



NOTE DU COMITÉ 21

PUBLICATION

Note d'actualité L'IMPÉRATIF D'ADAPTATION, DU LOCAL AU GLOBAL



Mettre l'adaptation au cœur des politiques

Les conclusions de la mission d'information sur l'adaptation de l'aménagement des territoires de l'Assemblée nationale

Par Bettina Laville

La Commission du développement durable de l'Assemblée nationale a produit un rapport publié le 5 juin dernier visant éclairer les enjeux de l'adaptation au changement climatique et formuler des recommandations pour intégrer cette préoccupation dans les politiques publiques¹. Utile et percutant il complète celui de la Cour des Comptes de mars 2024².

Ce rapport paraît après le troisième Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 3) publié en mars dernier, qui définit un plan d'actions pour adapter notre territoire aux impacts visibles et attendus du changement climatique. Dans l'introduction de ce rapport, les députés, selon le Président de la Mission, Vincent Descoeur « ont acquis la conviction que les réponses actuelles sont insuffisantes, que les coûts de l'inaction s'alourdissent, que les politiques publiques peinent à traduire l'urgence climatique en actions concrètes et que l'adaptation au changement climatique constitue l'angle mort des politiques publiques nationales. »

Adopter un « réflexe adaptation »

Le rapport suggère en particulier la nécessité de développer un « **réflexe adaptation** » systématique dans toutes les politiques publiques, en intégrant les enjeux climatiques dans les décisions d'aménagement, les appels d'offres, les plans d'investissements et les documents d'urbanisme.

¹ [Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement, par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'adaptation de l'aménagement des territoires au changement](#)

Les rapporteurs formulent de nombreuses propositions afin de concrétiser et de rendre opérationnel ce réflexe adaptation : prendre en compte le climat futur dans la passation des marchés publics, instaurer un test de conformité à la TRACC (trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique) pour chaque investissement d'ampleur, recruter un chargé de mission adaptation dans chaque administration centrale pour étudier la conformité des plans sectoriels à la TRACC, etc.

Il préconise une meilleure coordination entre les collectivités locales et l'État qui privilégie une approche locale, indispensable pour répondre à la diversité des situations. **Il identifie enfin la faiblesse de l'accompagnement des collectivités locales comme un obstacle majeur à la mise en œuvre des politiques d'adaptation et propose un renforcement de l'ingénierie publique et des moyens consacrés à ces politiques.**

Plusieurs remarques intéressantes à souligner

La mission fait sienne le constat du PNACC 3 qu'au cours de l'ère géologique de l'holocène, soit les 11 000 dernières années, le climat s'est réchauffé de 4 °C., et que, selon la trajectoire actuelle de

[climatique \(M. Philippe Fait et M. Fabrice Barusseau\), n° 1525 - 17e législature - Assemblée nationale](#)

² [Le rapport public annuel 2024, L'action publique en faveur de l'adaptation au changement climatique](#)

réchauffement climatique, les températures augmenteront d'ici 2100 en France de 4 °C supplémentaires par rapport à l'ère préindustrielle, soit en l'espace de deux siècles seulement.

Elle donne une définition de l'adaptation : « la démarche d'ajustement à l'évolution du climat pour en limiter les effets préjudiciables ».

Elle affirme que l'adaptation doit également être distinguée de la résilience, qui désigne la capacité d'un système à affronter les crises et leurs conséquences et à se rétablir. « L'adaptation inclut de nombreuses actions de résilience mais est beaucoup plus large puisqu'elle conduit à repenser de manière pérenne le fonctionnement des activités humaines – et naturelles – face à une nouvelle normale. »

Elle affirme (et il faut saluer ce parti – pris) que l'adaptation est donc plus **une question sociale, politique et philosophique qu'un défi scientifique et technique**.

Elle reconnaît qu'« aucune solution d'adaptation n'est universelle, chaque territoire étant confronté à ses propres vulnérabilités et faisant ses propres choix d'adaptation selon sa sensibilité au changement climatique et selon ses priorités. **L'aménagement des territoires doit donc être mieux pensé pour être adapté aux conséquences du changement climatique, en prenant en compte les spécificités de chaque** territoire pour faire évoluer l'urbanisme, le logement, la protection de la biodiversité, la prévention des risques.

