

Cahier d'Oxfam de contribution à la concertation autour du PNACC

Le réchauffement climatique touche la France de plein fouet : L'été 2023 a été le plus chaud jamais mesuré sur Terre et le quatrième plus chaud mesuré en France : 5000 personnes en sont décédées

L'année 2022 a vu se cumuler tous les aléas climatiques extrêmes : sécheresse historique généralisée, méga feux en Gironde et dans les Landes et orages violents.

Les inondations du 18/19 octobre en Ardèche nous rappellent que le changement climatique est maintenant ancré dans le quotidien. En effet, ces inondations ont généré entre 350 et 420 millions d'euros de dommages indemnisables.

Oxfam rappelle dans son rapport publié en juillet 2024 plus de la moitié des droits fondamentaux garantis par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (CDFUE) sont menacés par les impacts du changement climatique¹.

Dans ce rapport, Oxfam France rappelle que si ce sont les plus riches qui émettent le plus de gaz à effet de serre (GES) et qui aggravent le plus la crise climatique, ce sont les ménages pauvres et modestes, femmes, enfants, personnes âgées, groupes marginalisés, qui sont en première ligne des conséquences du changement climatique.

Ces catégories sont plus exposées : les populations les plus pauvres, qui résident plus souvent à proximité des grands axes routiers, ont moins accès aux aménités environnementales (un bois, un espace vert, une forêt, une rivière etc), ont trois fois plus de risques de mourir d'un épisode de pollution que les plus riches et sont davantage exposées à des maladies liées à la pollution de l'air. Ces pollutions sont stimulées par les vagues de chaleur.

Ces catégories sont plus vulnérables : Les ménages modestes et les groupes marginalisés sont plus durement touchés par les inondations, sécheresses, canicules, et maladies liées à la chaleur : « dans tous les secteurs et régions, les personnes et les systèmes les plus vulnérables sont touchés de manière disproportionnée » la vulnérabilité au changement climatique est démultipliée pour les personnes qui sont à l'intersection de plusieurs inégalités. Ces catégories disposent de capacités d'adaptation plus faibles : elles manquent plus souvent de ressources économiques, sociales, culturelles, de mobilité et de droits pour s'adapter avec succès au changement climatique. Les aides de prévention sont insuffisantes ou destinées aux propriétaires.

Oxfam montre en effet que les politiques d'adaptation actuelles protègent davantage les plus riches².

¹ Oxfam France (2024) *Changement climatique: Nous ne sommes pas prêts.es.*
<https://www.oxfamfrance.org/rapports/changement-climatique-nous-ne-sommes-pas-pret/s/>

² Oxfam France (2024) *Changement climatique: Nous ne sommes pas prêts.es.*
<https://www.oxfamfrance.org/rapports/changement-climatique-nous-ne-sommes-pas-pret/s/>

L'Etat doit donc donner les outils à ces populations pour qu'elles soient protégées.

L'enjeu que doit adresser le plan national d'adaptation au changement climatique est donc immense pour protéger les droits fondamentaux essentiels ainsi que garantir la stabilité économique, sociale et politique du pays.

Résumé de l'Analyse consolidée globale :

Le projet de PNACC 3 a le mérite de traiter les sujets essentiels, infrastructures publiques, économiques et essentielles, droit du travail, etc. il est effectivement un saut qualitatif par rapport aux anciens PNACC.

1. Toutefois, ce projet est aveugle aux inégalités, à deux exceptions près (mesure 14). C'est pourtant une recommandation phare du HCC que le gouvernement avait choisi d'ignorer, le réchauffement climatique ne touche pas de façon égale la population, comme le montre notre rapport.

2. Il faut noter la faiblesse totale des moyens engagés pour réaliser un plan qui doit anticiper, prévenir et mieux indemniser les dommages humains et économiques du changement climatique.

3. Les mesures ne sont pas suivies d'indicateurs clairs et précis, avec des échéances intermédiaires et définitives, permettant de mesurer précisément les résultats de l'engagement de l'Etat.

4. Il n'y a rien sur les limites déjà franchies en France qui pourtant généreront des effets d'effondrement significatifs et des impacts sur les droits humains.

5. Certaines mesures relèvent de l'anecdotique et les mesures phares sur lesquelles les chantiers sont grands sont parfois laissées avec des formules administratives qui n'engagent pas ou confisquent le débat politique.

