaire, économique et énergétique de la France à + 4 °C

Cet axe se concentre sur les actions ciblant les secteurs identifiés comme étant les plus vulnérables aux effets du changement climatique, tels que l'agriculture et l'industrie agroalimentaire, la pêche, le tourisme, et l'industrie du bois. Il vise à leur fournir les outils pour intégrer la question du climat futur dans leurs décisions structurantes.

– Axe 4 : Protéger notre patrimoine naturel et culturel

Cet axe comporte des actions de conservation, notamment dans les espaces protégés, et de restauration des écosystèmes en tenant compte du climat futur et prévoit des actions pour les sites fragiles du patrimoine culturel.

– Axe 5 : Mobiliser les forces vives de la Nation pour réussir l'adaptation au changement climatique

Cet axe doit permettre que chaque acteur, chaque corps de métier prenne dans son travail et son quotidien le réflexe de l'adaptation.

La préparation du PNACC 2 ayant été engagée dans la foulée de l'Accord de Paris, il se fondait sur l'hypothèse d'une hausse des températures de 2 °C au niveau mondial par rapport à l'ère préindustrielle. **À la différence du PNACC 2, le PNACC 3 est fondé sur un scénario plus pessimiste de dérèglement climatique.** Sa préparation a pris en compte un scénario fondé sur le consensus scientifique qui prévoit une hausse des températures moyennes par rapport à l'ère préindustrielle de 2 °C en 2030, 2,7 °C en 2050 et 4 °C en 2100. **Cette trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC)** est devenue la trajectoire nationale de référence pour l'adaptation de la France au changement climatique. Elle a vocation à être révisée à échéances régulières en fonction du niveau de réchauffement mondial atteint et des projections scientifiques, afin d'ajuster, le cas échéant, le rythme d'adaptation.⁽¹⁾ La TRACC **n'a actuellement pas de valeur juridique** alors qu'elle sert de fondement au PNACC 3. Elle ne peut donc être rendue opposable aux acteurs. C'est pourquoi les rapporteurs spéciaux proposent de consacrer l'existence de la TRACC dans la partie législative du code de l'environnement. L'adaptation au changement climatique doit être reconnue comme priorité nationale et inscrite en ces termes dans le code de l'environnement et définie par décret. Elle doit préciser notamment les niveaux de réchauffement climatique attendus sur l'ensemble du territoire métropolitain et des territoires d'outre-mer. Elle doit également être révisée au plus tous les cinq ans après avis publié du Haut conseil pour le climat. Les rapporteurs suggèrent également que les politiques publiques et les mesures mises en œuvre par l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements en faveur de l'adaptation au changement climatique en tiennent compte. Ils proposent aussi que l'analyse de vulnérabilité préalable à l'élaboration des plans et programmes et que l'évaluation environnementale des projets, des plans et programmes et des documents d'urbanisme tiennent compte de la TRACC.

(1) Gouvernement, Document de présentation du PNACC 3, 2025, p.10.

Par ailleurs, de tels changements ne sauraient être entrepris sans être en cohérence avec l'ensemble de la Stratégie française énergie et climat.

Enfin, pour permettre une codécision des parties prenantes sur les territoires, le PNACC 3 a chargé le Secrétariat Général de la Planification Écologique du suivi et de la synthèse des travaux des COP régionales. Inspirées des *Conferences of the Parties* (COP) réunissant les États parties à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, elles visent à définir au sein de chaque région les leviers d'actions permettant d'atteindre les objectifs nationaux de réduction de GES et de protection de la biodiversité depuis 2023. Elles intégreront donc désormais aussi les enjeux liés à l'adaptation, afin de construire des feuilles de route sur ces thématiques. La méthode participative des COP repose sur quatre étapes :

- un diagnostic effectué conjointement par l'ensemble des participants et qui présente les actions des collectivités, réalisées et celles en cours ;
- un débat où sont proposés des objectifs concrets aux acteurs territoriaux ;
- un partage à l'échelle des territoires infrarégionaux (départements et périmètres des CRTE ⁽¹⁾) avec une déclinaison indicative des actions à mener ;
- une feuille de route pour matérialiser le choix des engagements pris par secteur sur le territoire, qui présentera une série de leviers concrets et des engagements d'actions à mener et décrira une trajectoire crédible permettant d'atteindre les objectifs régionaux à l'horizon 2030.

Les rapporteurs soulignent l'aspect essentiel de ces COP pour l'appropriation des défis et des solutions liées à l'adaptation au changement climatique mais remarquent que l'effacement de l'État interroge sur la gouvernance globale du dispositif.

Recommandation° 1 : Consacrer l'existence de la TRACC dans la partie législative du code de l'environnement comme priorité nationale précisant les niveaux de réchauffement climatique attendus sur l'ensemble du territoire, révisés au plus tous les cinq ans après consultation du Haut conseil pour le climat (HCC). La TRACC devra alors être prise en compte lors de toute politique publique, analyse de vulnérabilité et évaluation environnementale de projets.

Recommandation n° 2 : Renforcer la place de l'adaptation au sein de la SNBC 3 (Stratégie nationale bas-carbone n° 3) et de la PPE 3 (Programmation pluriannuelle de l'énergie n° 3) pour veiller à la cohérence globale de la Stratégie française énergie et climat.

Recommandation n° 3 : Établir une estimation actualisée du coût de l'inaction et de l'action face au changement climatique, à l'échelle nationale, européenne et mondiale. Celle-ci doit pouvoir se mesurer en point de PIB, en pertes de chiffres d'affaires et d'emploi des entreprises. Ses conséquences doivent aussi se détailler par exemple en termes d'assurabilité, sur le bâti existant et l'évolution des marchés immobiliers ou encore en termes de souveraineté alimentaire.

(1) Contrats de relance et de transition écologique.

B. LA DIFFICULTÉ DE DÉTERMINER LES FINANCEMENTS À ALLOUER À L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Dans son rapport *Se donner les moyens de s'adapter aux conséquences du changement climatique en France : de combien parle-t-on ?* publié en 2022, **I4CE évalue à 2,3 milliards d'euros supplémentaires par an** pour l'État et les collectivités territoriales le coût que représenteraient 18 mesures d'adaptation prioritaires comme la protection de la ressource en eau, la lutte contre l'effet d'îlot de chaleur urbain, l'accompagnement de la recomposition des territoires littoraux face à la montée du niveau de la mer ou encore l'accompagnement de la diversification et de la transition des économies de montagne ⁽¹⁾. **Toutefois, le PNACC 3 dénombre 52 mesures, et l'évaluation d'I4CE est loin d'être exhaustive.** Dans son rapport *Anticiper les effets d'un réchauffement de + 4 °C : quels coûts de l'adaptation ?* de 2024 ⁽²⁾, le think tank montre **qu'il n'existe pas, pour l'heure, de réponse unique sur le coût de l'adaptation au changement climatique de la France, un travail d'uniformisation et de programmation sur lequel le PNACC 3 n'est pas non plus venu apporter de réponse.** De même, dans son rapport public annuel de 2024 consacré à *L'action publique en faveur de l'adaptation au changement climatique*, la Cour des Comptes souligne « l'absence de chiffrages exhaustifs et cohérents pour l'ensemble des acteurs publics » ⁽³⁾ des besoins financiers pour l'adaptation au changement climatique. Cette absence s'explique par des difficultés méthodologiques et par le fait que la plupart des acteurs n'ont généralement pas identifié les dépenses d'adaptation au changement climatique au sein de leurs actions.

De plus, le caractère territorialisé des politiques d'adaptation au changement climatique rend complexe l'appréciation des moyens budgétaires devant être mobilisés sans gouvernance descendante, ou du moins sans priorisation et aide à la décision centralisées. Cette difficulté est accrue par le grand nombre et la variété des domaines affectés par le changement climatique, la temporalité différente des divers effets du changement climatique et le fait que, selon les sujets et les échéances, les politiques d'adaptation se traduiront, soit par des mesures de corrections qui ont un coût (comme la végétalisation des villes), soit par des décisions qui n'entraînent pas de surcoût important (comme le fait d'éviter de construire en bord de littoral de nouveaux équipements). Enfin, les politiques d'adaptation s'inscrivent parfois dans des politiques de prévention des risques préexistantes et il n'est pas forcément aisé d'identifier précisément ce qui aurait été entrepris dans le cadre du renforcement tendanciel de ces politiques, de ce qui relève de la prise en compte des effets du changement climatique ⁽⁴⁾. Cependant, des

(1) Vivian Depoues, Guillaume Dolques, Morgane Nicol, *Se donner les moyens de s'adapter aux conséquences du changement climatique en France : de combien parle-t-on ?*, 28 juin 2022, p.15.

(2) Vivian Depoues, Guillaume Dolques, Morgane Nicol, *Anticiper les effets d'un réchauffement de +4 °C : quels coûts de l'adaptation ?*, 5 avril 2024, <https://www.i4ce.org/publication/anticiper-effets-rechauffement-4-degrees-adaptation-climat/>.

(3) Cour des Comptes, *Rapport public annuel 2024. L'action publique en faveur de l'adaptation au changement climatique*, p.129.

(4) *Ibid.*, p.116-129.

travaux sont en cours. **Ainsi, I4CE mène actuellement un projet de recherches** visant à assurer le suivi des moyens engagés et des besoins pour l'adaptation au changement climatique des territoires ⁽¹⁾ et une première publication est prévue en septembre 2025. Les rapporteurs invitent leurs collègues de la commission des finances à s'en saisir à publication, en vue du projet de loi de finances pour 2026.

S'il existe des budgets finançant spécifiquement l'adaptation (comme certaines actions du programme 181 ou l'axe 2 « *Adapter les territoires au changement climatique* » du Fonds vert porté par le programme 380), **certains budgets, comme celui du programme 113 (*Paysages, eau et biodiversité*), contribuent par nature à l'adaptation sans qu'il soit possible de déterminer précisément en leur sein quelle part est consacrée uniquement à l'adaptation.**

En ce qui concerne **le programme 181**, les politiques d'adaptation au changement climatique reposent notamment sur les actions 10 « Prévention des risques naturels et hydrauliques » et 14 « Fonds de prévention des risques naturels majeurs » (dit « Fonds Barnier »), relatives à la politique de prévention des risques naturels. La prévention des risques naturels consiste à anticiper les conséquences des événements prévisibles et, lorsque c'est possible, à les éviter ou en atténuer les effets. L'accompagnement des collectivités repose pour une large partie sur l'action 14. Selon la direction générale de la prévention des risques (DGPR), « *plus de la moitié des crédits mobilisés en 2024 au titre du fonds Barnier l'ont été au bénéfice des collectivités territoriales, via des subventions pour les études et actions de prévention, notamment pour l'élaboration et la mise en œuvre de programmes d'action de prévention des inondations (PAPI) ou de stratégies territoriales pour la prévention des risques en montagne (STEPRIM)* ». Les moyens humains en faveur de la prévention des risques naturels ont augmenté entre 2023 et 2024, passant de 1 299 ETP (équivalents temps plein) à 1 306 ETP. Le budget alloué à l'action 10 a été relativement stable entre la loi de finances initiale pour 2020 (où il était de 37,2 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement) et la loi de finances initiale pour 2024 (où il était de 37,8 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement). Le Fonds Barnier, porté par l'action 14, qui est l'outil principal de financement de la prévention des risques naturels majeurs, a été intégré au budget général de l'État par la loi de finances pour 2021. Ses ressources sont passées de 205 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement dans la loi de finances initiale pour 2021 à 225 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 220 millions d'euros en crédits de paiement dans la loi de finances initiale pour 2024 ⁽²⁾. Le Fonds Barnier est intervenu pour indemniser un grand nombre d'aléas en 2024, pour des montants variés, comme indiqué dans le tableau ci-dessous :

(1) I4CE, « *Datadapt : assurer le suivi des moyens engagés et des besoins pour l'adaptation au changement climatique des territoires* », <https://www.i4ce.org/projet/datadapt-assurer-suivi-moyens-engages-besoins-adaptation-changement-climatique-territoires-climat/>.