La mission souligne qu'en France « où de nombreux territoires, aménagés en fonction d'un climat passé révolu, se trouvent exposés à des aléas climatiques inédits alors que le réchauffement climatique sera plus intense [...] (+4 °C en 2100 par rapport à l'ère préindustrielle dans le scénario principal en l'état des prévisions, contre +2,9 °C à l'échelle mondiale) », l'adaptation

peine à se traduire par des actions concrètes.

Inscrire l'adaptation dans la loi

Elle rappelle que, si la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement a fait, dans son article 1, de l'adaptation aux effets du changement climatique une priorité nationale, seize ans plus tard, les politiques d'adaptation sont encore balbutiantes, les deux premiers PNACC n'étant dotés d'aucune valeur juridique, ni d'aucun plan de financement.

La mission déplore que la France ne dispose d'ailleurs d'aucune loi relative à l'adaptation au changement climatique alors que de nombreux pays, comme le Japon ou l'Espagne, ont adopté une loi consacrant l'importance de l'enjeu de l'adaptation. **Les rapporteurs recommandent de reconnaître l'adaptation comme une véritable priorité nationale en lui dédiant un chapitre au sein du code de l'environnement**, comme pour la stratégie nationale bas carbone (SNBC) et la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et afin que le PNACC ne soit plus « l'enfant pauvre » de la stratégie énergie-climat de la France.

La portée de la TRACC demeure limitée faute d'inscription dans la loi. Or **il est indispensable de territorialiser cette trajectoire et de donner une valeur législative à la TRACC**, ce qui, en plus de l'aspect symbolique, permettrait d'imposer aux documents stratégiques locaux (plans locaux d'urbanisme, schémas de cohérence territoriale) de prendre en compte le climat futur. On rappellera que seuls les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) sont tenus d'établir une stratégie d'adaptation. Toutefois, les PCAET relèvent du droit de l'environnement et ne permettent pas à l'enjeu de l'adaptation d'irriguer toutes les politiques locales. Or, c'est l'ensemble du droit de l'urbanisme qui devrait être repensé

pour éviter la maladaptation, notamment dans les zones à risques.

Appuyer les efforts des collectivités

Notons que l'essentiel des propositions formulées dans le rapport concernent les acteurs locaux, en particulier les collectivités territoriales, qui ont un rôle primordial à jouer. En effet, s'il est essentiel que l'État s'empare de l'enjeu de l'adaptation et encourage les différents acteurs à se l'approprier, adapter l'aménagement des territoires au changement climatique doit rester une politique locale qui ne peut être uniforme et définie par l'État. Et la mission insiste sur la **transversalité de l'adaptation, qui implique d'embarquer l'ensemble des strates de collectivités et des acteurs, publics et privés** qui, tous, doivent avoir développé le réflexe de vérifier l'adaptation de chaque investissement, chaque stratégie, chaque décision de politique publique.

Le déficit d'ingénierie territoriale doit aussi être surmonté : le rapport propose notamment une formation obligatoire des élus à la culture du risque et aux enjeux climatiques en début de mandat, une labellisation des bureaux d'études utilisant des méthodes certifiées pour établir un diagnostic de vulnérabilité et une stratégie locale d'adaptation, un renforcement du Cerema pour structurer l'accompagnement des collectivités et éviter de creuser les inégalités territoriales face aux risques climatiques.

Malgré l'ampleur du défi de l'adaptation, son financement reste trop modeste.

La mission pointe d'abord le manque de visibilité des crédits publics adaptation, en soulignant qu'« Il n'existe aucun recensement des dépenses actuelles qui concourent à l'adaptation au changement climatique, notamment en raison de la

dualité de nombreuses dépenses », et constate le caractère fluctuant de la prévision des besoins annuels (2,3 Mia pour l'association I4C, 3 Mia pour le rapport Pisany-ferry -Mahfouz, sûrement plus proche de la réalité).

Le rapport dénonce, comme l'Association des maires de France, le problème des ressources des collectivités locales, et remarque justement que « la question du financement de l'adaptation se pose en miroir de celle de l'avenir de l'assurance face aux risques climatiques ».