6. Enfin, l'Etat prévoit et promeut de nombreuses politiques complètement contradictoires qui ruinent nos capacités d'adaptation, elles doivent cesser immédiatement. Ce plan doit prévaloir et être coordonné à l'échelle interministérielle. Il y a un besoin de coordination à l'échelon du SGPE pour la programmation des politiques qui ne pourront aboutir si il n'y a pas un contrôle à l'échelle du PM ou du PR.

Nos recommandations pour le plan :

1. Investir plusieurs dizaines de milliards d'euros par an pour financer une adaptation juste ;
2. Une adaptation démocratique et transparente : créer des conventions citoyennes locales pour statuer sur l'adaptation du territoire ;
3. Rendre le PNACC opposable et contraignant ;

I. Les éléments du plan d'adaptation à saluer

Le plan tel que présenté par l'Etat aujourd'hui constitue une avancée par rapport aux plans précédents, en ce qu'il constitue un document presque exhaustif de l'ensemble des conséquences du changement climatique. Il fixe également un acteur pilote pour chaque mesure ainsi qu'un budget dédié, cela constitue également un point essentiel à souligner.

La mesure numéro 6, visant à renforcer la protection des population des risques glaciaires est un pas en avant, car bien que symbole du changement climatique, la fonte de la cryosphère en France était peu étudiée ni prise en compte dans les politiques publiques.

L'intégration de la TRACC dans les futurs documents est également un bon point à souligner pour que chaque service public puisse intégrer, en interne, ainsi que dans son processus de décision, les impacts du changement climatique présents et à venir.

II. Les éléments à renforcer

Le PNACC mis à la consultation, constitue un point de départ mais qui reste cantonné à un niveau technique, et par là, manque de courage politique.

a) La prise en compte des inégalités

Le plan ne prend que très faiblement en compte les inégalités face au changement climatique.

Les mesures 14, 15 visent à protéger les populations précaires des fortes chaleurs. Elles constituent une avancée, puisqu'elles prennent en compte les vulnérabilités différenciées. Toutefois, la mesure 14 se limite à la construction et la rénovation d'hébergements et d'accueils de jours et donc vise les personnes mal logées ou sans logement alors qu'il ne s'agit pas de l'unique population concernée. La mesure 15 se limite à une étude de vulnérabilité pour un budget de 400 000 euros.

Le PNACC doit prendre en compte systématiquement que les personnes les plus touchées par le changement climatique sont par ailleurs affectées par d'autres inégalités, pas seulement ces deux catégories, dotés par ailleurs d'un faible budget. Il devrait y avoir une mesure par catégorie sociale sur affectée ainsi qu'un plan général de résorption des inégalités.

En effet, Oxfam a démontré qu'une société moins inégale est plus collectivement armée pour faire face aux conséquences du changement climatique.³

b) Insuffisance globale des moyens et des actions mises en oeuvres

Par ailleurs, Oxfam France note une insuffisance globale des moyens sur les différents risques encourues par les personnes vivant en France, concernant largement l'axe 1.

A titre d'illustration, la prise en compte du risque de retrait-gonflement des argiles est largement sous-dimensionnée. 20 millions de Français, soit un français sur trois, est exposé.⁴ Les actions prévoient, pour les bâtiments à construire, de *“suivre la mise en place du nouveau régime d'attestation du respect de la réglementation à l'achèvement des travaux pour les maisons individuelles situées en zone d'aléas moyen ou fort.”*

³ Oxfam France (2024) *Changement climatique: Nous ne sommes pas prêts.es.*

<https://www.oxfamfrance.org/rapports/changement-climatique-nous-ne-sommes-pas-pret/>

⁴ Conséquences (2024) *Maisons fissurées.*

https://consequences-france.org/wp-content/uploads/2024/06/CSQCES_rapport_RGA_VF-1.pdf

Pour les bâtiments existants, le plan prévoit d'évaluer ou de promouvoir les mesures et techniques de préventions. Plus globalement, il est également prévu une révision de la surprime *cat-nat*, pour maintenir le régime d'indemnisation.