(2) Source : Direction générale de la prévention des risques.

RÉPARTITION DES MONTANTS DU FONDS BARNIER PAR TYPE D'ALÉA EN 2024

(en millions d'euros)

	AE	CP
Avalanche	0,5	0,8
Cavité souterraine	6,5	10,3
Incendie	0,3	0,6
Inondation	182,8	163,7
Multirisque	21,0	21,5
Mouvement de terrain	8,6	11,5
Submersion	9,9	11,7
Séisme	32,0	15,8
Volcanisme	0,4	0,8
Total	261,9	236,6

Source : Direction générale de la prévention des risques.

Auditionnée par les rapporteurs, la DGPR remarque que les demandes de subventions pour agir et s'adapter face au changement climatique augmentent d'année en année. Sans événement exceptionnel (et sans que des réserves aient été prévues pour couvrir leur survenue), le niveau de dépenses attendu par l'administration est proche de 300 millions d'euros en année pleine. Une augmentation continue des moyens nécessaires doit donc être actée pour assurer la pérennité de ce système.

En outre, il faut souligner la complémentarité des actions de la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB), et de la direction générale de la prévention des risques, au travers des programmes 181 et 380, dans un même objectif de prévention et d'adaptation. Par exemple, neuf départs de feu sur dix sont d'origine humaine et provoqués dans les zones de contact entre les forêts et les territoires urbanisés. Certains aménagements de ces espaces ont donc pu être financés grâce au Fonds Vert, et ne reposaient pas uniquement sur le Fonds Barnier. Aussi, le montant précédemment évoqué pour la prévention des risques ne reflète qu'une partie des moyens actuellement nécessaires à l'adaptation des territoires.

La prévention des risques naturels majeurs est donc également financée par l'axe 2 du programme 380, qui concerne spécifiquement l'adaptation au changement climatique et l'amélioration du cadre de vie. La DGPR a précisé aux rapporteurs spéciaux que, pour éviter les financements croisés entre les programmes 181 et 380, les projets des collectivités éligibles à un financement du Fonds vert sont ceux qui ne peuvent pas bénéficier du Fonds Barnier, c'est-à-dire les communes non couvertes par un plan de prévention des risques naturels. L'axe 2 du programme 380 finance aussi des mesures d'adaptation des territoires aux effets certains du changement climatique (comme l'adaptation des espaces au recul du trait de côte ou la renaturation des villes et des villages, ce qui permet de lutter contre le phénomène d'îlots de chaleur urbain). Selon les données communiquées par la DEB, en 2023, l'axe 2 du Fonds vert a représenté 1 859 des dossiers retenus (sur un total de 10 683 dossiers acceptés) et 276,5 millions d'euros engagés (sur un total de 1,99 milliard d'euros engagés). En 2024, l'axe 2 représentait 2 190 dossiers

acceptés (sur un total de 8 492 dossiers acceptés) et 219,1 millions d’euros engagés (sur un total de 1,6 milliard d’euros engagés).

D’après les services du ministère auditionnés par les rapporteurs, en 2023 et 2024, plus de 29 000 dossiers ont été déposés pour bénéficier d’accompagnements au titre du Fonds Vert, et 18 000 ont été acceptés dont près de 9 000 en 2024, malgré la chute drastique des autorisations d’engagement allouées. L’écart entre le nombre de dossiers déposés et le nombre de projets retenus pour l’accompagnement financier s’explique pour les services ministériels par une phase d’attente nécessaire au mûrissement du projet et des erreurs effectuées par les postulants, qui n’étaient pas éligibles au dispositif pour leurs projets. Toutefois, les services du ministère indiquent qu’il n’existe pas de « couperet temporel », les dossiers étant conservés par la direction d’une année sur l’autre.

Les mesures de renaturation des villes et de prévention des inondations sont celles qui ont eu le plus de succès, comme le montre le tableau ci-dessous :

RÉPARTITION DES DÉPENSES DE L’AXE 2 DU FONDS VERT

	2023		2024	
	Dossiers acceptés	Montant des subventions attribuées (en millions d’euros)	Dossiers acceptés	Montant des subventions attribuées (en millions d’euros)
Appui financier aux collectivités dans la prévention des inondations	400	45,4	356	37,8
Appui aux collectivités de montagne soumises à des risques émergents	94	13	83	6,8
Renforcement de la protection des bâtiments des collectivités d’outre-mer contre les vents cycloniques	6	1,3	25	5,5
Prévention des risques d’incendies de forêt	483	31,2	576	21,2
Recul du trait de côte	36	12	33	5,6
Renaturation des villes	840	148,2	1 117	142,2
Total	1 859	251,1	2 190	219,1

Source : Direction de l’eau et de la biodiversité.

Les actions en faveur de l’adaptation financées par le Fonds vert se sont élargies à l’occasion de l’adoption de la loi de finances initiale pour 2025. Le Fonds vert a été doté d’une enveloppe de 200 millions d’euros destinée à financer les actions inscrites dans les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) adoptés par des établissements publics de coopération intercommunale ou des structures les regroupant (syndicat mixte, pôle métropolitain, *etc.*). Le total de l’enveloppe mobilisée pour l’adaptation au changement climatique ne sera connu qu’à la fin de l’année 2025 selon la direction de l’eau et de la biodiversité. En effet, les crédits de l’enveloppe qui seront mobilisés au service de l’adaptation au changement climatique dépendent, d’une part, de l’inscription de l’adaptation dans les objectifs

des PCAET adoptés et, d'autre part, de la volonté des élus locaux de mobiliser cette enveloppe pour financer les actions relevant de l'adaptation.

Par ailleurs, si les rapporteurs spéciaux ont pu obtenir des données pour les programmes 181 et 380, il n'en va pas de même pour le programme 113, qui est pourtant un des piliers de la politique d'adaptation au changement climatique, notamment pour la politique de l'eau, la gestion du littoral ou encore la protection des milieux naturels et des espèces, notamment grâce à la mise en œuvre de la Stratégie nationale biodiversité 2030 ou encore au développement de solutions fondées sur la nature pour assurer la préservation, la restauration et la gestion durable des écosystèmes. La direction de l'eau et de la biodiversité a en effet indiqué aux rapporteurs spéciaux qu'« *une part significative du budget dédié au programme 113 contribue à l'adaptation sans qu'un montant précis puisse être communiqué faute d'une identification de l'adaptation dans la nomenclature budgétaire* ». De même, « *les effectifs qui contribuent à la mise en œuvre des politiques d'adaptation ne sont pas identifiés en tant que tels* » ⁽¹⁾.

La difficulté à déterminer le budget consacré aux politiques d'adaptation concerne aussi les opérateurs rattachés aux différents programmes entrant dans le périmètre du rapport. Si les rapporteurs spéciaux ont pu obtenir des précisions sur ce sujet de la part de l'Ademe, qui est rattaché au programme 181, ou encore du Cerema, qui est rattaché au programme 159, cela n'a pas été le cas par exemple pour les agences de l'eau interrogées, qui sont rattachées au programme 113. En ce qui concerne le Cerema, environ 380 ETP travaillent directement sur le sujet de l'adaptation. En termes de jours/hommes, plus de 50 000 jours/hommes ont été consacrés à l'adaptation au changement climatique en 2024, alors que l'activité sur ce sujet était quasiment nulle en 2017. Près de la moitié de ce temps est consacrée à l'appui aux territoires, 34 % au développement méthodologique, 18 % à la recherche, 4 % à l'édition et à la diffusion de connaissances ⁽²⁾. En ce qui concerne l'Ademe, dont les missions s'articulent historiquement autour de la lutte contre les pollutions, 9 ETP sont consacrés aux politiques d'adaptation au changement climatique au siège et 5 dans les directions régionales ⁽³⁾, ce qui peut apparaître comme étant relativement faible.

En effet, l'Ademe est un opérateur essentiel pour accompagner l'adaptation des exploitations agricoles face aux conséquences du changement climatique. Avec le Cerema, cette agence s'est vue confier fin 2024 le pilotage de l'expérimentation « Mission Adaptation », qui permet d'améliorer la coordination des opérateurs de l'État, à travers l'accompagnement d'une centaine de collectivités-pilotes volontaires.

Loin d'être trop dépensier, l'opérateur ne peut en l'état répondre à la demande croissante d'expertise pour la résilience de notre souveraineté agricole.

(1) Source : Direction de l'eau et de la biodiversité.

(2) Source : Cerema.

(3) Source : Ademe.

Sur l'ensemble du Fonds de planification écologique du Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, 21,8 millions d'euros ont été engagés en 2024, là où la demande atteint 73 millions d'euros la même année. Sur le volet « adaptation » du dispositif, 11 % des exploitations accompagnées demandent des diagnostics individuels.

Quinze diagnostics territoriaux, engageant 80 parties prenantes, sont réalisés notamment en Nouvelle-Aquitaine, en Occitanie ou encore en Auvergne-Rhône-Alpes : la demande d'adaptation des territoires agricoles apparaît importante à toutes les échelles. Si l'Ademe tente d'y répondre, la généralisation de cette expertise est aussi une question de moyens pour mener un vaste panel de projets.

Par exemple, l'Ademe est aussi l'opérateur qui accompagne les viticulteurs occitans pour le maintien des vignobles de Cahors, Fronton et Gaillac, avec pour objectif d'assurer la pérennité de la filière entière face au changement climatique. Dans les Hauts-de-France, l'Ademe accompagne les filières « légumes frais » à s'adapter à des horizons de 10, 20 et 30 ans, en conseillant le déplacement des légumes d'été du Sud vers le Nord et en mobilisant l'ensemble de la chaîne de valeur pour anticiper les freins et les opportunités d'un secteur qui serait rapidement mis à mal autrement. En Gironde, l'Ademe est un acteur clé pour accélérer le développement de nouvelles filières comme le chanvre et l'olive, pour développer sur le territoire une agriculture durable, décarbonée et nourricière. Son expertise est reconnue pour proposer une diversification et de nouveaux circuits de transformation et de valorisation adaptés au changement climatique. Dans le Nord de l'Isère, les éleveurs de bovins laitiers sont accompagnés pour mettre en place des pratiques permettant de limiter leurs impacts sur le climat et de s'adapter à la variabilité climatique : l'autonomie en intrants est favorisée par une adaptation du système fourrager et du troupeau, une meilleure articulation des productions de viande et de lait, et le maintien des prairies (ce dernier point étant aussi important pour la filière que pour un objectif d'adaptation de nos paysages au changement climatique). On pourrait encore citer le soutien de l'opérateur à la filière de la noisette, qui va permettre de pérenniser la production de noisettes en France en adaptant les parcelles de production pour atténuer les impacts climatiques à venir et mener une réflexion sur les nouveaux types de vergers à planter.