Les rapporteurs saluent l'augmentation du fonds Barnier mais soulignent que cette augmentation est insuffisante, n'ayant pas été au niveau du rehaussement de la surprime d'assurance catastrophes naturelles en 2025 de 12 % à 20 %.

Ils regrettent également la baisse du fonds vert alors que celui-ci constitue le principal véhicule de financement des actions d'adaptation des collectivités territoriales et appellent à le rehausser à son niveau de 2024 en augmentant la part consacrée à l'adaptation et en augmentant les exigences de verdissement et d'adaptation des projets financés afin de ne pas en faire une dotation déguisée.

Des politiques prioritaires

La mission a sélectionné les politiques d'adaptation au changement climatique prioritaires :

- La prévention des inondations,
- La Gemapi doit être également pensée en parallèle des risques littoraux, notamment l'érosion côtière ou la submersion marine.
- L'adaptation urbaine passe par la végétalisation, la désimperméabilisation des sols, la transformation des mobilités et la rénovation thermique climatique des bâtiments. Les rapporteurs formulent plusieurs propositions afin d'adapter les bâtiments, en particulier les logements, aux fortes chaleurs, dont la principale

est de rendre les travaux pour l'habitabilité d'été des logements éligibles à l'aide MaPrimeRénov' ainsi qu'à l'éco-prêt à taux zéro.

- Le rapport consacre enfin une attention particulière aux territoires ultramarins, particulièrement vulnérables aux cyclones et à la montée des eaux.

Dix propositions principales

Le rapport met en avant les propositions qu'il considère comme principales :

Proposition n° 1 : Consacrer dans la partie législative du code de l'environnement l'existence de la trajectoire de référence pour l'adaptation au changement climatique (Tracc).

Proposition n° 14 : Consacrer dans la partie législative du code de l'environnement l'existence d'un plan national d'adaptation au changement climatique (Pnacc) révisé tous les cinq ans.

Proposition n° 17 : Généraliser la formation des élus locaux en début de mandat aux enjeux de transition écologique et plus spécifiquement d'adaptation afin de développer la culture du risque.

Proposition n° 25 : Renforcer les effectifs du centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) dédiés à l'adaptation au changement climatique afin d'accompagner le plus de collectivités territoriales possible dans la réalisation de leurs stratégies locales d'adaptation au sein de leur plan climat-air-énergie territorial (PCAET). Ces recrutements supplémentaires pourraient être financés en réduisant les postes de chargé de mission transition écologique et adaptation au sein des collectivités territoriales en redirigeant les aides de l'agence de la transition écologique (Ademe) à cette fin.

Proposition n° 36 : Préciser à l'article L. 2152-7 du code de la commande publique que, dans le cadre des marchés publics, le critère du prix ou du coût, fondé sur l'entière durée du cycle de vie du produit, prend en compte le climat futur et les coûts associés pour cet investissement.

Proposition n° 6 : Rétablir un lien direct entre l'évolution de la surprime et les ressources allouées au fonds Barnier en rehaussant de 12 % à 20 % le taux de la taxe prévue à l'article 235 *ter* ZE du code général des impôts.

Proposition n° 53 : Mettre fin au principe de la reconstruction à l'identique. Pour cela, prévoir une dérogation au principe indemnitaire en zone à risque pour permettre, voire imposer, à l'assureur de financer des travaux de prévention à la suite de sinistres reconnus Cat Nat, même au-delà de la valeur du bien assuré.

Proposition n° 71 : Mettre en place une péréquation horizontale des revenus de la taxe Gemapi à l'échelle du bassin hydrographique, afin de permettre aux EPCI les plus exposés et les moins bien dotés de bénéficier de la solidarité des territoires à fort potentiel fiscal et moins à risque.

Proposition n° 85 : Créer un fonds érosion côtière alimenté par une taxe sur les plateformes de location touristiques de courte durée et par la taxe sur les éoliennes maritimes.

Proposition n° 94 : Intégrer au dispositif MaPrimeRénov' les gestes permettant d'améliorer l'habitabilité lors des fortes chaleurs dans le cadre des rénovations d'ampleur.

