

# Comment renforcer le Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC-3) sans le retarder davantage

Adèle Tanguy, Lola Vallejo (Iddri)

Initialement attendue pour le printemps 2024, la publication du troisième Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC-3) n'a cessé d'être repoussée, jusqu'à être reléguée au gouvernement suivant après la dissolution de l'Assemblée nationale en juin dernier. Depuis, l'avenir de ce projet de plan reste incertain. Il avait pourtant bénéficié d'une plus grande place dans le débat public que ses prédécesseurs. Il entendait proposer une vision plus systématique de l'intégration de l'adaptation dans la prise de décision sur la base d'une trajectoire de réchauffement de référence, fixée à 4°C en moyenne à l'horizon 2100. Or, il est essentiel de disposer au plus tôt d'un tel document pour guider la planification aux échelles infranationales et servir de base à une adaptation porteuse d'une vision de long terme.

En soulignant l'urgence de la publication du plan par le nouveau gouvernement, qui devrait se saisir du projet existant, ce *Document de propositions* se penche aussi sur les limites de ce dernier et les marges de manœuvre pour le renforcer sans pour autant rallonger les délais de publication.

## MESSAGES CLÉS

Le projet de PNACC-3 a fait l'objet d'un travail conséquent pour proposer un document doté d'une vision de l'adaptation plus structurante que ses prédécesseurs. Même s'il reste encore des points d'attention, la publication d'un tel plan est urgente, pour dès maintenant irriguer les politiques publiques afin de ne pas prendre de retard sur les choix d'adaptation qui nous engagent parfois sur plusieurs dizaines d'années.

Le projet de plan manque d'objectifs généraux à différents pas de temps ainsi que d'un programme d'action concret pour l'État, les collectivités et pour mobiliser plus systématiquement tous les secteurs dans la programmation de l'adaptation, notamment les plus vulnérables. Sans différer la publication du PNACC, des plans d'adaptation sectoriels devraient être élaborés dans les prochains mois, en coordination avec les filières, reflétant les orientations nationales. Le PNACC devrait pour cela préciser un mode opératoire et s'engager sur une temporalité précise.

En parallèle, il faudra rapidement engager un travail sur le cadre proposé par le PNACC-3 en préparation du PNACC-4. Un suivi-évaluation robuste doit être mis en place, pour suivre la contribution des mesures à l'atteinte des objectifs d'adaptation, l'allocation effective des moyens nécessaires à la mise en œuvre du plan et identifier les points de passage nécessitant une nouvelle discussion des choix d'adaptation. Par ailleurs, le choix d'une trajectoire de réchauffement de référence à 4°C en 2100 est important pour structurer l'adaptation autour d'une vision commune, mais la réflexion gagnerait à être prolongée dans les itérations futures pour aussi considérer des scénarios climatiques plus pessimistes.

Le niveau d'ambition requis pour l'adaptation demande au niveau national un pilotage interministériel qui devra se faire à travers un portage politique fort par une institution en capacité de faire de l'adaptation un sujet transversal et articulé avec l'atténuation et les enjeux de biodiversité, rôle que le Secrétariat général à la planification écologique (SGPE) peut incarner. De même à l'échelle des territoires, où doit se décliner le PNACC ; dans ce cadre, les COP régionales doivent mettre autour de la table tous les acteurs impliqués dans l'adaptation pour opérer les arbitrages nécessaires.

## 1. UN PNACC NÉCESSAIRE, MAINTENANT

---

Le troisième plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC-3) devait être publié au printemps dernier. Le document, pourtant finalisé, a fait l'objet de nombreux reports, auxquels s'est ajoutée la dissolution de l'Assemblée nationale. Or, sa publication ne peut plus attendre : il y a urgence à disposer d'un document qui structure l'action publique dans ce domaine et oriente les choix des acteurs publics comme privés et les décisions d'investissements qui se prennent parfois pour plusieurs décennies. Sans cela, toutes les décisions prises entre temps ne bénéficieront pas d'un cadre clair qu'un tel document de planification devrait apporter.