Loin de s'arrêter à ces exemples, l'Ademe met en place dans ses directions régionales une méthodologie à l'échelle des filières volontaires : la démarche Adapt'Agro. Appuyée sur un guide théorique ⁽¹⁾, elle permet depuis 2019 de soutenir la transition et l'adaptation des filières. Les exploitations bovines « lait » et « viande » de Nouvelle-Aquitaine disposent ainsi depuis 2023 d'un guide finalisé ⁽²⁾, tout comme les filières de la lentille et de la pomme dans le Berry depuis 2024. En Bretagne, 2024 aura vu le lancement de deux démarches Adopt'Agro pour

(1) <https://librairie.ademe.fr/changement-climatique/599-comment-developper-sa-strategie-d-adaptation-au-changement-climatique-a-l-echelle-d-une-filiere-agroalimentaire-.html>.

(2) <https://librairie.ademe.fr/agriculture-alimentation-foret-bioeconomie/6342-rapport-adapt-agro.html>.

la conserverie de légumes et la production laitière, en lien avec des bureaux d'études spécialisés.

L'Ademe réalise aussi via Solagro l'animation de la communauté d'utilisateurs de « Climadiag Agriculture » ⁽¹⁾, une base de données portée par Météo France, qui permet pour chaque acteur d'identifier et de prévoir les conséquences du changement climatique auxquelles il doit pouvoir s'adapter. Indispensable courroie de transmission de la connaissance scientifique, l'Ademe faisait état à la mi-2024 de plus de 3 500 utilisateurs de la plateforme. Des webinaires sont organisés à destination des utilisateurs, notamment pour illustrer des cas d'usages des indicateurs, basés sur des retours d'expérience, et expliciter l'intégration de la TRACC.

Les rapporteurs spéciaux soulignent donc l'efficiencia de cet opérateur, déjà fortement mobilisé, pour adapter le système agricole français au changement climatique. Ils notent que ces réalisations reposent sur 14 ETP (5 en directions régionales et 9 au siège). Lors de son audition, l'opérateur a souligné que le goulet d'étranglement principal pour les collectivités restait la disponibilité et la pérennisation d'un chargé de mission sur l'adaptation. Un manque que l'agence ne saurait combler alors qu'au 1^{er} janvier 2025, sa trésorerie est quasi nulle (15 millions d'euros à rapporter à un budget dépassant le milliard d'euros) en raison des annulations en cours d'année ayant pénalisé la subvention pour charges de service public versé par l'État à l'Ademe à hauteur de 50 millions d'euros.

Par ailleurs, les rapporteurs se demandent si le schéma d'emplois permet réellement d'anticiper la réalisation du PNACC 3. En effet, les moyens humains de l'Agence ont été renforcés de 99 ETP et ETPT en 2024. Une hausse qui répond à l'accroissement de l'activité de l'agence, mais surtout au recours massif à l'emploi temporaire, qui représentait des surcoûts importants et faisait courir de forts risques juridiques et opérationnels à l'Ademe. Si les modalités et les délais de recrutement n'ont pas permis de saturer l'ensemble des ETPT en 2024, ces 99 postes ont bien été pourvus au cours de l'année. Or sur l'adaptation au changement climatique en particulier, seul un nouvel ETP a été recruté (afin de couvrir la mise en œuvre de la méthodologie « ACT Adaptation » et les diagnostics de résilience climatique pour l'adaptation des entreprises).

Pourtant, nous l'avons vu, les besoins sont considérables, en particulier du côté des moyens humains. Pour mesurer l'utilité de l'opérateur et son caractère opérationnel, les rapporteurs incitent d'ailleurs les parlementaires à suivre une des formations que l'Ademe propose, en présentiel ou en e-learning ⁽²⁾. D'ailleurs, le PNACC 3 a identifié la formation comme un enjeu essentiel pour aider à la mise en place de stratégie d'adaptation dans les territoires. Ces actions nécessiteront des

(1) <https://climadiag-agriculture.fr/>.

(2) <https://formations.ademe.fr/recherche-de-formation.html?stab=0&start=0&elearn=&folid=26&search=adaptation&profil=&theme=&formtype=®ion=&btnsearch=btnsearch>.

moyens adaptés pour être déployées, que ce soit du côté du CNFPT ⁽¹⁾ pour la formation des agents, avec lequel l'Ademe a plusieurs collaborations pour contribuer aux contenus techniques et pédagogiques, ou du côté de la filiale de l'agence « ADEME ACT Solutions » pour former les bureaux d'études à l'accompagnement de l'initiative ACT (Accelerating Climate Transition) ⁽²⁾.

Pour accompagner cette transition, en particulier dans les petites collectivités, les représentants de l'agence auditionnés font état d'un besoin d'ingénierie environnementale supplémentaire de 1,5 ETP et 2 millions d'euros de crédits pour environ 50 collectivités. Une généralisation de cet accompagnement à l'ensemble du territoire représenterait donc plus de 1 000 ETP et près de 1,45 milliard d'euros supplémentaires à engager ⁽³⁾, desquels on pourrait retrancher les postes déjà pourvus dans les collectivités les plus grandes.

Enfin la démarche d'accompagnement de la Mission Adaptation repose sur des principes de lisibilité et de simplification par l'accompagnement et l'expertise de l'opérateur. Or, c'est bien dans ce cadre et dans une logique d'efficience que l'Ademe propose un travail réglementaire important afin d'anticiper les effets du climat. Les rapporteurs souscrivent pleinement à cette recommandation : il serait incompréhensible que la législation actuelle, « à climat donné », continue à ignorer le « réflexe adaptation » que le PNACC 3 souhaite déployer. Un travail de mise à jour des normes techniques sur les infrastructures à haute durée de vie doit être mené, par exemple comme l'entreprend le ministère avec la création d'un référent aux normes. Ce dernier doit permettre de repérer les dispositifs nécessitant une intégration de la TRACC, comme la RE2020 pour le bâtiment par exemple.

Le Cerema marque pour sa part une montée en puissance accentuée ces dernières années sur les sujets d'adaptation. Cet effort est déployé malgré des contraintes budgétaires continues, tant sur ses effectifs, que sur ses autres dépenses et malgré la recherche d'une diversité des sources de financements. Plus de 900 000 euros ont ainsi été annulés au cours de l'année 2024 sur le budget de l'opérateur, venant s'ajouter à un plan de plus 7 millions d'économies déjà réalisé, au point de ne plus pouvoir honorer certains frais de déplacement, pourtant essentiels pour accompagner au mieux les territoires. Un rôle appuyé par Départements de France, qui souligne que le Cerema est un acteur privilégié des départements, que ce soit en matière de réalisation de diagnostics des vulnérabilités, de préparation de stratégie d'adaptation au réchauffement climatique ou de politiques d'infrastructures à l'instar des routes.

En 2017, l'opérateur ne consacrait pas encore de moyens à l'adaptation, tandis qu'elle représentait en 2024, comme précisé plus haut, 50 000 jours-hommes, soit 20 % de ses effectifs. En 2024, 800 personnes ont travaillé sur un projet

(1) Centre National de la Fonction Publique Territoriale.

(2) <https://actinitiative.org/>.

(3) $(34935+1254)*1,5/50$ (<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/collectivites-locales-chiffres-2024>).

« Climat », pour accompagner l'atténuation, tandis que sur l'adaptation, c'est 380 ETP qui ont été directement mobilisés.

Néanmoins, l'opérateur semble retenu dans ses efforts, faute de développement d'une meilleure culture des risques. Aussi, les outils de simulation devraient permettre de rendre l'état des risques plus lisible et identifiable par l'ensemble des acteurs. Et ce, tout particulièrement lorsque la mémoire du risque est établie à cinq ans, un battement de cil en comparaison des changements à entreprendre. Les rapporteurs suggèrent dans l'urgence de porter une attention particulière aux sites estimés les plus sensibles pour développer cette culture du risque.

Malgré cela, le Cerema développe des expérimentations pilotes pour identifier les solutions les plus adaptées. C'est le cas par exemple du programme « +4 °C », mené avec une trentaine de collectivités, et qui ne fait pas partie de la Mission Adaptation. L'objectif est de développer des préconisations pour un panel assez représentatif des différentes collectivités : des intercommunalités, des communes urbaines et rurales, certaines proches du trait de côte ou encore en zone de montagne. Le programme permet aux collectivités, à la fin des travaux, de disposer d'une feuille de route, portant soit sur un *screening* général ou sur une seule thématique spécifique à leur territoire. Quatre millions d'euros ont ainsi été engagés sur 18 mois, dont deux tiers financés par le Cerema et un tiers par les collectivités, essentiellement pour financer des moyens humains.

Pour l'accompagnement que l'opérateur opère face aux risques de retraits - gonflements des argiles, les financements mobilisés passent principalement par des programmes budgétaires comme ceux de la mission France 2030. Aussi, l'annonce d'une enveloppe dédiée dans la mission *Écologie, développement et mobilité durable*, lors de la présentation du PNACC 3, est-il bien accueilli, à condition d'être mise en œuvre, soulignent les rapporteurs spéciaux.

Tel est d'ailleurs l'enjeu de la plupart des mesures du PNACC 3 désormais : flécher les besoins budgétaires permettant leur mise en œuvre, à travers une gouvernance lisible.

Recommandation n° 4 : Clarifier la gouvernance de chaque mesure et de l'ensemble du PNACC 3. La répartition des rôles et des actions à mettre en œuvre du rôle fédérateur de l'État et l'application des mesures par les collectivités territoriales, les entreprises, les établissements publics, les citoyens doit être davantage précisée.

Recommandation n° 5 : Élargir l'étude des impacts du changement climatique aux éventualités à haut risque, aux risques en cascade, à la sécurité du territoire national et à la défense de l'ensemble des infrastructures critiques.

II. UNE MISE EN ŒUVRE DU PNACC 3 À MOYENS CONSTANTS EST INENVISAGEABLE

La mise en œuvre du PNACC 3 doit s'appuyer sur des moyens financiers et humains appropriés pour être efficace. Or ces derniers semblent aujourd'hui sous-dimensionnés, ce qui bride notamment les possibilités d'accompagnement des collectivités territoriales, qui ont un rôle clé à jouer dans la politique d'adaptation.

A. L'ABSENCE DE VÉRITABLES MOYENS FINANCIERS SUPPLÉMENTAIRES

La présentation du PNACC 3 par la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche a été accompagnée de l'annonce des mesures budgétaires, comme l'augmentation du Fonds Barnier de 75 millions d'euros par rapport à 2024 ou le fléchage de 260 millions d'euros vers l'adaptation dans le Fonds Vert ⁽¹⁾. De plus, 30 millions d'euros viendraient abonder le fonds relatif à la prévention du retrait-gonflement des argiles (RGA). Mais, comme le relève l'IDRRI, les 30 millions d'euros de ce fonds sont bien peu face aux 11 millions de maisons situées en zone à risque. Les 260 millions d'euros issus du Fonds vert doivent financer un grand nombre de politiques et I4CE relève que « *le Fonds Vert pourrait s'avérer très sollicité puisqu'il est mentionné comme outil principal de financement de 17 mesures du PNACC* » ⁽²⁾ tandis que l'IDRRI s'inquiète du fait que la volonté d'accorder des moyens supplémentaires pour l'adaptation à travers le Fonds vert conduise à réaliser des arbitrages au détriment d'autres priorités couvertes par ce fonds.