Le Comité 21 considère que ce rapport est excellent, prospectif et imaginatif, et se félicite de voir reprise sa proposition d'une loi sur l'adaptation, qu'il avait formulée depuis la parution de son rapport sur *La grande transformation*, en 2020.

La COP 30, COP de l'adaptation ?

Par Bettina Laville

Dans un récent entretien, Pedro Corrêa do Lago, Président de la COP 30 a déclaré : « J'aimerais beaucoup que les gens se rappellent de la COP30 comme une COP de l'adaptation. »

Est-ce que ce sera le cas ?

L'adaptation, de Paris à Belém

Rappelons que l'article 7 de l'Accord de Paris reconnaît l'adaptation comme un élément clé de la riposte mondiale à long terme face aux effets des changements climatiques. Il souligne les défis et les besoins de s'adapter, en particulier pour les pays les plus vulnérables, aux effets néfastes des changements climatiques, et reconnaît que l'adaptation nécessite des actions à tous les paliers, du local à l'international (Accord de Paris, 2015, art. 7.2).

Dans ce contexte, l'Accord de Paris vise à établir un objectif mondial en matière d'adaptation (OMA) pour renforcer les capacités d'adaptation, accroître la résilience aux changements climatiques et réduire la vulnérabilité à ces changements (Accord de Paris, 2015, art.7.1).

L'adaptation a lentement progressé dans les négociations climatiques internationales : l'établissement de l'OMA dans l'Accord de Paris, a été un point de bascule. Mais ce n'est qu'en 2022 qu'a été lancé le programme de travail Glasgow-Sharm-el-Sheikh sur l'OMA. S'étalant sur deux ans, ce programme avait pour objectif de mieux comprendre l'adaptation pour renforcer la résilience des communautés face aux changements climatiques.

Le rapport final du groupe de travail, publié en 2023, a alimenté les négociations pour l'établissement d'un cadre pour l'OMA à la COP28 de Dubaï. Mais cette COP a déçu sur l'adaptation, au profit des arbitrages positifs demandés par les pays pauvres et

vulnérables sur les pertes et préjudices, Un cadre pour l'OMA a finalement été adopté in extremis, et ce, huit ans après l'Accord de Paris. Ce cadre énumère plusieurs objectifs à atteindre d'ici 2030 :

- Réaliser des évaluations de l'impact, de la vulnérabilité et des risques ;
- Déployer des systèmes d'alerte précoce multirisques ;
- Élaborer des plans d'adaptation nationaux pilotés par les pays ;
- Progresser dans la mise en œuvre des stratégies d'adaptation ;
- Établir et mettre en œuvre un système de suivi et d'évaluation.

Mais ce cadre est peu contraignant. De plus, bien que plusieurs cibles précises aient été fixées, aucun objectif n'a été défini pour les moyens de mise en œuvre, en particulier pour le financement, pourtant essentiel pour concrétiser ces engagements.

Les différentes étapes de la pré-COP n'ont pas été encourageantes sur le dossier de l'adaptation : La conférence de Bonn en octobre n'a pu que constater que la part consacrée à l'adaptation a reculé, passant de 7 % du financement climatique mondial en 2019-2020 à seulement 5 % en 2021-2022 (chiffres du Global Center on Adaptation, 2024) malgré l'engagement pris à la COP26 de 2019 de doubler le soutien financier dédié à l'adaptation, avec pour objectif d'atteindre 40 milliards de dollars par an d'ici 2025.

Le 16 octobre 2025, le secrétaire exécutif de la Ccnucc (Convention cadre des Nations unies sur le Changement climatique) Simon Stiell, a présenté la mise en œuvre des plans nationaux d'adaptation au changement climatique, d'où il ressort que 144 pays ont « initié ou lancé » leur processus d'élaboration d'un plan national d'adaptation, dont 67 pays en développement « dont 23 pays les moins

avancés et 14 petits États insulaires ». Ces résultats sont encourageants mais le manque de ressources (et parfois de projets éligibles) est patent.