Pourtant, le retard pris sur la mise en place de politique de prévention impose l'urgence d'un plan ambitieux doté de moyens humains et financiers pour réduire l'impact du retrait-gonflement des argiles. Ce plan ne prend pas non plus en compte les inégalités territoriales face à ce risque, largement présent et en développement sur tout le territoire. Ces disparités menacent la stabilité régime d'indemnisation, qui, par ailleurs désavantage les ménages les plus modestes, qui disposent d'habitations moins protégées et qui possèdent des biens à la valeur vénale moindre, et sont donc moins indemnisés.

L'impact du changement climatique sur nos systèmes de santé est fort. 273 maisons de retraites pourraient être affectées par l'élévation du niveau de la mer à l'horizon 2100. Plus de 100 hôpitaux sont menacés de fermeture à cause des effets du changement climatique. Les aléas climatiques extrêmes provoquent une surmortalité, stimulent l'apparition de maladies vectorielles et entraînent des troubles psychologiques.

Pourtant, le plan est également très maigre sur l'adaptation du secteur de la santé. Il prévoit uniquement, par la mesure de lancer *une étude prospective sur les conséquences du changement climatique sur notre système de santé et les moyens et recommandations pour l'adapter et assurer la continuité de l'offre de soin sur l'ensemble du territoire.*"

Nous n'avons pas besoin d'attendre un chiffrage précis des impacts pour commencer à engager des moyens car nous connaissons déjà les vulnérabilités des hôpitaux : manque de lits, faible isolation, vétusté, etc. Il est urgent d'aller d'ores et déjà plus loin dans l'action.

Le plan prévoit également (mesure 16) de développer l'approche "une seule santé" mais aucune nouvelle action n'est prévue, il s'agit simplement de renforcer celles qui existent déjà. Pourtant, Santé publique France mentionnait, en 2022 que : "*les impacts sanitaires du changement climatique couvrent tous les champs de la santé publique. Pourtant, ils sont encore peu pris en compte dans les politiques d'adaptation au changement climatique.*"⁵

L'articulation de l'ensemble de la TRACC suppose de se projeter, mais a tendance à faire oublier que si nos structures ne sont pas adaptées à un climat à +4°C elle ne le sont pas non plus au niveau de réchauffement aujourd'hui, et qu'il est urgent de les mettre en oeuvre.

c) des données scientifiques datées

Les données sur lesquelles se fonde le plan sont parfois datées.

III. Les éléments du plan d'adaptation manquant

⁵<https://www.santepubliquefrance.fr/les-actualites/2022/changement-climatique-un-enjeu-prioritaire-de-sante-publique>

Ce plan manque de moyen et d'ambition. Alors qu'Oxfam France démontre dans son rapport que l'adaptation au changement climatique nécessiterait a minima, plusieurs dizaines de milliards d'euros par an⁶, ce plan se trouve très limité dans son budget global. La plupart des budgets sont encore à "définir", renvoient à des fonds déjà existants ou se font à budget constant. Une mesure, sans moyen opérationnel pour la réaliser, est de la communication politique et n'a aucune chance d'être concrétisée.

De plus, le plan manque cruellement d'indicateurs clairs pour permettre son évaluation. Ces indicateurs peuvent exister :

- nombre d'habitants protégés contre les aléas climatiques extrêmes ;
- Infrastructures publiques isolées, protégées, déplacées face aux nouveaux enjeux imposés par le changement climatique ;
- Moyens humains et financiers engagés sur tel ou tel mesure;
- Santé Publique France a proposé des indicateurs pour faciliter la prise en compte de la santé dans les politiques d'adaptation.⁷

Ces indicateurs qui pourraient être fixés à échéance intermédiaire permettraient une évaluation efficace de l'action publique et de mesurer les retards potentiels ou de la trajectoire d'adaptation de l'Etat, en lien avec la TRACC.

Ce plan, organisé par axe puis par mesures thématiques elle mêmes divisées en sous mesure correspond à un plan de politique en silo, d'autant plus qu'il n'y a pas d'organe à l'échelle interministérielle qui permettra d'en assurer le suivi ainsi que de mettre le plan en cohérence globale, au delà du CNTE, organe évaluateur.

Ce Pnacc tel qu'organiser de la sorte pourrait créer des incohérences, voire des mal adaptations (définies comme des mesures qui à long terme, aggraverait les inégalités de vulnérabilité et / ou les émissions de gaz à effet de serre);

L'Etat fait des économies sur les droits humains

Il faut noter qu'à la différence du projet du précédent gouvernement, ce plan représente un recul en termes de moyens et d'actions.