Créé en 2023, le Fonds vert a été victime des coupes budgétaires dès 2024 avec le décret d'annulation du 21 février 2024 ⁽³⁾ et la loi de finances de fin de gestion du 6 décembre 2024 ⁽⁴⁾. Alors qu'en loi de finances initiale pour 2024, il était doté de 2,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 1,12 milliard d'euros en crédits de paiement, le montant total des crédits disponibles a été réduit à 1,6 milliard d'euros en autorisations d'engagement et à 0,64 milliard d'euros en crédits de paiement en cours d'exécution, ce qui correspond à une réduction de 36 % des autorisations d'engagement et de 43 % des crédits de paiement. En 2025, le décret du 25 avril 2025 ⁽⁵⁾ a annulé 63,25 millions d'euros en autorisations d'engagement et 61,82 millions d'euros en crédits de paiement, poursuivant cette tendance délétère. Ce fonds reste sous-dimensionné par rapport aux besoins des collectivités estimés à 11 milliards d'euros par I4CE dans son *Panorama des financements climat des collectivités locales* de septembre 2024, avec notamment

(1) <https://www.ecologie.gouv.fr/presse/presentation-agnes-pannier-runacher-du-plan-national-dadaptation-changement-climatique-pnacc>.

(2) Guillaume Dolques et Vivian Depoues, « Billet d'analyse - Le point dur du PNACC3 : la question des moyens », 11 décembre 2024, <https://www.i4ce.org/point-dur-pnacc3-question-moyens-climat/>.

(3) Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

(4) Loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024.

(5) Décret n° 2025-374 du 25 avril 2025 portant annulation de crédits.

3,2 milliards d'euros par an nécessaires pour la rénovation énergétique des bâtiments publics ⁽¹⁾.

Les annonces faites à travers le Fonds Vert ne sont pas réalisées. Le plan de rénovation des bâtis scolaires annonçait par exemple 500 millions d'euros supplémentaires en 2024 via le Fonds Vert ⁽²⁾. La réalisation est loin du compte : un montant total de subventions attribuées de 312 millions d'euros ⁽³⁾. Les rapporteurs soulignent que ce grave manquement apparaît irresponsable au vu des coûts totaux à engager pour faire face à cette urgence.

En outre, **s'il décrit précisément les actions à mener, le PNACC 3 est souvent très lacunaire sur la question des financements**. Dans son avis sur le PNACC 3, le Haut conseil pour le climat (HCC) juge d'ailleurs que « *les financements favorables à l'adaptation dans le PNACC 3 restent très insuffisants* » ⁽⁴⁾. Cette analyse est **confirmée par les retours des directions ministérielles** en charge de la mise en œuvre des programmes 113, 181 et 380, pourtant centraux dans la mise en œuvre du PNACC 3. La direction de l'eau et de la biodiversité a souligné qu'une part importante des leviers d'adaptation peut être engagée sans financements supplémentaires (car ils relèvent de la coordination, du découplage et de la planification) mais que certaines actions nécessitent un financement. De ce fait, le constat du HCC sur le manque de moyens pour le financement du PNACC 3 « *recoupe celui que l'on peut faire à l'échelle du programme 113, qui est l'un des principaux vecteurs de mise en œuvre de ces politiques* ». Les crédits du programme 113 laissent « *peu de marges pour financer l'innovation et le passage à l'échelle compte tenu de la part importante des dépenses incompressibles* » alors que « *les moyens humains sont également sous tension* ». Les informations communiquées par la DEB sur certaines des mesures qu'elle est chargée de piloter ou de co-piloter dans le cadre du PNACC 3 montrent que les financements prévus sont des financements pré-existants et non des crédits nouveaux :

– Pour la mesure 4 « Protéger la population des conséquences du recul du trait de côte en repensant l'aménagement des territoires exposés », 5 millions d'euros sont prévus sur la période 2024-2029 et correspondent au financement de projets mettant en œuvre des stratégies données sur la nature et au co-financement du projet Life ADAPTO sur la gestion souple de la bande côtière pour les zones exposées aux phénomènes liés à l'élévation du niveau de la mer ⁽⁵⁾ ;

(1) I4CE, *Panorama des financements climat des collectivités locales*, septembre 2024, disponible sur : <https://www.i4ce.org/publication/panorama-financements-climat-collectivites-locales/>.

(2) <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Dossier-de-presse-reno-ecoles.pdf>.

(3) *Rapport annuel de performance 2024 de la mission Écologie, développement et mobilité durables*, p.607.

(4) Haut Conseil pour le climat, *Avis sur le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 3)*, 2025, p.6.

(5) Dix sites pilotes appartenant au Conservatoire du littoral bénéficient du projet LIFE Adapto, qui permet de tester une gestion souple du trait de côte.

– Pour la mesure 20 « Déployer les solutions fondées sur la nature pour l'adaptation », des travaux sont en cours dans le cadre du projet européen Life ARTISAN (doté de 16, 7 millions d'euros sur la période 2020-2027) ⁽¹⁾ et du projet PEPR Solubiod (doté de 44,2 millions d'euros sur la période 2023-2032) ⁽²⁾.

D'autres financements sont encore à définir. Par exemple, la DEB a indiqué que le financement de la mesure 43 « Favoriser l'adaptation et la résilience des milieux naturels et des espèces au changement climatique » *« dépend des arbitrages pour les budgets à venir pour le programme 113 »*. De même, la DEB **n'a pas pu fournir de données détaillées sur les moyens qui seraient consacrés aux différentes mesures qui ont vocation à être financées par le programme 380** selon le PNACC3, en particulier les mesures 4 (« Protéger la population des conséquences du recul du trait de côte en repensant l'aménagement des territoires exposés »), 13 (« Renaturer les villes pour améliorer leur résilience face au changement climatiques »), 20 (« Déployer les solutions fondées sur la nature pour l'adaptation ») et 27 (« Mieux prendre en compte l'adaptation au changement climatique dans les financements publics en faveur de la transition écologique dès 2024 »).

Les rapporteurs spéciaux n'ont pas pu obtenir plus de précisions au sujet du programme 181 de la part de la DGPR, qui pilote plusieurs mesures. Cette direction a indiqué que les actions de la mesure 19 (« Intégrer les enjeux de l'adaptation au changement climatique dans la prévention des risques technologiques ») *« n'appellent pas de consommation budgétaire spécifique »* et que *« les mesures relatives aux risques naturels (1, 3, 6 et 7) ne font pas l'objet d'allocation spécifique »* car *« elles sont financées intégralement par les actions 10 et 14 du programme en cohérence avec ce travail continu d'amélioration de la connaissance des aléas »*. Cette situation est préoccupante car cela concerne les mesures essentielles pour la prévention des risques naturels :

– « Protéger la population des inondations en adaptant la politique de prévention des risques » (mesure 3) ;

– « Protéger la population des risques naturels en montagne, notamment des risques glaciaires et périglaciaires » (mesure 6) ;

– « Se préparer à l'augmentation attendue des incendies de forêt et de végétation » (mesure 7).

Toutefois, cette situation pourrait évoluer, notamment en ce qui concerne les montants alloués au Fonds Barnier, qui fait l'objet de la mesure 1. Ainsi, la DGPR indique que *« c'est de manière progressive, au fur et à mesure que les*

(1) Le projet Life ARTISAN, coordonné par l'OFB, qui a vingt-huit bénéficiaires associés, doit permettre la création d'un cadre propice au déploiement des solutions fondées sur la nature à toutes les échelles.

(2) Le PEPR (programmes et équipements prioritaires de recherche) Solubiod vise à promouvoir des approches scientifiques qui accompagnent la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des solutions fondées sur la nature.

programmes d'actions des collectivités vont intégrer la TRACC, que celle-ci sera également prise en compte dans les subventions du fonds Barnier en commençant en premier lieu par des études ».

Les rapporteurs soulignent que ces évolutions doivent aussi répondre à des objectifs de justice sociale. Une meilleure distribution des aides en faveur des acteurs pouvant le moins supporter d'importants restes à charge doit s'imposer. Dans ce cadre, l'accompagnement des opérateurs, pilotés par l'État, joue un rôle clé dans la redistribution des moyens et la communication des dispositifs d'aides mobilisables, par exemple pour les entreprises ou les particuliers.

Pourtant, la situation est également floue du côté des opérateurs. Par exemple, en ce qui concerne la mesure 23 « Intégrer progressivement la TRACC dans tous les documents de planification publique » pilotée par l'Ademe, cette dernière indique ne pas disposer de moyens humains supplémentaires, même si elle bénéficie de l'appui de la start-up d'État Facili-TACCT. Le Cerema a quant à lui indiqué aux rapporteurs spéciaux qu'« *à ce stade, aucun financement spécifique n'a été alloué* » pour porter les mesures qu'il pilote, comme la mesure 13 (« Renaturer les villes pour améliorer leur résilience face au changement climat »), la mesure 22 (« Mettre à la disposition des collectivités les informations nécessaires pour adapter leur territoire au changement climatique ») ou encore la mesure 23 (« Intégrer progressivement la TRACC dans tous les documents de planification publique ») et qu'il met donc en œuvre ces mesures sur ses fonds propres.

L'absence de visibilité sur l'évolution pluriannuelle des crédits affectés à l'adaptation rend difficile la montée en puissance des projets structurants, le soutien durable aux maîtres d'ouvrage et l'évaluation des effets à moyen terme. Selon l'IDDRI, cette incertitude n'incite pas à prendre des décisions d'investissement de long terme conséquentes pour l'adaptation, ce qui fait « *peser le risque de passer à côté de certaines opportunités de changements transformationnels* ». Pour répondre à ce problème, le Haut conseil pour le climat propose de doter le PNACC 3 d'un plan de financement complet prévoyant un renforcement des financements de l'adaptation sur la base d'un cadre incitatif et réglementaire ⁽¹⁾. Les rapporteurs spéciaux soutiennent cette proposition et appellent le Gouvernement à renforcer les moyens alloués à l'adaptation tout en les inscrivant dans un cadre pluriannuel.

(1) Haut Conseil pour le climat, Avis sur le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 3), 2025, p.5.

Recommandation n° 6 : Renforcer les moyens en faveur de l'adaptation au changement climatique en les inscrivant dans une programmation pluriannuelle.

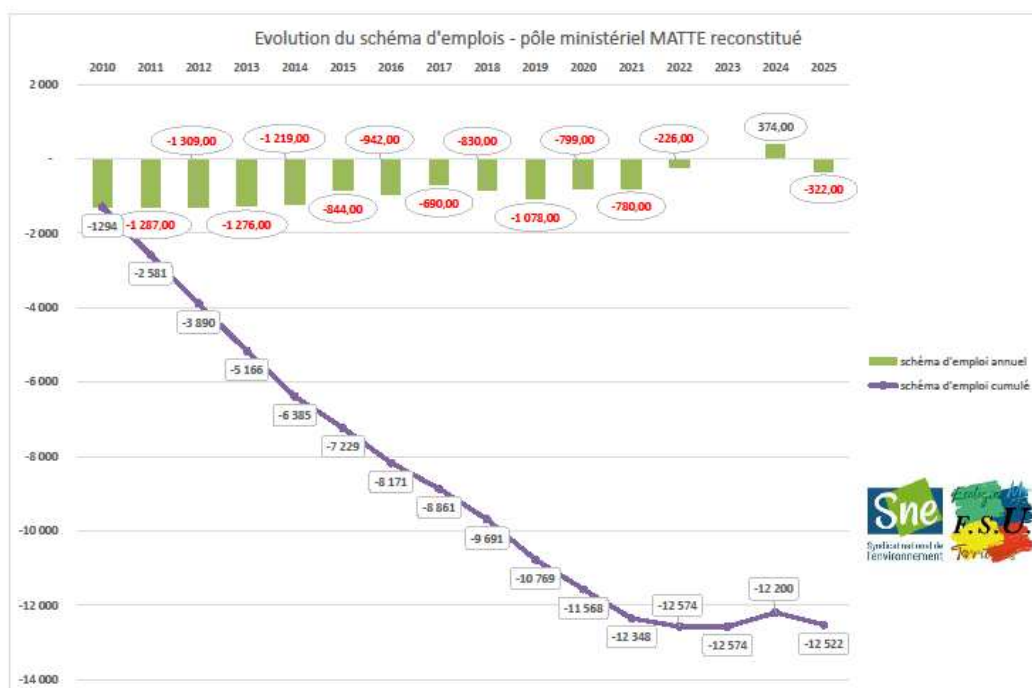
Recommandation n° 7 : Doter le PNACC 3 d'un plan de financement complet décliné par échelle d'acteurs : État, collectivités, privé. Celui-ci doit permettre un renforcement des financements de l'adaptation sur la base d'un cadre incitatif et réglementaire.