De grands efforts à fournir

La Ccnucc observe ainsi que les mesures d'adaptation identifiées dans les plans nationaux puis mises en œuvre restent « largement fragmentées, limitées par les ressources et les capacités disponibles, et insuffisantes au regard de l'aggravation des risques climatiques », malgré le rôle essentiel du Fonds Vert.

Il est admis par les experts que les montants devraient être "multipliés par dix" pour répondre aux besoins : les financements dédiés à l'adaptation atteignent « 28 Md\$ », alors que, dans l'édition 2024 de l'Adaptation Gap Report, le PNUE chiffre les besoins entre 187 et 359 Md\$ par an.

Le « Adaptation Gap Report 2025: Running on Empty », publié par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), en vue de la COP 30, souligne des progrès en matière de planification et de mise en œuvre de l'adaptation mais les besoins en financement de l'adaptation des pays en développement à hauteur de 310 milliards de dollars US par an d'ici à 2035 – soit 12 fois les financements actuels, car les effets des changements climatiques s'accroissent surtout dans les pays les plus vulnérables .

Autrement dit, le déficit de financement de l'adaptation est chiffré de 284 à 339 milliards de dollars US par an – soit 12 à 14 fois les montants actuels. De ce fait, l'objectif du Pacte de Glasgow pour le climat de doubler le financement public international de l'adaptation par rapport aux niveaux de 2019, pour atteindre environ 40 milliards de dollars US d'ici à 2025, ne sera pas atteint, et de loin.

Notons cependant que le soutien à de nouveaux projets via le Fonds pour l'adaptation, le Fonds pour l'environnement mondial et le Fonds vert pour le climat a

atteint près de 920 millions de dollars US en 2024. Il s'agit d'une augmentation de 86 % par rapport à la moyenne mobile sur cinq ans de 494 millions de dollars US entre 2019 et 2023, mais il est douteux que ce rythme sera soutenu dans les années prochaines, au vu du retrait US, et la baisse générale de l'aide internationale, d'autant que le nouvel objectif collectif quantifié pour le financement climatique, adopté à la COP29, prévoit que les pays développés mobilisent au moins 300 milliards de dollars US par an d'ici à 2035 pour soutenir l'action climatique dans les pays en développement. Mais cela demeure insuffisant pour combler le déficit de financement, car les besoins augmentent, et le chiffre de 300 Mia couvre à la fois l'atténuation et l'adaptation, ce qui signifie que l'adaptation recevrait une part plus faible.

Les questions d'adaptation que la COP 30 doit résoudre

Plusieurs questions sont sur la table, dont :

Les indicateurs d'adaptation : lors des négociations préparatoires de Bonn, en juin dernier, les discussions ont échoué sur la question de savoir si ces indicateurs doivent ou non suivre la progression des financements dédiés à l'adaptation. Lors de la COP30, les pays devraient se mettre d'accord sur une liste de 100 indicateurs couvrant les 11 objectifs de l'OMA. Avant cela, les experts nommés par la Ccnucc doivent établir une liste d'indicateurs cohérente pour l'ensemble des objectifs afin de garantir un cadre général d'action complet, et la présenter aux pays pour qu'ils l'examinent. Cette tâche complexe ne peut être accomplie que par une approche holistique. En effet, le projet de liste consolidée d'indicateurs préparé par les experts désignés par la Ccnucc montre que 30 % des indicateurs cibles sont liés à d'autres thèmes. L'objectif relatif à l'eau et à l'assainissement, par exemple, est pris en compte dans les objectifs relatifs à l'alimentation et à l'agriculture, aux infrastructures et aux établissements

humains, ainsi que dans les objectifs axés sur les politiques.

Les conclusions de la « feuille de route de Bakou vers Belém » : le groupe des pays les moins avancés demande que lors de la COP 30 soit adopté l'engagement de « tripler la finance dédiée à l'adaptation d'ici à 2030, sur la base du montant de 2022 ». Ce qui reviendrait à porter ces financements à près de 100 Md\$ par an en 2030. Pour que la Feuille de route fonctionne, la communauté internationale doit réduire le déficit de financement de l'adaptation grâce à des mesures d'atténuation et en évitant les mauvaises adaptations, accroître les financements avec l'appui de nouveaux bailleurs et instruments, et mobiliser davantage d'acteurs financiers afin

d'intégrer la résilience climatique dans leurs décisions d'investissement.