D'autant plus que le projet de plan<sup>1</sup> présente des améliorations par rapport à ses prédécesseurs, la Stratégie nationale d'adaptation au changement climatique de 2006 et les PNACC-1 et 2, lancés respectivement en 2011 et 2018. Ce dernier contenait une liste de mesures assez générales, établies à partir d'une consultation nationale sans évaluation hiérarchisée des risques climatiques. Il manquait aussi de traduction des modélisations pour permettre aux acteurs économiques et décideurs d'intégrer les risques climatiques dans leurs décisions<sup>2</sup>. Le nouveau projet répond à ces lacunes en ce qu'il est établi sur la base d'une étude cartographiée de l'évolution des aléas, réalisée avec Météo France, prenant comme hypothèse la trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC), soit un réchauffement moyen de 4°C en France à l'horizon 2100<sup>3</sup>. Ce scénario devrait ainsi figurer d'ici à 2030 dans tous les documents de politique publique, y compris les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET), les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et les projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE). Le choix d'un scénario de référence a le mérite d'aligner les acteurs sur un cadre commun. Il marque aussi une première étape dans la construction d'une politique s'inscrivant dans le cadre d'une approche par trajectoires d'adaptation, même si le PNACC-3 n'est pas encore à la hauteur de l'ambition programmatique proposée par cette dernière. Cette approche, mise en avant par le Giec, prône le séquençage d'ensembles d'actions d'adaptation dans le temps en vue d'objectifs définis, en gardant ouvert un éventail des possibles en fonction de l'évolution du contexte

---

1 Roux-Goeken, V. (2024, 12 juillet). Climat : ce que contient l'ultime version du plan national d'adaptation. Contexte. [https://www.contexte.com/article/environnement/info-contexte-climat-ce-que-contient-lultime-version-du-plan-national-dadaptation\\_197072.html?utm\\_source=articlealert&utm\\_medium=email&utm\\_content=21831](https://www.contexte.com/article/environnement/info-contexte-climat-ce-que-contient-lultime-version-du-plan-national-dadaptation_197072.html?utm_source=articlealert&utm_medium=email&utm_content=21831)

2 Anisimov, A. et al. (2019). L'adaptation au changement climatique en France : focus sur le cadrenational. IDDRI. <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/decryptage/ladaptation-au-changement-climatique-en-france-focus-sur-le>

3 Ministère de la Transition écologique et des Territoires. (2023). La trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC). <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/document-referance-TRACC.pdf>

climatique comme socio-économique<sup>4</sup>, plutôt que de réfléchir uniquement aux options à mettre en œuvre dès maintenant.

Le projet affirme aussi une volonté d'accompagner les collectivités, notamment par la Mission Adaptation qui offre un appui technique des opérateurs de l'État. Cet accompagnement est essentiel, car si le rôle de l'État est avant tout de définir des orientations stratégiques, la mise en œuvre doit être menée à toutes les échelles à travers la diffusion d'information, la clarification des moyens et la coordination des parties prenantes. L'approche par trajectoires d'adaptation reconnaît que pour atteindre des objectifs d'adaptation, plusieurs chemins sont possibles, mais ces choix et leur faisabilité doivent être discutés à l'échelle où ils seront appliqués avec les acteurs concernés. L'un des enjeux du projet de PNACC-3 est d'ailleurs de faire en sorte que des concertations appuient la déclinaison territoriale du plan. Le document propose en ce sens d'intégrer l'adaptation aux enjeux des COP régionales en 2025 pour définir ces stratégies d'adaptation localement — mais sans préciser les modalités de cette déclinaison territoriale.