B. DES MOYENS HUMAINS DÉJÀ INSUFFISANTS

La mise en œuvre du PNACC 3 suppose au préalable de disposer des moyens humains suffisants, tant dans l'administration centrale et déconcentrée qu'au niveau des opérateurs. En effet, **l'accompagnement par l'État des collectivités territoriales est indispensable pour une mise en œuvre efficiente du PNACC 3**, l'ingénierie locale n'étant souvent pas suffisante pour permettre de faire face aux besoins.

L'Association des maires de France a alerté les rapporteurs spéciaux sur le fait qu'il y a un vrai besoin d'accompagnement pour les communes de petite taille pour éviter de créer une inéquité territoriale entre les collectivités ayant des services dédiés et les autres. Or les **moyens humains** du pôle ministériel en charge de l'écologie et de l'aménagement du territoire sont **en baisse sur le long terme**, à l'exception de l'année 2024, qui a été marquée par une légère hausse du schéma d'emplois, de 374 ETP. Les rapporteurs soulignent néanmoins que sur l'exécution budgétaire 2024 du programme 217 (qui porte les crédits de titre 2, et donc les emplois de ces ministères) le solde du schéma d'emplois à périmètre constant ne représente que le tiers de celui prévu en projet de loi de finances (+104 ETP contre +307 ETP dans le projet annuel de performance du programme). Le SNE-FSU a indiqué aux rapporteurs spéciaux que cette hausse ponctuelle est par ailleurs loin de compenser la baisse ancienne, qui atteignait en 2024 – 12 000 emplois en cumulé par rapport à 2010, comme l'indique le graphique ci-dessous :

ÉVOLUTION DU SCHÉMA D'EMPLOIS DU PÔLE MINISTÉRIEL EN CHARGE DE L'ÉCOLOGIE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE



Source : SNE-FSU.

À l'échelle d'un opérateur, des pertes qui sembleraient faibles à l'échelle nationale peuvent se révéler massives. Par exemple, l'agence de l'eau Seine-Normandie a perdu 104,7 ETP entre 2013 et 2023, soit un quart de ses effectifs ⁽¹⁾.

Pourtant, les agences de l'eau jouent un rôle majeur au service des collectivités territoriales. Elles garantissent en effet une adaptation des usages de la ressource partout sur le territoire. Elles favorisent la sobriété en eau et la réduction des prélèvements pour atteindre un objectif majeur du Plan Eau : réduire les prélèvements d'eau de 10 % d'ici 2030. Elles permettent aussi de protéger les points de prélèvements et d'accompagner les agriculteurs volontaires. Face à l'érosion de la biodiversité et des habitats naturels, la Stratégie nationale biodiversité 2030 fixe les objectifs pour inverser la trajectoire. Ces objectifs s'harmonisent par l'application de la directive cadre sur l'eau et le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) qui vise le bon état écologique, chimique, quantitatif pour l'ensemble des masses d'eau, mais aussi la réduction des émissions de micropolluants.

Ces objectifs sont rendus nécessaires par les mutations des réseaux hydrographiques. L'agence de l'eau Loire-Bretagne fait état d'un débit de la Loire deux fois moins important qu'il y a 50 ans l'été. À cela s'ajoute une prévision de baisse de 30 % supplémentaires d'ici 50 ans. Dans le cas des bassins couverts par

(1) Source : agence de l'eau Seine-Normandie.

l'agence Seine-Normandie, l'annexe 4 sur les données scientifiques de la Stratégie d'adaptation du bassin au changement climatique indique (malgré les incertitudes que connaît le bassin) : *« Il est cependant quasi certain que la fréquence et l'intensité des événements de fortes pluies vont augmenter. Néanmoins, cette évolution s'accompagne d'une augmentation de l'évaporation, et ne conduit pas forcément à une augmentation des débits. Les conclusions des simulations sur les crues sont encore insuffisantes pour pouvoir en tirer des projections pour le risque d'inondations par débordement. En revanche, il est assez plausible que le risque d'événements locaux préjudiciables liés aux ruissellements (exemple : coulées de boues) s'accroisse, ce qui a aussi des conséquences sur la qualité de l'eau puisqu'en ruisselant, l'eau se charge de matières en suspension et de polluants. À l'inverse, il y a peu d'incertitudes sur le risque de sécheresse, qui va s'amplifier considérablement dans les années à venir »*. Cette annexe rapporte également : *« Plus précisément, concernant les débits des cours d'eau, les principales projections font état d'une baisse des débits annuels, de -10 à -30 % selon les scénarios optimistes à l'horizon 2070-2100, d'une aggravation significative des étiages sévères et de changements incertains concernant les crues. Des étiages plus sévères accentueraient la survenue de situations de rareté de la ressource et de conflits potentiels, nécessitant une meilleure répartition des usages de l'eau. Aujourd'hui, sur le bassin Seine-Normandie, un certain nombre de cours d'eau connaissent de fortes pressions polluantes par rapport à leur débit »* et aussi : *« La demande évaporative augmente, ce qui influe sur la capacité des plans d'eau. Par exemple, l'évaporation au-dessus des réservoirs de Seine Grands Lacs pourrait ainsi augmenter jusqu'à + 75 % d'ici la fin de siècle »*.

Néanmoins, l'objectif premier des projets accompagnés par les agences de l'eau reste l'adaptation des bassins au changement climatique. En Bretagne, en 2022, 70 communes ont perdu leur accès à l'eau faute de précipitations. Pour l'agence Seine-Normandie, cet axe représente 65 % des aides attribuées par son programme d'intervention en 2024, bien au-delà de ce que le contrat d'objectifs et de performance de l'agence avec l'État prévoyait (50 %). Ces opérations représentent de l'ordre de 2,3 milliards d'euros sur les six années du programme qui vient de s'achever (2019-2024).

Les agences de l'eau disposent aussi de moyens pour répondre aux situations d'urgence, que les rapporteurs recommandent de mobiliser davantage. Elles sont notamment en mesure d'accompagner les collectivités lors d'événements climatiques extrêmes par des aides dans le cadre de mesures provisoires de remise en fonctionnement des installations d'assainissement ou d'eau potable en cas de pollution accidentelle, d'évènements naturels, d'effondrement de sol ou tout autre type de phénomène naturel risquant d'être amplifié par le changement climatique. Or de l'aveu même de l'une de ces agences, encore peu de demandes ont été formulées sur ces sujets ces dernières années. Sont éligibles également les travaux d'urgence permettant le retour à un fonctionnement normal des milieux aquatiques à la suite des dégradations hydromorphologiques occasionnées par des inondations ou des submersions marines ou des érosions côtières intenses et situés sur le territoire des communes ayant fait l'objet d'un arrêté portant reconnaissance de

l'état de catastrophe naturelle. Les éventuelles indemnités versées par les assureurs et portant sur la même assiette sont déduites du montant final de l'assiette. Dans ce cas, il s'agit d'une subvention qui peut aller au maximum à 80 %.

Ces programmes d'urgence, pour utiles qu'ils soient, ne constituent pas le cœur de la stratégie générale de ces opérateurs qui ont vocation à mettre en œuvre des mesures structurelles pour l'adaptation. L'agence Loire-Bretagne insiste sur le fait qu'elle n'est en mesure d'accompagner que la moitié des collectivités qui s'adressent à elle pour des travaux structurants, faute de moyens. Les rapporteurs s'interrogent donc sur la capacité de la refonte des redevances initiée après le lancement du Plan Eau en 2022 à répondre aussi aux ambitions du PNACC 3.

Les redevances sur l'eau

Les redevances constituent les recettes de l'agence de l'eau qui lui permettent d'accorder des aides aux collectivités, aux industriels, aux agriculteurs et aux associations pour lutter contre la pollution des eaux, protéger la santé, préserver les milieux aquatiques et la biodiversité, et garantir la qualité et la disponibilité de l'eau. Les travaux ou actions engagés permettent entre autres d'améliorer la performance des systèmes d'assainissement (ouvrages, réseaux) ou d'eau potable, de favoriser les économies d'eau pour diminuer les prélèvements, protéger les captages d'eau potable des pollutions d'origine agricole, améliorer le fonctionnement naturel des rivières et des milieux humides... Chaque habitant contribue ainsi individuellement à ces actions au service de l'intérêt commun et de la préservation de l'environnement et du cadre de vie, au travers du prix de l'eau.

Les redevances incitent chaque redevable à adopter des pratiques vertueuses (économies d'eau, réduction des rejets) et contribuent également à la connaissance des pressions exercées sur les milieux aquatiques : prélèvements d'eau, rejets polluants dans le milieu naturel.

Les redevances perçues par les agences de l'eau sont des recettes fiscales environnementales versées par les usagers (consommateurs, préleveurs, usagers de loisirs). Elles financent directement des mesures de prévention et de réparation des dommages causés à l'environnement tels que prévus par la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA). ⁽¹⁾ La LEMA a instauré 16 types de redevances selon les usages de l'eau.

En 2024, ces redevances ont fait l'objet d'une révision dans le cadre de la loi de finances avec trois objectifs :

- Rééquilibrer progressivement l'origine des contributions pour moins faire peser la fiscalité de l'eau sur les ménages,
- Valoriser les efforts des collectivités pour une gestion patrimoniale vertueuse et accroître les capacités financières des agences de l'eau,
- Dégager de nouveaux moyens pour permettre le déploiement du Plan Eau afin d'accompagner plus vite et plus fortement les territoires et acteurs économiques face à l'urgence climatique.

(1) Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

La réforme de 2025 a apporté un signal sur la performance des services publics d'eau et d'assainissement ainsi qu'un couplage des tarifs entre usagers domestiques/industriels concourant au rééquilibrage entre usagers.

Enfin, la redevance prélèvement sur la ressource en eau a elle aussi évolué pour envoyer un « signal prix » sur la rareté de la ressource pour toutes les catégories de préleveurs.

Au sein de chaque agence, les taux de redevances appelés désormais tarifs sont arrêtés par les instances de bassin (c'est-à-dire le conseil d'administration et le comité de bassin) dans de nouvelles limites fixées par la loi.

Des modulations progressives de tarifs sont appliquées pour certaines redevances, en fonction :

- des pollutions constatées dans les différentes zones du bassin pour la redevance de pollution non domestique et des efforts nécessaires pour les réduire, les éliminer et garantir une bonne qualité des eaux,
- de la sensibilité des zones de prélèvement de l'eau (eaux superficielles, eaux souterraines, zone de répartition des eaux).