Le secteur privé doit faire davantage. L'Adaptation Gap Report 2025 estime que le potentiel réaliste d'investissement du secteur privé dans les priorités nationales publiques d'adaptation s'élève à 50 Md\$ par an (pour d'environ 5 Md\$ par an actuellement). Il faut donc des solutions mixtes, dits innovants...

Afin que la COP 30 soit celle de l'adaptation, il faudra une impulsion politique très forte, car la COP 30 est aussi attendue sur de nouveaux objectifs d'atténuation, sur les financements climat globaux, sur la reforestation, sur la réduction du méthane, et tant d'autres sujets...

Entreprises et adaptation aux changements climatiques : Terra Nova publie un rapport intéressant, mais à compléter

Par Armelle Labrousse

A l'heure où les impacts du changement climatique sur les activités économiques sont désormais tangibles et s'intensifient, Terra Nova a publié le 2 octobre 2025 un rapport tentant d'esquisser un business model de l'adaptation, enjeu délaissé des stratégies d'entreprise voire inexistant, selon le think tank. Piloté par Amélie Lummaux, directrice régionale chez Véolia, le groupe de travail propose des pistes d'actions pour favoriser le déploiement de politiques d'adaptation par les acteurs économiques. Le rapport recommande notamment des contrats de territoires publics-privés et un système de signal prix.

L'impréparation des entreprises

Le constat que fait le rapport d'une impréparation des entreprises au

changement climatique n'est pas récent, alors même que les conséquences de l'inaction sont aujourd'hui largement documentées. L'immobilisme aurait un coût pour l'économie "massivement supérieur à celui de l'action, estimé dans un rapport de 1 à 5" selon le World Economic Forum. Les aléas climatiques entraînent en effet de lourdes conséquences économiques, telles que l'interruption d'activité ou la perte de valeur d'actifs. Malgré la connaissance de ces risques, la transformation peine : une enquête de BPI France de décembre 2024 révèle que "68% des dirigeants de PME et ETI ne considèrent pas l'adaptation au changement climatique comme un enjeu majeur, et seulement 12% d'entre eux ont défini une stratégie d'adaptation".

Le groupe de travail Terra Nova s'interroge sur les freins et difficultés de l'adaptation en

entreprise, pour tenter d'expliquer ce manque de préparation. Tout d'abord, la première étape d'évaluation des risques climatiques sur l'activité n'est pas systématique, et se heurte fréquemment à une difficulté d'accès à des données. Ensuite le rapport constate que, même si les risques sont identifiés et quasi certains, ils ne sont que rarement traduits dans les documents financiers, en raison de l'incapacité à provisionner et anticiper l'événement, ni datable ni imminent.

3 leviers d'action

Pour dépasser ces obstacles, le rapport propose 3 leviers d'actions visant à intégrer l'adaptation au modèle d'affaires des entreprises.

La mise à disposition par l'état de cartographies scénarisées des impacts du changement climatique à une maille locale est recommandée, afin de faciliter la double analyse de la probabilité et de l'exposition, et leur transposition en coûts. Ces outils de projection territorialisés constitueraient une base commune de compréhension des vulnérabilités et permettraient aux entreprises de mieux prioriser leurs investissements d'adaptation.

Terra Nova préconise ensuite **une territorialisation des échanges entre pouvoirs publics et acteurs économiques**, qui s'impose en réponse à l'exigence de coopération pour l'adaptation et le constat d'interdépendances nombreuses aux échelles territoriales. Le rapport recommande un cadre de dialogue formel, associant entreprises, collectivités et Etat, sous la forme de contrats de territoires publics-privés, afin de coordonner les actions de prévention, d'assurer la continuité d'activité à l'échelle locale, et d'identifier les solutions et leurs financements.