## 2. RENFORCER LE PNACC-3 ET PRÉPARER LA SUITE

---

### 2.1. Préparer la traduction du PNACC en plans d'action

Le PNACC-3 définit trois pas de temps : 2030, 2050, et 2100. Mais malgré cette volonté de s'inscrire dans une vision de long terme, le plan reste axé autour de mesures ponctuelles et à mettre en œuvre à court terme. Beaucoup d'entre elles étaient annoncées pour 2024, échéance que les retards de calendrier permettront difficilement de respecter. En outre, un peu plus des trois quarts des mesures affichent des échéances avant 2030, contre seulement une dizaine fixant des objectifs à moyen terme (de 2030 à 2050). Ces pas de temps manquent par ailleurs de grands objectifs stratégiques clairs offrant une vision cohérente à l'échelle nationale et anticipant certains arbitrages, comme des objectifs en termes de niveaux de service<sup>5</sup>, santé publique, sécurité physique, préservation des ressources naturelles et des écosystèmes, etc. Cela devrait permettre d'articuler les mesures du plan et les grandes orientations, suivre la progression vers les objectifs et réévaluer à différentes échéances la pertinence des mesures pour y répondre. Ces objectifs généraux, qui devraient pouvoir guider des plans d'action adaptés à chaque secteur et territoire, ne sont pas clarifiés dans le projet actuel.

---

4 Bednar-Friedl et al. (2022). Europe. Dans : H.-O. Pörtner, et al. (eds.), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (pp. 1817–1927). Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, doi:10.1017/9781009325844.015

5 Dépoues, V. et al. (2024). Anticiper les effets d'un réchauffement de +4°C : quels coûts de l'adaptation ? I4CE. <https://www.i4ce.org/wp-content/uploads/2024/04/Anticiper-les-effets-de-l-adaptation-dun-rechauffement-climatique-de-plus-4-degrees-quels-couts-de-l-adaptation.pdf>

Le PNACC fait aussi l'impasse sur une mobilisation systématique des secteurs autour de l'adaptation, malgré certaines obligations, comme celle de rédiger des plans d'adaptation pour les grandes entreprises gérant des infrastructures d'énergie/transport et les opérateurs d'importance, les entreprises et établissements fournissant des services et biens jugés essentiels. Le projet de PNACC présente majoritairement des mesures relevant d'incitations, de recommandations, et de standards à édicter, avec quelques rares intentions de planification dans des domaines précis s'échelonnant entre 2025 et 2030 (par exemple, l'élaboration d'un plan d'action pour l'adaptation d'ici 2019 pour la filière du bois, ou réalisation d'ici à 2025 d'une analyse des vulnérabilités et plan d'adaptation pour les établissements pénitentiaires). Une vision plus systématique de l'adaptation nécessiterait d'élaborer avec les secteurs économiques les plus concernés, comme ceux des sports d'hiver ou de la viticulture et des cultures céréalières, des plans d'action pour s'aligner sur les objectifs nationaux. Le projet de PNACC s'axe surtout autour de mesures de soutien sans engager de réflexion autour de stratégies sectorielles, et est même en retard par rapport à des réflexions qui existent déjà. Par exemple, dans le secteur de la viticulture, des acteurs de la filière, l'INRAE et des instituts techniques avaient élaboré en 2021 une stratégie<sup>6</sup> dont le PNACC ne s'est pas saisi. Sans de telles stratégies par secteur, les conflits pourraient se multiplier autour de l'utilisation d'espaces et ressources ; en outre, dans certains cas, le manque d'anticipation aura mené à investir dans des actifs échoués, accroissant les difficultés dans des secteurs en tension ou pesant sur les finances publiques des collectivités.

Par ailleurs, les liens entre adaptation et utilisation des espaces et ressources imposent d'associer ces enjeux à ceux de la biodiversité. Il faudrait ainsi une planification de l'adaptation dans ce domaine, en demandant à chaque institution en charge de protéger la biodiversité de procéder, avec le concours de l'Office Français de la Biodiversité (OFB), à une évaluation scientifique de l'impact du changement climatique sur son périmètre et proposer des mesures de réponse.

Ces aspects pourraient être intégrés au PNACC-3 en publiant le plan enrichi d'une mesure établissant un plan d'action pour élaborer des plans sectoriels et territoriaux précis et qui s'engagerait sur une temporalité à respecter (avec une échéance à 12 mois par exemple).

## 2.2. Suivi-évaluation et cadre programmatique du PNACC : remettre l'ouvrage sur le métier

Les limites du PNACC-3 imposent de s'atteler à son suivi-évaluation en vue de préparer le PNACC suivant, et d'engager dès maintenant un travail méthodologique pour y répondre.