Source : Agence de l'Eau Seine-Normandie (<https://www.eau-seine-normandie.fr/reforme-redevance-2025>)

Autre exemple, de 2010 à 2022, Météo-France a perdu 922 ETP, soit plus de 25 % des effectifs et l'établissement aurait besoin d'ETP supplémentaires pour couvrir des besoins nouveaux dans le domaine de l'adaptation ⁽¹⁾. Cet opérateur est indispensable pour assurer l'expertise et la diffusion des connaissances face au changement climatique. Il permet notamment de conserver la mémoire du climat au travers de plusieurs actions : collecter, contrôler, archiver et donner accès aux données climatiques françaises. Il assure la mise à disposition du diagnostic du changement climatique observé et de ses évolutions futures grâce à la modélisation du climat, en constituant de longues séries de données de référence, en détectant des tendances en lien avec le changement climatique, ou encore en élaborant des projections climatiques de référence globales (GIEC depuis 1995) et nationales à fine échelle. C'est sur ces éléments que sont élaborées les données de référence de la TRACC. Enfin, Météo-France soutient aussi les politiques d'adaptation par des services climatiques pour une très large variété de cibles : entreprises, administrations, opérateurs ou particuliers. **La valeur ajoutée socio-économique de Météo-France peut ainsi être estimée entre 1,1 et 2,6 milliards d'euros, soit 3 à 8 fois plus que son budget annuel.** Un quart de ces bénéfices socio-économiques provient de la capacité de cet opérateur à apporter des connaissances et des solutions concernant le changement climatique ⁽²⁾. Par ailleurs, les gains permis notamment par le futur supercalculateur de Météo-France permettront de générer 373 millions d'euros de bénéfices socioéconomiques grâce à l'accélération de la recherche sur le changement climatique, la diminution des incertitudes et donc

(1) Source : Météo France.

(2) France Stratégies, *Évaluation socioéconomique de Météo-France*, 2018, https://www.documentation-administrative.gouv.fr/adm-01859913v1/file/FS_RA2018_MeteoFrance.pdf.

à l'orientation des acteurs institutionnels et économiques vers des stratégies et des investissements en faveur de l'atténuation et de l'adaptation.

De même, au Cerema, le nombre d'ETPT (équivalents temps plein travaillé) sous plafond est passé de 2 867 en 2017 à 2 437,3 en 2024. Le Cerema a indiqué aux rapporteurs spéciaux que « *les emplois liés aux politiques d'adaptation au changement climatique ont pu être correctement pourvus jusqu'à présent car priorités* » mais qu'« *en cas de baisse durable du plafond et du schéma d'emplois, ces missions pourraient être impactées* ».

Pourtant, comme évoqué plus haut, le Cerema est un acteur-clé de la **mission Adaptation**, lancée en grande pompe en novembre 2024 au salon des maires, pour 100 collectivités pionnières. La mesure 25 du PNACC 3 prévoit de pérenniser cette mission « *à moyens constants en 2025* » ⁽¹⁾. Or **les retours des opérateurs impliqués montrent qu'en l'absence de moyens supplémentaires, l'appui de cette mission aux collectivités territoriales ne pourra être que limité**. La mission Adaptation a permis la création d'un guichet unique dans chaque région. Ce guichet est constitué par un binôme d'agents de l'Ademe et du Cerema, qui sont chargés de recevoir les demandes des acteurs, d'y répondre ou d'aiguiller vers les opérateurs associés à la mission. De plus, des référents ont été identifiés dans l'ensemble des opérateurs partenaires comme Météo France, les agences de l'eau ou encore l'OFB.

L'offre de la mission Adaptation

L'offre de la mission Adaptation comprend cinq briques :

- brique 1 : compréhension initiale des besoins et des capacités : échange entre la collectivité et le référent de la mission Adaptation ;
- brique 2 : formation à destination des chargés de mission en collectivités ;
- brique 3 : élaboration d'une stratégie d'adaptation : diagnostic avec priorisation des enjeux, trajectoire d'actions et budgets prévisionnels, suivi-évaluation ;
- brique 4 : fléchage vers les opérateurs pour approfondissements thématiques (infrastructures, bâtiments, ressource en eau, *etc.*), accompagnée, le cas échéant, de l'identification des financements publics existants ;
- brique 5 : assistance à maîtrise d'ouvrage « flash » (élaboration de cahiers des charges, montage de dossiers de financement, *etc.*)

Selon les informations communiquées aux rapporteurs spéciaux par l'Ademe, la mission Adaptation représente actuellement 18 référents dans les directions régionales et un coordinateur au niveau national ⁽²⁾. Le Cerema a indiqué aux rapporteurs spéciaux qu'en 2025, il consacrait 23 ETP à la mission Adaptation, répartis comme suit :

(1) Gouvernement, Document de présentation du PNACC 3, 2025, p.184

(2) Source : Ademe.

– plate-forme de la mission adaptation (développement et administration) : un ETP ;

– brique 1 : 4 ETP ;

– brique 3 : 10 ETP ;

– brique 4 : 8 ETP.

30 nouvelles collectivités ont contacté la mission Adaptation après son démarrage et la mission a dû orienter les nouvelles demandes d’accompagnement à moyens constants ⁽¹⁾. Or, « *sans capacités supplémentaires, les opérateurs ne sont pas en mesure d’accepter plus de demandes* », comme la DEB l’a indiqué aux rapporteurs spéciaux. Le nombre de collectivités qui pourra être accompagné dépend directement de la capacité des opérateurs à les prendre en charge, d’une part, pour les orienter vers les dispositifs appropriés et, d’autre part, pour les accompagner dans leurs stratégies d’adaptation et leurs plans d’action. La situation est d’autant plus préoccupante que les rapporteurs spéciaux ont été alertés du risque de disparition des postes dédiés à la mission Adaptation au sein de l’Office Français de la Biodiversité (OFB).

En effet, l’OFB a mobilisé sur cette mission les 14 animateurs des « stratégies fondées sur la nature » financés par le projet européen Life ARTISAN, qui sont chargés à plein temps de la sensibilisation et de la montée en compétence des acteurs du territoire sur les solutions fondées sur la nature. Toutefois, le versement des fonds européens dédiés à ces animateurs s’achève en 2025. L’OFB recherche en ce moment des cofinancements pour compléter le budget nécessaire au maintien de ces postes mais, à l’heure actuelle, seuls trois postes sont sécurisés ⁽²⁾. La Cour des comptes soulignait d’ailleurs en juillet 2024 ⁽³⁾ que « *Les ressources mises à la disposition de l’établissement, comparées à celles dont bénéficient ses homologues européens, ont été jusqu’en 2023 insuffisantes pour couvrir l’ampleur de ces missions et pour faire face à la hausse des besoins de protection de la biodiversité* », et ce alors que cet opérateur porte cinq missions dans le code de l’environnement : police, connaissance, appui aux politiques publiques, aux espaces naturels et à la mobilisation de la société. La Cour relevait ainsi que son schéma d’emploi était insuffisant pour répondre aux attentes toujours croissantes de la part des tutelles, sans pour autant disposer d’outils d’évaluation *ex post* et *ex ante* du déploiement de ses moyens. À cela s’ajoutent des difficultés de recrutement faute d’une valorisation compétitive sur le marché du travail des postes ouverts, elle-même due au retard de l’évolution des grilles indiciaires et des règles indemnitaires.

(1) Source : Direction de l’eau et de la biodiversité.

(2) Source : Direction de l’eau et de la biodiversité.

(3) Cour des Comptes, Observations définitives. L’office français de la biodiversité. Exercices 2019-2022, 2024, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2024-07/20240717-S2024-0699-Office-francais-biodiversite.pdf>

Les rapporteurs ne peuvent que regretter que des agents soient aussi peu reconnus, alors que la mise en œuvre de leurs missions, déjà difficile, est rendue plus complexe encore, du fait de prises de position dans le débat public contre leur action et la raison même d’être de l’opérateur. Pourtant, l’Office français de la biodiversité, qui se donne pour but de « Protéger le vivant, préserver notre avenir », s’appuie sur l’expertise de plus de 3 000 agents, dont les deux tiers évoluent sur le terrain, dont 1 700 inspecteurs de l’environnement. Les équipes de l’OFB interviennent pour prévenir et lutter contre les atteintes à la biodiversité, mais aussi mieux appréhender les écosystèmes, comprendre leur fonctionnement et leur adaptation face aux pressions qui les entourent à travers cinq enjeux identifiés en 2019, par le rapport de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) : la destruction et la fragmentation des milieux naturels, la surexploitation des ressources naturelles (surpêche, déforestation, *etc.*), le changement climatique, les pollutions de l’air, de l’eau et des sols et l’introduction d’espèces exotiques envahissantes. Les exemples de déploiement ne manquent pas et couvrent tout le territoire national : lutte contre les multiples pollutions de l’eau, protection des posidonies en Méditerranée, des tortues marines en Guyane ou du poulpe à Mayotte, gestion de la sécheresse, préservation des haies, *etc.*

C’est pourquoi les rapporteurs spéciaux jugent nécessaire que **le projet de loi de finances pour 2026 prévoit des renforts d’effectifs pour les opérateurs en charge de la mission Adaptation**. Ce renfort leur apporterait un signal fort, dans un contexte où l’existence des opérateurs de l’État est remise en cause et alors que des projets de fusion sont évoqués. En effet, les opérateurs sont indispensables pour accompagner les collectivités territoriales dans la transition écologique et il convient de soutenir sur le plan budgétaire et humain leur action.

Recommandation n° 8 : Garantir, dans le projet de loi de finances pour 2026, un renforcement des moyens humains des opérateurs participant à la mission Adaptation.

III. UN FINANCEMENT DE LA PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS EN TENSION

Le changement climatique conduit à une augmentation des aléas, laquelle met sous tension le système d’indemnisation et de prévention, et notamment le Fonds Barnier. Si celui-ci doit impérativement être renforcé, il est nécessaire de mettre en place des fonds qui permettent de prendre en charge les actions dans les domaines qu’il ne couvre pas, comme la prévention des risques liés aux phénomènes de RGA ou l’adaptation des territoires littoraux au recul du trait de côte.

A. UNE AUGMENTATION DES ALÉAS QUI MET SOUS TENSION LE SYSTÈME D’INDEMNISATION ET DE PRÉVENTION

La France dispose **d’une série d’outils** permettant d’agir pour mieux se prémunir des aléas liés aux risques naturels et financer les actions de

prévention et de protection, tels que la loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelle ⁽¹⁾ (qui a institué le régime dit « CatNat ») ou la loi du 2 février 1995 ⁽²⁾, qui a permis la création du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (dit « Fonds Barnier »).

Le régime CatNat

Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles (dit « CatNat ») a été créé par la **loi du 13 juillet 1982**. Cette loi ne comportait pas de liste de périls couverts et, aux origines, seuls les phénomènes irrésistibles, imprévisibles et de cinétique rapide étaient alors considérés comme devant donner lieu à une prise en charge par la solidarité nationale. En 1989, le risque RGA a été intégré au régime CatNat. L'article L. 125-1 du code des assurances relatif à la garantie CatNat dispose que : *« Sont considérés comme les effets des catastrophes naturelles [...] les dommages matériels directs non assurables ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel ou également, pour les mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols, la succession anormale d'événements de sécheresse d'ampleur significative, lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises »*.