Cette analyse peut prendre illustration dans certaines mesures du plan :

Il y a avait, dans le plan précédent, une mesure visant la création d'un fonds d'adaptation doté de 150 millions d'euros. Le fonds Barnier devait être abondé à hauteur de 650 millions d'euros.

Dans le plan actuel, le fonds d'adaptation disparaît et 75 millions d'euros sont ajoutés au fonds Barnier, soit un total de 300 millions d'euros.

⁶ Oxfam France (2024) *Changement climatique: Nous ne sommes pas prêts.es.*

<https://www.oxfamfrance.org/rapports/changement-climatique-nous-ne-sommes-pas-prets/>

⁷ Santé Publique France (2021) *Quels indicateurs pour faciliter la prise en compte de la santé publique dans les politiques d'adaptation au changement climatique?*

<https://www.santepubliquefrance.fr/determinants-de-sante/climat/changement-climatique/documents/rapport-synthese/quels-indicateurs-pour-faciliter-la-prise-en-compte-de-la-sante-publique-dans-les-politiques-d-adaptation-au-changement-climatique>

L'Etat économise donc 500 millions d'euros entre les deux plans.

Ces données ne comptent pas les demandes faites par le gouvernement aux collectivités d'économiser 5 milliards d'euros, ainsi que de priver le fonds vert d'1,5 milliards d'euros, alors que les collectivités sont les échelons opérationnels de l'adaptation au changement climatique.

IV. Les politiques contradictoires avec notre adaptation

L'Etat porte, ou soutient des politiques publiques qui affaiblissent nos chances d'adaptation voire accroissent la vulnérabilité des personnes vivant en France et portent atteinte à leurs droits fondamentaux. Il faut absolument qu'il cesse ces activités.

Premièrement, l'action insuffisante de l'Etat en matière d'atténuation porte atteinte à nos capacités d'adaptation, d'autant plus que la plupart des actions d'atténuations portent des co bénéfices sur l'adaptation. Le GIEC est très clair, « la réduction des émissions de CO 2 peut réduire l'effet de serre qui provoque les aléas climatiques, quand l'adaptation et le développement durable réduisent l'exposition à ces aléas. »¹³⁶ Par conséquent, ne pas agir ou insuffisamment nous expose à de nombreux aléas qui auraient pu être évités.

Pourtant, l'Etat a été condamné deux fois pour inaction climatique, à la fois dans le cadre du non respect de sa trajectoire de réduction d'émission de gaz à effet de serre entre 2015 et 2018, ainsi que sur la trajectoire à tenir d'ici 2030 pour l'atteinte des objectifs de réduction de nos émissions. Cette inaction avérée expose à des aléas qui nous obligent à des mesures d'adaptation plus fortes et limite également nos capacités d'adaptation.

Deuxièmement, des politiques sectorielles de l'Etat, aveugles au besoin d'adaptation, minent notre capacité à faire face aux conséquences du changement climatique. C'est le cas des investissements publics à adapter de manière générale. De plus, ces politiques aveugles sont rendues possibles grâce à l'absence de prise en compte et de mise en participation des communautés locales, voire de leur ignorance ou de la criminalisation des activistes climatiques.

Dans le domaine de l'eau, c'est également le cas lorsque l'Etat soutient activement des projets de méga bassines, devenues le symbole de la maladaptation. Dans les Deux-Sèvres, en France, 40 millions d'euros d'argent public ont été dépensés pour construire 16 réservoirs de substitution, ne bénéficiant qu'à 5 % des agriculteurs pour irriguer des cultures de céréales, et notamment de maïs.

En tout, le Réseau Action Climat estime que 67 milliards d'euros d'argent public subventionnent des activités contribuant au dérèglement climatique.

C'est également le cas dans le domaine du logement et du développement des activités économiques qui stimulent l'artificialisation des sols. France Stratégie révèle notamment que sur la décennie passée, près de 39 000 ha pour l'habitat et 22 000 ha pour l'activité économique, soit 61 000 hectares — sur un total national de 230 940 ha consommés — auraient pu être économisés,141 soit l'équivalent de 84 000 terrains de football. C'est aussi l'équivalent de la superficie de Paris, Marseille, Toulouse, Strasbourg et Nice réunies.