La dernière proposition consiste à **rendre économiquement visible la valeur de la résilience et les coûts évités**. Le rapport rappelle l'enjeu majeur que constitue le

financement de l'adaptation, encore très insuffisant, et plaide pour une meilleure évaluation du retour sur investissement, largement invisible et pourtant primordial pour appréhender l'adaptation non comme un coût mais comme un investissement rentable. Le rapport propose alors l'instauration d'un signal-prix dans le modèle d'affaires, destiné à monétariser la valeur des services environnementaux, en s'appuyant sur trois leviers que sont l'assurance, la finance bancaire et la valorisation des services environnementaux. Ce dispositif permettrait de rendre tangible le bénéfice direct de l'adaptation, en documentant les coûts évités grâce aux investissements réalisés.

Le rapport entend poser ainsi les bases d'un **véritable modèle d'affaires de l'adaptation**, reposant sur des pistes ambitieuses. Son approche demeure toutefois très abstraite et n'aborde pas les modalités concrètes de mise en œuvre, les contraintes opérationnelles, budgétaires ou politiques auxquelles ces dispositifs se heurteraient à l'échelle locale. Par ailleurs, en faisant de l'État le pivot de la coordination et du financement, le rapport ancre l'adaptation des entreprises dans une dépendance à l'action publique. On peut s'interroger en outre sur la capacité réelle des acteurs économiques à instaurer un signal-prix sans incitation financière massive ou contrainte réglementaire, d'autant que le rapport souligne avec raison que, quand survient un aléa climatique, la continuation de l'activité, enjeu économique vital, est la priorité de l'entreprise.

On peut regretter dans cette note le peu d'exemples d'entreprises qui se sont engagées sur l'adaptation, comme Vinci, Veolia, la Caisse des dépôts et consignations, etc. Terra Nova aurait pu aussi citer le très utile guide du Medef sur

l'adaptation au changement climatique³ paru en 2024, ou les guides de l'ADEME, ou encore les notes du Comité 21, telles que

celle de 2024 sur les infrastructures critiques à l'épreuve des changements climatiques.⁴

L'adaptation par la contrainte ?

Plusieurs associations qui ont la capacité d'ester en justice (déjà reconnue lors du recours Grande-Synthe et celui de L'Affaire du siècle), ainsi que des requérants individuels ont déposé un **recours devant le Conseil d'Etat** le 25 juin dernier contestant le PNACC 3, et demandant la reconnaissance par la juridiction d'instaurer une « obligation générale d'adaptation au changement climatique. »

Les requérants tiennent comme fondement de cette obligation sur l'Article 1^{er} de la Charte de l'environnement sur le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, mais aussi sur l'article 3 qui pose le devoir de prévention. De plus, l'exigence de protection des générations futures est invoquée au nom du même texte. Pour venir renforcer cet argument, le recours rappelle que le Conseil constitutionnel a reconnu, en 2022 et 2023, la dimension transgénérationnelle du droit à un environnement équilibré, impliquant l'obligation pour le législateur de veiller à ce que les choix destinés à répondre aux besoins du présent n'entament pas la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins. Des textes internationaux engageant la France viennent

prêter main forte à ces fondements, tels l'Accord de Paris (article 2 et 13§8) et la récente jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) dans le cadre de l'affaire KlimaSeniorinnen. Pour autant, s'il est bien documenté qu'il existe une obligation d'adaptation au changement climatique à la charge des pouvoirs publics, son niveau de contrainte est à ce jour flou.

L'intérêt du recours consiste donc dans le choix que pourrait faire le Conseil d'Etat : il pourrait considérer que le PNACC 3 n'a qu'une portée administrative limitée, seule la TRACC étant éventuellement opposable, ce qui réduirait d'emblée la portée du recours ; il pourrait au contraire, dans une approche innovante déjà observée dans l'affaire Grande-Synthe, reconnaître au PNACC 3 une portée normative en considérant que, fondé sur la TRACC, il existe des objectifs d'adaptation obligatoires et opposables au Gouvernement. Affaire à suivre.

(Source : Marta Torre-Schaub, « Vers une obligation générale d'adaptation au changement climatique ? », Le Club des Juristes, 25/7/2025.)

3

<https://www.medef.com/uploads/media/default/0020/03/15915-15895-adaptation-en-5-etapes-medef-juin-2024.pdf>

⁴ <https://www.comite21.org/docs/notec21-infrastructures-critiques-2025.pdf>