Le dispositif CatNat permet aux personnes ayant souscrit une garantie dommages aux biens pour un risque situé en France d'être indemnisées de leurs dommages matériels directs non assurables lorsque l'état de catastrophe naturelle est constaté dans leur commune par arrêté interministériel, en contrepartie d'une surprime à taux unique et généralisée. La couverture du sinistre au titre de la garantie CatNat suppose la réunion de plusieurs conditions prévues par l'article L. 125-1 du code des assurances :

- le phénomène doit présenter une « intensité anormale » ;
- l'agent naturel doit être la cause directe de la catastrophe ;
- les victimes doivent avoir souscrit un contrat d'assurance garantissant les dommages aux biens (comme l'assurance multirisques habitation).

Toutefois, le **changement climatique renforce la fréquence et l'ampleur des aléas et met en tension le dispositif de prévention et d'indemnisation des aléas liés aux risques naturels**. Le coût moyen des sinistres climatiques est passé en France de 1,5 milliard d'euros en 1990 à 5 milliards d'euros en 2024 ⁽³⁾. Dans son étude de 2021, France assureurs estime que, d'ici à 2050, les dégâts cumulés causés par les aléas naturels vont doubler. Entre 1989 et 2019, le montant de ces dégâts s'est élevé à 74,1 milliards d'euros. Entre 2020 et 2050, il pourrait atteindre 143 milliards d'euros. 35 % de cette augmentation serait due au changement climatique, 7 % à la variabilité naturelle du climat et 5 % à l'« effet réparation » (qui combine les migrations de population entre départements et la proportion de logements en zone à risques). Les périls liés à la sécheresse augmenteraient de 215 %, ceux liés aux inondations, de 87 %, et ceux liés aux tempêtes de 46 % ⁽⁴⁾. La

(1) Loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles.

(2) Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

(3) Source : France assureurs.

(4) France assureurs, *Impact du changement climatique sur l'assurance à l'horizon 2050*, 2021, p.28-29.

plupart des assureurs se réassurent auprès de la Caisse centrale de réassurance (CCR), entreprise détenue à 100 % par l'État. De ce fait, les compagnies d'assurance indemnisent les victimes de catastrophes naturelles sur leurs fonds propres jusqu'à une certaine limite, au-delà de laquelle la CCR, sur la base des traités de réassurance souscrits, prend en charge la totalité des dommages. La CCR dispose de la garantie illimitée de l'État, qui n'a été appelée qu'une fois, en 1999. Selon les informations communiquées par la CRR aux rapporteurs spéciaux, les coûts des catastrophes naturelles couvertes par le régime CatNat devraient augmenter de 60 % d'ici 2050. De ce fait, *« malgré la hausse de la surprime en 2025, cette dynamique met en péril l'équilibre financier du régime et accroît le risque d'inassurabilité à moyen terme de certains territoires »*.⁽¹⁾

L'augmentation des aléas **met sous tension** non seulement le dispositif d'indemnisation mais aussi celui de **prévention**. Ainsi, **l'enveloppe financière du Fonds Barnier risque de devenir insuffisante**, alors qu'il s'agit de *« la colonne vertébrale du financement de la prévention des risques naturels »*, pour reprendre l'expression de la CCR. Le Fonds Barnier a permis d'investir plus de 3 milliards d'euros depuis sa création et il a un effet de levier significatif sur les investissements : un euro investi par le Fonds Barnier induit 1,10 euro de cofinancements. Le portage des actions financées par le Fonds Barnier est majoritairement assuré par les collectivités territoriales (qui représentent 76 % des montants). Les investissements concernent principalement les risques d'inondation, essentiellement par débordement de cours d'eau et par submersion marine (qui représentent 75 % des investissements totaux) et les séismes (qui représentent 16 % des investissements totaux). Le ratio coût/bénéfice des opérations financées par le fonds Barnier est de 1 pour 3 sur 50 ans (et de 1 pour 8 si l'on compte l'effet de levier du fonds Barnier sur les autres cofinancements).⁽²⁾

La Caisse centrale de réassurance (CCR) rappelle que la part de la surprime CatNat versée à l'État pour financer la prévention est de 450 millions en 2025 et de 520 millions d'euros en année pleine ; et que l'État se doit de consacrer la part de la surprime dédiée aux actions pour l'adaptation et la prévention au travers du Fonds Barnier, et d'un fonds dédié à la lutte contre le retrait-gonflement des sols argileux. C'est plus du double des montants engagés en 2024.

Les rapporteurs recommandent comme la CCR de privilégier des actions collectives, à la fois plus efficaces et moins onéreuses pour les dispositifs de soutien existants.

En revanche, pour améliorer la prévision budgétaire, une cartographie croisant les aléas et les solutions disponibles doit encore être développée. Par ailleurs, pour éviter des situations de non-assurabilité comme certaines ont pu être observées aux États-Unis face aux risques climatiques, il serait bienvenu de diffuser largement une carte croisant les aléas violents et la concentration géographique des

(1) Source : Caisse centrale de réassurance.

(2) Source : Caisse centrale de réassurance.

assureurs, pour identifier et publiciser les tensions existantes. Enfin, une troisième cartographie, prévue dans le PNACC 3, n'est pour l'instant pas mise en œuvre et vivement recommandée par la CCR : celle permettant d'identifier les manquements dans le déploiement des PPRi ⁽¹⁾, qui pourrait par ailleurs permettre leur harmonisation. Au vu de la montée en puissance de l'aléa inondation ces dernières années, cette dernière s'impose comme une nécessité à entreprendre au plus vite.

Déjà, **en 2024, on a observé une tension sur les autorisations d'engagement du Fonds Barnier**, selon les informations communiquées par la DGPR aux rapporteurs spéciaux. Cette tension, due notamment aux inondations importantes et répétées qui ont affecté les Hauts-de-France, a entraîné une sollicitation du Fonds Barnier au-delà des ressources en autorisation d'engagement accordées par la loi de finances pour 2024. Cette situation a motivé la demande de dégel de 20 millions d'euros mis en réserve sur le programme 181. Au-delà des besoins liés à des événements exceptionnels, la hausse de consommation du fonds traduit aussi la dynamique locale de passage à l'action et de concrétisation des stratégies de prévention réalisées sous la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales. La DGPR juge qu'il s'agit d'une tendance de fond qu'il est essentiel de pouvoir continuer à accompagner. 261,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement ont été engagés en 2024, soit un niveau bien supérieur à 2023 (225,6 millions d'euros). 236,6 millions d'euros de crédits de paiement ont été décaissés en 2024, ce qui est le niveau le plus élevé depuis la budgétisation du fonds (par exemple, 200 millions d'euros avaient été décaissés en 2023).

Avant sa budgétisation en 2021 au sein du programme 181 *Prévention des risques*, le Fonds Barnier était alimenté par une partie de la surprime CatNat, qui est appliquée aux contrats d'assurance automobile, d'assurance habitation et d'assurance des biens professionnels et dont le taux a augmenté en 2025 (pour passer de 12 % à 20 % pour les assurances multirisques habitation et les assurances sur les biens professionnels et de 6 % à 9 % pour les assurances automobiles). Le lien originel qui existait entre le régime CatNat et le Fonds Barnier a été rompu avec la budgétisation du Fonds en 2021. Or, les crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2025 n'ont pas augmenté à due proportion. Et ce sont seulement 300 millions d'euros qui ont été alloués au Fonds Barnier pour cette année, alors que, si l'ancienne règle d'allocation du prélèvement sur la surprime au Fonds Barnier avait été conservée, 450 millions d'euros auraient pu lui être alloués en 2025 selon les estimations de la CCR.

Pour faire face à l'augmentation des aléas climatiques, les rapporteurs spéciaux jugent nécessaire de restaurer intégralement le lien entre le prélèvement opéré via la surprime CatNat et les politiques de prévention des risques, ce qui permettrait de débloquer un montant de 520 millions en 2026 selon les prévisions de la CCR. Ce réalignement est d'autant plus nécessaire que l'affectation à d'autres dépenses de ce produit risque de rendre celle-ci moins légitime pour ceux qui payent la surprime CatNat.

(1) *Plans de Prévention des Risques d'Inondation.*

Les rapporteurs spéciaux jugent également nécessaire de mettre à l'étude la proposition faite par France assureurs et la CRR d'instaurer un mécanisme de revalorisation régulière du taux de surprime. En effet, avant qu'il ne soit revalorisé au 1^{er} janvier 2025, ce taux était demeuré inchangé depuis le 1^{er} janvier 2001 ⁽¹⁾. Cette revalorisation contribuerait, non seulement à assurer la stabilité financière du régime CatNat, mais aussi, du fait du prélèvement sur la surprime, à renforcer le financement des politiques de prévention des risques naturels.

Recommandation n° 9 : Affecter la totalité du prélèvement sur le produit de la surprime CatNat aux politiques de prévention des risques naturels.

Recommandation n° 10 : Engager une réflexion pour instituer un mécanisme de revalorisation régulière du taux de la surprime CatNat.

B. LE FONDS DE PRÉVENTION DES RISQUES LIÉS AU RETRAIT-GONFLEMENT DES ARGILES, UNE PROMESSE QUI DOIT DEVENIR RÉALITÉ

Il est indispensable d'assurer **la mise en œuvre effective du fonds de prévention des risques liés au retrait-gonflement des argiles (RGA)**. Si le RGA est couvert par le régime CatNat, il n'est pas inclus dans le champ du Fonds Barnier. Un fonds spécifique et co-porté par la DGPR et la DHUP ⁽²⁾ a été instauré suite à l'adoption de la loi de finances pour 2025 et doté 30 millions d'euros en autorisations d'engagement. La mise en œuvre d'un fonds en faveur de la prévention des risques de RGA est indispensable car « *le RGA est devenu l'un des périls climatiques les plus dynamiques en termes de sinistralité* » selon France assureurs. La succession d'événements météorologiques de sécheresse prolongée, combinés à des températures élevées, alternant parfois avec des pluies torrentielles, a un effet déstabilisateur accru sur le bâti construit sur des sols argileux. Selon une étude publiée en 2023 par la CCR, l'augmentation du montant annuel moyen des dommages due au RGA serait comprise entre 44 % et 162 % à horizon 2055 selon les scénarios du GIEC retenus ⁽³⁾.

(1) Cette absence de revalorisation du taux n'avait pas pour autant privé cette surprime de tout dynamisme, du fait de la progression de l'assiette, laquelle avait garanti un doublement des montants collectés en un peu plus de vingt ans. Ceux-ci sont passés de un milliard d'euros en 2000 à plus de 2 milliards d'euros en 2023 (Caisse centrale de réassurance, *Les catastrophes naturelles en France. Bilan 1982-2023*, p.34).

(2) Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages.

(3) Caisse centrale de réassurance, *Conséquences du changement climatique sur le coût des catastrophes naturelles en France à horizon 2050*, 2023, p.38

Le retrait-gonflement des argiles

Le terme de retrait-gonflement des argiles (RGA) est généralement utilisé pour évoquer le phénomène des mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols. **En présence d'eau, les petites particules qui constituent un sol argileux absorbent l'eau et gonflent.** Le sol devient plus souple. **En séchant, le sol argileux se contracte et perd en élasticité.** Quand le sol argileux se trouve sous une maison, **ce phénomène de dessèchement n'est pas uniforme.** Il est plus marqué sur les bords et aux angles. De ce fait, une maison qui n'est pas suffisamment rigide peut se fissurer, notamment au niveau des ouvertures (portes et fenêtres), qui sont des points de fragilité, ou à la jonction avec des extensions (comme un garage, un perron, une terrasse) ou avec des maisons mitoyennes.

