

Pour une Europe résiliente : adapter nos territoires à + 4 °C

Ronan Dantec, sénateur de la Loire-Atlantique, vice-président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, vice-président de la délégation sénatoriale à la prospective, membre du Conseil national de la transition écologique (CNTE), président de Climate Chance

Des températures atteignant 48,8 °C en Sicile, plus de 500 000 hectares brûlés en Europe en 2023, des régions d'Allemagne, de Belgique et des Pays-Bas submergées après les pluies records de 2021 : le climat européen bascule. Ces aléas redessinent la carte des vulnérabilités du continent, l'adaptation au changement climatique ne peut plus être pensée à l'échelle nationale. L'Union européenne doit désormais construire une stratégie collective pour faire face à un monde où la France, comme d'autres États membres, doit se préparer au scénario à + 4 °C.

En France : une ambition climatique affirmée

La France, de son côté, franchit un cap. Le Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 3), publié en 2024, acte pour la première fois un scénario à + 4 °C d'ici 2100 sur le territoire national. Ce basculement marque une rupture : on ne parle plus seulement d'atténuation, mais d'anticipation active pour l'adaptation. Cela ne signifie pas renoncer aux objectifs de l'Accord de Paris, mais au contraire protéger nos sociétés tout en poursuivant la réduction des émissions. L'adaptation n'est pas un plan B, c'est le versant concret de notre ambition climatique. Le plan introduit une approche territoriale différenciée : un littoral breton, une métropole méditerranéenne ou une zone de montagne n'affrontent pas les mêmes risques. Pour garantir une cohérence nationale, il s'appuie sur une trajectoire de réchauffement de référence d'adaptation au changement climatique (TRACC). Définie à partir du scénario tendanciel selon les scientifiques du GIEC, elle doit servir de référence à toutes

les actions d'adaptation menées en France. Elle offre un cadre partagé pour planifier, investir et prioriser les actions d'adaptation. Mais pour être pleinement efficace, elle doit s'articuler avec une stratégie européenne cohérente, capable de relier les échelons, harmoniser les connaissances, mutualiser les outils.

Un plan d'adaptation européen : vers un cadre commun renforcé

Cette Europe de l'adaptation peut s'appuyer sur de nombreux atouts : une tradition de solidarité territoriale, une expertise technique reconnue, une capacité d'innovation éprouvée. Mais elle suppose aussi une refonte du projet européen tel qu'il existe aujourd'hui. Il s'agit de revoir les traités pour permettre des emprunts européens permanents destinés à l'adaptation, ou encore de doter l'Union de compétences exclusives en matière de résilience climatique.

Les dérèglements climatiques ne s'arrêtent pas aux frontières : ils les traversent. Le Rhin coule à travers six pays, le Danube à travers dix, l'Europe de l'Est est face aux vagues de chaleur, les littoraux méditerranéens face à la raréfaction de l'eau, les deltas exposés à la montée des eaux. Peut-on encore penser les risques d'inondation, de sécheresse, de déplacement de population sans coordination européenne ? Une réponse strictement nationale est aujourd'hui dépassée.

Dans cette logique, l'Union européenne prépare un plan européen d'adaptation au changement climatique attendu fin 2026. Ce plan vise à aider les États membres et les territoires à faire face aux vagues de chaleur, sécheresses et pluies extrêmes. Il prévoit de consolider et simplifier des textes existants, notamment la loi européenne sur le climat et le règlement sur la gouvernance de l'Union de l'énergie. La Commission européenne propose également des outils non législatifs : instruments économiques, outils d'information, scénarios climatiques de référence communs, évaluations des risques

harmonisées et planification renforcée. Enfin, la résilience climatique des investissements est intégrée dans la proposition de budget européen 2028-2034. Pour les territoires, cela signifie un cadre plus lisible, une base scientifique partagée et une cohérence entre politiques locales, nationales et européennes. La résilience doit devenir un projet commun, structuré à l'échelle continentale. C'est dans cet esprit que les ateliers du Sommet Climate Chance – association des acteurs non étatiques pour le climat – à Marseille en 2025 ont aidé à alimenter l'appel à contributions de la Commission européenne. La première proposition de Climate Chance est de s'inspirer de l'expérience française de la TRACC pour proposer l'élaboration d'une trajectoire climatique de référence commune à l'échelle européenne. Une telle trajectoire permettrait d'harmoniser les diagnostics et d'offrir aux territoires un horizon partagé pour mettre en œuvre leur adaptation.

La Déclaration de Marseille : l'adaptation comme enjeu de coopération Europe-Afrique

La Déclaration de Marseille, adoptée lors du Sommet Climate Chance Europe-Afrique 2025, constitue la première feuille de route européenne de l'adaptation pensée en continuité avec la Feuille de route de Yaoundé, adoptée en 2023 côté africain. Signée par de nombreux réseaux nationaux, européens et internationaux, elle affirme la nécessité d'une réponse conjointe des deux continents face à l'intensification des impacts climatiques.