Concernant le premier point, le texte en projet pose les bases d'un suivi ascendant prévoyant l'établissement d'un ensemble

d'indicateurs (qui restent à définir par un groupe de travail) destiné aux collectivités territoriales pour évaluer les progrès et l'efficacité de l'adaptation. Afin de soutenir un processus itératif autour de la planification de l'adaptation, ce cadre devrait être précisé et inclure (voir proposition en annexe) :

- **un suivi des risques** intégrant aléas, exposition et vulnérabilité, pour déceler l'atteinte de seuils auxquels certaines mesures sont jugées insuffisantes ou inefficaces. Le portail DRIAS offre par exemple des projections régionalisées selon la TRACC. Ces données climatiques devraient pouvoir être couplées avec des données contextualisées sur l'exposition et la vulnérabilité ;
- **un suivi-évaluation des progrès vers l'atteinte des grands objectifs du PNACC** (à court, moyen et long termes), fondé sur un mélange d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs pour chaque objectif, couplé à **un suivi-évaluation de l'efficacité des mesures**, par exemple *via* une évaluation par jugement d'experts sur la base de descriptions qualitatives et d'un système de scores inspiré de la méthode Gap-Track. Cette évaluation pourrait être mise en regard d'une évaluation en amont de l'efficacité attendue pour les trois pas de temps identifiés (2030, 2050 et 2100) ;
- **un suivi-évaluation des progrès dans la mise en œuvre et des moyens associés**, qui implique de disposer d'un échéancier de mise en œuvre précisant l'échelonnement des moyens financiers, humains et de renforcement des capacités nécessaires pour chaque mesure, à différentes échelles de temps pour assurer la mise en œuvre et le maintien des bénéfices de la mesure.

Le second point invite à réfléchir à la robustesse du cadre programmatique du PNACC, notamment concernant le choix d'une trajectoire de réchauffement unique. Malgré la clarté que ce cadre commun apporte, il est important de reconnaître l'incertitude face aux scénarios climatiques futurs pour éviter des décisions qui se révéleraient inadéquates dans certains cas (notamment plus pessimistes). Un réchauffement moyen de 4°C en 2100 en France correspond à peu près au niveau auquel nous mènent les engagements actuels des États au niveau mondial. C'est donc un scénario probable, mais il n'est pas exclu que le niveau de réchauffement climatique soit plus élevé. La TRACC permet de poser les bases d'une réflexion qui peut s'appliquer pour d'autres scénarios. Cette réflexion pourrait ainsi se poursuivre en identifiant le ou les scénarios les plus pertinents pour construire les choix d'adaptation en fonction de l'exposition et de la vulnérabilité des secteurs et territoires ou de la temporalité des choix concernés. Cela ne doit cependant pas nuire à l'ambition : le scénario de 4°C pourrait constituer un niveau minimum pour l'adaptation, à réhausser dans les cas les plus exposés ou vulnérables — comme c'est déjà le cas pour la résilience des infrastructures nucléaires, qui se base sur le scénario le plus pessimiste du GIEC<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Institut français de la vigne et du vin (2021). *Stratégie de la filière viticole face au changement climatique*. <https://www.vignevin.com/article/strategie-de-la-filiere-viticole-face-au-changement-climatique/>

<sup>7</sup> Haut Conseil pour le climat (2024). *Tenir le cap de la décarbonation, protéger la population*. [Rapport annuel 2024]. [https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2024/06/HCC\\_RA\\_2024-web.pdf](https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2024/06/HCC_RA_2024-web.pdf)

### 3. DÉFINIR UN CADRE DE GOUVERNANCE FORT

Pour faire du PNACC un document de politique publique réellement structurant, il faut assurer un pilotage stratégique qui associe le portage des directions collectives et la mise en œuvre territoriale, et qui permette la mobilisation de moyens dédiés centralisés et de ressources locales. Le PNACC doit donc être porté par une entité coordinatrice dotée d'un mandat transversal. Le volet coordination entre les différents ministères du Secrétariat général à la planification écologique (SGPE) sur les sujets de transition, y compris climat et biodiversité, pourrait en faire une institution pertinente pour garantir une réelle prise en charge du sujet et permettre une réflexion intégrée avec ces autres enjeux.