Les fissures apparaissent lors d'épisodes de sécheresse sévère. Si elles sont de petite taille, elles peuvent se refermer lors de phénomènes pluvieux ou simplement plus humides. Les fissures les plus importantes provoquent des atteintes à la structure de la maison, qui peuvent la rendre inhabitable ou provoquer la rupture de canalisations enterrées.

Selon une cartographie du Bureau de recherches géologiques et minières de 2013, actualisée en 2019 avec la Mission risques naturels de France assureurs, **48 % du territoire métropolitain est exposé au risque de sécheresse fort ou moyen, ce qui correspond à 54 % des maisons individuelles, soit 11,1 millions de maisons individuelles** (sur un parc de 20,3 millions en 2022) ⁽¹⁾.

Le fonds en faveur de la prévention des risques de RGA est encore en cours de construction à la date de présentation du présent rapport, selon les informations communiquées par la DGPR aux rapporteurs spéciaux. Cette situation inquiète les rapporteurs spéciaux, qui avaient été également alertés par la CCR du fait que « *le dispositif sous-jacent devant permettre à un propriétaire de bénéficier de subventions pour mettre en œuvre des mesures de prévention du RGA, n'est pas encore connu* ». Outre la question du lancement de ce fonds, se pose celle de sa pérennisation dans le temps, qui est indispensable pour prendre en compte la sinistralité croissante liée au RGA. La CCR propose de consolider la ligne budgétaire introduite par la loi de finances 2025 en la portant en 2026 à 50 millions d'euros, proposition que les rapporteurs spéciaux jugent pertinente. Les rapporteurs suggèrent une montée en charge progressive et continue rendue possible par le reliquat de la partie de la surprime CatNat, actuellement non dirigée vers la prévention des risques naturels majeurs dans le budget de l'État comme exposé plus haut.

Recommandation n° 11 : Assurer la mise en œuvre effective du fonds en faveur de la prévention des risques de retrait-gonflement des argiles (RGA) dès cette année et prévoir une augmentation du budget qui lui est alloué dans le projet de loi de finances pour 2026, pour atteindre 50 millions d'euros.

(1) RGA. *N'attendons pas que ce soit la cata !*, rapport remis au Gouvernement par M. le député Vincent Ledoux, 2023, p.18.

C. LA NÉCESSITÉ DE METTRE EN PLACE UN FONDS EN FAVEUR DE L'ADAPTATION DES TERRITOIRES LITTORAUX AU RECU DU TRAIT DE CÔTE

Le recul du trait de côte est un phénomène ancien et historique, qui est aggravé par le changement climatique. En particulier, les épisodes de submersion marine et de recul du trait de côte majeurs, qui surviennent lors de tempêtes intenses, risquent d'être plus fréquents. Le risque littoral sera aussi aggravé par l'élévation du niveau de la mer, processus dû principalement à la fonte des calottes glaciaires et des glaciers continentaux et à la dilatation des océans. Même en cas de très forte réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'élévation du niveau de la mer se poursuivra pendant plusieurs siècles en raison de l'inertie thermique des océans. Dans son rapport d'études de 2024, le Cerema estime qu'à l'horizon 2050, ce sont 5 208 logements, représentant une valeur totale de 1,1 milliard d'euros, qui pourraient être affectés par l'érosion côtière. À l'horizon 2100, le nombre de logements potentiellement concernés atteindrait près de 450 000, représentant environ une valeur de 86 milliards d'euros ⁽¹⁾.

Les trois risques d'érosion du trait de côte, de submersion marine et d'élévation du niveau de la mer deviennent de plus en plus indissociables, entraînant nécessairement des questions d'indemnisation. Symbole de ces mutations, la résidence Le Signal à Soulac-sur-mer, initialement située à 200 mètres de la mer, a dû être détruite en raison du recul du trait de côte. Les rapporteurs soulignent que le dispositif de relogement déployé sur ces appartements (une expulsion des copropriétaires pour péril indemnifié à hauteur de 7 millions d'euros) ne saurait être généralisé à l'ensemble du territoire, mais ne justifie en aucun cas l'absence d'indication budgétaire à destination de l'indemnisation des conséquences de l'érosion.

Dans son rapport de 2024, la Cour des Comptes indique qu'il n'existe pas d'estimation des dépenses locales en faveur de la gestion du trait de côte et que « *les besoins futurs en termes de recompositions spatiales ne sont [...] pas connus avec précision* » ⁽²⁾. Le seul rachat éventuel de biens menacés par le recul du trait de côte pourrait mobiliser entre 140 et 800 millions d'euros de fonds publics d'ici à 2040 ⁽³⁾. Le défaut de quantification de l'effort en faveur de la gestion du trait de côte dans son ensemble est à l'image des difficultés de suivi des dépenses d'adaptation au changement climatique en général. La Cour des Comptes alerte sur le fait que « *la soutenabilité de ces dépenses pour l'avenir est [...] incertaine* » et que « *leur coût va indéniablement croître* » ⁽⁴⁾.

(1) Cerema, *Projection du trait de côte et analyse des enjeux au niveau national. Horizons 2050 et 2100*, 2024, p.13-14.

(2) Cour des Comptes, *Rapport public annuel 2024. L'action publique en faveur de l'adaptation au changement climatique*, p.78-79.

(3) CGEDD, IGA et IGF, *La recomposition spatiale des territoires littoraux*, 2019, p.45-46.

(4) Cour des Comptes, *Rapport public annuel 2024. L'action publique en faveur de l'adaptation au changement climatique*, p.79.

Or, comme France assureurs l’a indiqué aux rapporteurs spéciaux, « *le recul du trait de côte n’est pas assurable car ce phénomène, lent et progressif, ne présente pas de caractère accidentel et sa survenance est certaine et prévisible, ce qui le différencie par exemple de la submersion marine* », qui est un « *évènement soudain et imprévisible intégré dans le régime des catastrophes naturelles* ». C’est pourquoi, eu égard à l’ampleur du phénomène et à son caractère irréversible, **il est indispensable de renforcer la solidarité nationale en mettant en place un fonds spécifique**. Aujourd’hui, le Fonds Barnier ne prend pas en charge le recul du trait de côte et le Fonds vert le prend insuffisamment en charge. Il ne permet de financer que des projets partenariaux d’aménagement (PPA) ⁽¹⁾. Or, il n’y a que 7 PPA financés grâce au Fonds vert et le dispositif « *n’est pas à l’échelle* » selon la CCR, qui souligne que le financement qui a été alloué à ce risque par le Fonds vert en 2024 représentait seulement 28 millions d’euros.

Alors que le PNACC 3 ne les cite pas, le Comité national du trait de côte a proposé plusieurs mesures permettant d’adresser les enjeux qui touchent les communes du littoral. Le comité propose notamment la **création d’un Fonds Érosion Côtière** pour consolider le cadre financier de la lutte contre le recul du trait de côte. Ce comité a réfléchi à des sources de financements, qui pourraient consister en l’instauration d’une taxe additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux ou d’une taxe sur les plateformes de location touristique de courte durée dans les communes littorales. Les rapporteurs spéciaux jugent que la mise en place de ce fonds est indispensable et appellent de leurs vœux sa mise en œuvre lors du prochain projet de loi de finances.

Recommandation n° 12 : Mettre en place un fonds d’adaptation des territoires littoraux au recul du trait de côte dès le projet de loi de finances pour 2026, sur la base des recommandations du Comité National du Trait de Côte

(1) Le projet partenarial d’aménagement (PPA) est un contrat entre l’État, l’intercommunalité et les acteurs locaux (publics ou privés) visant à encourager, sur un territoire, la réalisation d’une ou plusieurs opérations d’aménagement complexes destinées à répondre aux objectifs de développement durable des territoires.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa deuxième réunion le mercredi 2 juillet 2025, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Tristan Lahais et Mme Eva Sas, rapporteurs spéciaux des crédits de la mission Écologie, développement et mobilité durables : paysage, eau et biodiversité, sur leur rapport d'information sur les moyens consacrés à l'adaptation au changement climatique, présenté en application de l'article 146, aliéna 3, du règlement de l'Assemblée nationale.

La commission a autorisé la publication du rapport d'information.

[L'enregistrement audiovisuel de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale.](#)

Le compte rendu sera bientôt consultable en ligne.

*

* *

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

(par ordre alphabétique)

Ademe

Mme Patricia Blanc, directrice générale déléguée

M. Baptiste Perrissin-Fabert, directeur général délégué

Agence de l'eau Loire-Bretagne

M. Loïc Obled, directeur général

Mme Séverine Dumand Séverine, secrétaire générale

Caisse centrale de réassurance

M. Édouard Vieillefond, directeur général

M. Nicolas Bauduceau, directeur du département conseil, prévention et risques émergent

Cerema

M. Pascal Berteaud, directeur général

Mme Catherine Maligne, directrice de cabinet

Comité national du trait de côte

Mme Sophie Panonacle, présidente

Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB)

Mme Fanny Cusin-Masset, adjointe au sous-directeur de la coordination, appui, stratégie et pilotage des politiques de protection et restauration des écosystèmes

Mme Sylvie Escande-Vilbois, responsable de la mission Performance

Mme Ophélie Risler, directrice de projet adaptation au changement climatique

M. Eliott Combe-Mazeron, chef de projet Fonds vert

Direction générale de la prévention des risques (DGPR)

Mme Régine Engström, adjointe au directeur général

Mme Véronique Lehideux, cheffe du service des risques naturels

M. Hippolyte Lassaussois, stagiaire au service des risques naturels

France assureurs*

M. Christophe Delcamp, directeur des assurances de dommages et responsabilité

M. Ilan Sellam, chargé de mission

Haut conseil pour le climat

M. Jean-François Soussana, président

Mme Florence Allot, directrice

M. Benoît Leguet, membre

I4CE

M. Guillaume Dolques, chercheur, membre de l'équipe « adaptation au changement climatique »

IDDRI

Mme Céline Kauffmann, directrice des programmes

Mme Adèle Tanguy, chercheuse sur les politiques d'adaptation au sein de l'équipe climat

Météo-France

Mme Virginie Schwarz, présidente-directrice générale

Mme Jeanne Strausz, secrétaire générale

Office français de la biodiversité (OFB)

M. Denis Charissoux, directeur général délégué Ressources

Secrétariat général à la planification écologique

Mme Léa Boudet, Cheffe du pôle Décarbonation et Financement

Mme Anne Clerc, cheffe du pôle Territorialisation

SNE-FSU

Mme Véronique Caraco-Giordano, secrétaire générale

M. Guillaume Girard, secrétaire général adjoint

M. Maxime Caillon, secrétaire général adjoint

Table ronde réunissant des associations de collectivités territoriales

– Association des maires de France et des présidents d’intercommunalités

M. Jean-François Vigier, vice-président de l’AMF et co-président de la commission transition écologique de l’AMF, maire de Bures-sur-Yvette.

– France urbaine

M. Jean-Patrick Masson, vice-président de Dijon métropole en charge de la Transition écologique, déchets, énergies renouvelables

M. Jean-Sébastien Sauvourel, conseiller transition écologique, énergie et urbanisme durable

Mme Sarah Bou Sader, conseillère relations parlementaires.

– Départements de France

M. Jean-Claude Leblois, président de la commission Transition écologique et développement durable de Départements de France président du département de la Haute-Vienne

M. Edouard Guillot, conseiller Environnement, Transition énergétique, Agriculture, Eau et Réseaux

M. Brice Lacourieux, conseiller Relations avec le Parlement

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*

*

CONTRIBUTION ÉCRITE REÇUE PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Agence de l'eau Seine-Normandie