La Déclaration identifie cinq axes stratégiques pour structurer une coopération euro-africaine effective en matière d'adaptation : renforcer les coopérations scientifiques, condition indispensable pour disposer de diagnostics convergents et forger des réponses adaptées au réchauffement climatique ; mobiliser des solutions financières et techniques capables d'articuler adaptation et atténuation, et accessibles aux territoires des deux rives de la Méditerranée ; faire de l'adaptation du logement et de

la résilience urbaine une priorité centrale, en cohérence avec les enjeux d'habitabilité, de santé et d'accès à l'eau ; reconnaître le rôle clé de l'action territoriale, qui doit devenir un pilier des politiques d'adaptation, en Afrique comme en Europe ; mobiliser les sociétés et mettre en réseau les acteurs, en particulier les acteurs économiques, l'innovation sociale, les jeunes et les femmes, dont la participation conditionne l'efficacité des réponses. Son ambition est claire : faire entrer l'adaptation dans un cadre euro-africain structuré, où les savoirs, les financements, les solutions techniques et les pratiques citoyennes circulent dans les deux sens.

Une telle transformation européenne implique de dépasser plusieurs blocages : la réticence de certains États à une dette mutualisée, les divergences de perception du risque climatique, ou encore la lenteur des réformes institutionnelles. Mais ces obstacles ne doivent pas paralyser l'action. À défaut d'un consensus à vingt-sept, des coalitions volontaires peuvent ouvrir la voie, tout comme des partenariats renforcés avec les pays africains peuvent accélérer la montée en compétence des territoires. C'est ainsi que peut émerger une Europe de l'adaptation à géométrie variable, mais à ambition constante et pleinement ouverte sur sa coopération avec l'Afrique.

« À défaut d'un consensus à vingt-sept, des coalitions volontaires peuvent ouvrir la voie, tout comme des partenariats renforcés avec les pays africains peuvent accélérer la montée en compétence des territoires.

Ronan Dantec

”

Gérer l'ensemble des risques climatiques, donner des marges de manœuvre aux collectivités locales

Le deuxième scénario élargit la réassurance publique à l'ensemble des risques climatiques, et confère à l'État la protection face aux risques délaissés par les assureurs, comme le retrait-gonflement des argiles. Cette protection peut alors mêler l'indemnisation, après un sinistre, et l'adaptation des logements, en offrant notamment des subventions à la prévention ou en incitant les habitants à sortir des zones à haut risque.

Nous proposons deux évolutions majeures dans la couverture de l'ensemble des risques climatiques : la prise en charge intégralement publique du risque d'érosion et une prise en charge publique du phénomène de retrait-gonflement des argiles au sein du fonds Barnier⁵, qui transforme le paradigme prévention/réparation en un paradigme d'adaptation des logements. Le scénario donne des marges de manœuvre aux collectivités locales pour l'investissement en prévention collective (via l'augmentation des fonds dédiés au sein du fonds Barnier) et en adaptation individuelle.

Une « Sécurité sociale climatique » avec une gestion locale ?

Le troisième scénario socialise les risques climatiques, c'est-à-dire qu'il propose une couverture universelle et unifiée des risques climatiques, confiée à l'État avec un rôle accru pour les collectivités dans la réparation des dommages et l'adaptation. Se dessinerait alors une « Sécurité sociale climatique », apportant une réponse aux risques climatiques comme la Sécurité sociale de 1945 a répondu aux risques sociaux.

Ce scénario prête une attention particulière aux territoires à risque. La branche « zone inhabitable » permet par exemple la sauvegarde d'une partie de la valeur patrimoniale des biens immobiliers alors que les conditions d'habitabilité ne sont plus réunies, en offrant une prestation qui incite à la relocalisation en dehors des zones à risque. Couplée à l'interdiction de constructions neuves dans ces zones, elle doit décourager les nouveaux achats. Par ailleurs, l'adaptation et la prévention collective sont mutualisées afin de recréer de la solidarité entre les territoires, de rendre les risques comparables malgré des cartes d'aléas différenciées et d'augmenter la soutenabilité de la mutualisation. Une subvention serait allouée aux caisses locales selon une cartographie et selon leur niveau de sinistralité. À terme, ce schéma devra intégrer la question du bâti public des communes et de leur adaptation.

Notes

1. Caisse centrale de réassurance (CCR), « Conséquences du changement climatique sur le coût des catastrophes naturelles en France à horizon 2050 », étude, septembre 2023.

2. « Repenser la mutualisation des risques climatiques », 12 juin 2025 : <https://tinyurl.com/56dpcvfe>

3. Charpentier A., « Insurability of climate risks », *The Geneva Papers*, vol. 33 (1), janvier 2008, p. 91-109.

4. Commissariat général du Plan, « L'État et l'assurance des risques nouveaux : exercice prospectif », rapport, par Guilhem Bentoglio et Jean-Paul Betbéze, juin 2005.

5. Fonds de prévention des risques naturels majeurs (ou fonds Barnier), créé par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.