Au niveau des territoires, les COP régionales, telles que mentionnées dans le projet de PNACC, peuvent contribuer au travail de territorialisation de l'adaptation, mais à certaines conditions. Elles doivent en effet permettre la mobilisation d'acteurs variés, pour engager un dialogue autour des arbitrages à opérer entre différentes options d'adaptation pour parvenir à un même objectif. Cela nécessite de faire délibérer collectivement une plus large gamme de parties prenantes, y compris des acteurs environnementaux et sociaux, pour décider des usages et fonctions à maintenir en priorité, des niveaux de risques acceptables et des réorganisations nécessaires dans le but d'élaborer une vision commune des trajectoires à emprunter. Il serait aussi important de s'appuyer sur les leçons de l'intégration d'autres sujets dans la territorialisation de la planification écologique et au sein des COP régionales, comme celui de la biodiversité<sup>8</sup>. Cette délibération devrait par ailleurs pouvoir être renouvelée au cours du suivi du plan d'adaptation pour s'exprimer à nouveau

sur de potentiels arbitrages et changements de trajectoire selon l'évolution des risques et des connaissances scientifiques et sur l'efficacité ou la pertinence des mesures appliquées. Mais faire de l'adaptation un sujet des COP régionales n'est pas suffisant en soi : une réelle planification territoriale nécessite aussi une clarté sur les moyens associés pour soutenir les collectivités et donner aux acteurs les moyens de participer à ce processus. Cela devrait notamment passer par le rétablissement des moyens du Fonds vert indispensables à l'appui aux collectivités locales pour la mise en œuvre des politiques d'adaptation et par le soutien aux travaux des groupements régionaux d'experts sur le climat (GREC). Enfin, il faudra une institution responsable du suivi-évaluation qui soit capable d'en porter les conclusions pour qu'elles soient prises en compte et intégrées aux nouvelles décisions d'adaptation. Le projet de PNACC prévoit la création d'un Comité national de l'adaptation (CNA) ayant vocation à regrouper la commission spécialisée du Conseil national de la transition écologique (CNTE, déjà en charge du suivi du PNACC-2) et la commission environnement du Conseil économique, social et environnemental (CESE) avec des représentants au niveau national, des collectivités et de la société civile. Cette nouvelle instance pourrait ainsi prendre en charge la remontée d'informations des territoires vers un organe central capable de piloter l'adaptation comme le SGPE. Le CNA pourrait être mandaté pour désigner des experts à impliquer dans un suivi par jugement d'experts structuré au niveau national, dont l'évaluation serait nourrie par le rapportage territorial. Ces données de suivi territorial pourraient elles aussi être produites par jugements d'experts, en mobilisant par exemple les GREC. Ce rapportage requiert cependant des moyens et capacités pour accompagner les institutions coordinatrices, qui restent à clarifier.

<sup>8</sup> Hallosserie, A. et Fofana, M. (Juillet 2024). Restaurer la biodiversité en France : marges de manœuvre et opportunités <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/billet-de-blog/restaurer-la-biodiversite-en-france-marges-de-manoevre>

Tanguy, A., Vallejo, L. (2024). Comment renforcer le Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC-3) sans le retarder davantage. *Document de propositions*, N°02/24, Iddri.

Ce travail a bénéficié d'un soutien du gouvernement français au titre du programme « Investissements d'avenir », administré par l'Agence nationale de la recherche (ANR) sous la référence ANR-10LABX-14-01.

#### CONTACT

adele.tanguy@iddri.org  
lola.vallejo@iddri.org

Institut du développement durable  
et des relations internationales  
41, rue du Four – 75006 Paris – France

[WWW.IDDRI.ORG](http://WWW.IDDRI.ORG)  
[@IDDRI\\_THINKTANK](https://twitter.com/IDDRI_THINKTANK)