

CAHIER D'ACTEUR

CONSULTATION PUBLIQUE SUR LE 3^{ème} PLAN NATIONAL D'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE (PNACC-3) : L'AVIS DU COMITÉ FRANÇAIS DE L'UICN

Le Comité français de l'UICN est le réseau des organismes et des experts de l'Union internationale pour la conservation de la nature en France. Il regroupe actuellement 2 ministères, 7 organismes publics, 8 collectivités locales, 61 organisations non gouvernementales et 300 experts rassemblés au sein de commissions thématiques et de groupes de travail fortement mobilisés sur les questions de protection de la biodiversité et de conservation et restauration des écosystèmes dans le contexte du changement climatique.

L'adaptation au changement climatique ne sera efficace que si l'on réduit de façon importante nos émissions de gaz à effet de serre et si l'on engage des mesures concrètes impliquant collectivités, entreprises, associations et citoyens. Elle doit également œuvrer à la préservation de la biodiversité pour ne pas opposer la politique sur le climat à celle sur la biodiversité. Des écosystèmes préservés et fonctionnels sont indispensables à la lutte contre le changement climatique, tant pour l'atténuation que pour l'adaptation, et les mesures d'adaptation au changement climatique ne doivent pas générer d'impacts négatifs sur la biodiversité. Notre cahier d'acteur vise à apporter des compléments au 3^{ème} Plan National d'Adaptation au Changement Climatique (PNACC-3) proposé par l'Etat et à s'assurer que la biodiversité reste au cœur de ses préoccupations et du débat.

I. CONTEXTE

Résultant des activités humaines produisant des quantités importantes de gaz à effet de serre, le dérèglement climatique devient de plus en plus prégnant via des événements climatiques extrêmes de plus en plus intenses et nombreux (tempêtes, inondations, sécheresses...) et à l'augmentation des températures (+1,5°C en moyenne en France hexagonale depuis 1900 et trajectoire de réchauffement à +4 °C en 2100).

Les scientifiques sont unanimes (rapports du GIEC et de l'IPBES) : le changement climatique est en grande partie responsable de l'érosion de la biodiversité (avec l'artificialisation des sols, la surexploitation des ressources naturelles, les diverses pollutions et l'extension des espèces exotiques envahissantes en partie liée aussi au changement climatique) et les deux phénomènes associés pèsent fortement sur notre avenir et celui de notre planète.

En effet, s'il n'est pas nouveau dans l'histoire de la terre, le changement climatique est actuellement sans précédent de par la vitesse à laquelle le climat évolue, laissant aux écosystèmes et à la biodiversité trop peu de temps pour s'adapter aux nouvelles conditions climatiques.

Trop souvent abordés séparément, la biodiversité et le changement climatique sont pourtant intimement liés. Les écosystèmes terrestres (notamment les forêts et les zones humides) et marins absorbent près de la moitié des émissions de dioxyde de carbone (CO₂) générées par les activités humaines, il est donc primordial de conserver et restaurer la biodiversité.

Même s'il est plus qu'urgent de stopper dès à présent l'utilisation des énergies fossiles afin de réduire drastiquement nos émissions de gaz à effet de serre, l'accumulation et la durée de vie de ces gaz déjà émis dans l'atmosphère conduiront inexorablement à une hausse des températures d'ici à la fin du siècle. Il est donc également nécessaire de s'adapter au changement climatique, c'est-à-dire de gérer les impacts déjà constatés et d'anticiper ceux à venir. Le nouveau plan d'adaptation au changement climatique (le 3^{ème} depuis 2011, PNACC-3) proposé par l'Etat a donc pour ambition de préparer tous les pans de notre société (citoyens, collectivités territoriales, entreprises) à un environnement changeant en proposant 51 mesures d'adaptation.

La consultation publique sur le PNACC-3 est l'occasion pour le Comité français de l'UICN de s'assurer que la biodiversité reste au cœur des préoccupations liées à l'adaptation au changement climatiques et des mesures proposées. Ainsi l'utilisation des Solutions fondées sur la Nature telles que définies par l'UICN pour répondre au grand défi de l'adaptation, mais aussi de l'atténuation du changement climatique, tout en apportant des bénéfices pour la biodiversité sera proposée dans plusieurs mesures du PNACC-3.

II. POINT DE VUE DU COMITÉ FRANÇAIS DE L'UICN SUR LE PNACC-3 EN CONSULTATION

De manière générale, le document proposé présente des actions intéressantes, notamment que le plan soit révisé tous les 5 ans, mais il manque d'ambition dans la mise en œuvre opérationnelle d'actions ; les mots "étude" ou "étudié" (74 occurrences) apparaissent beaucoup plus fréquemment que le mot "mise en place" (13 occurrences).

Dans l'introduction, l'objectif annoncé du PNACC-3 est de proposer « des mesures nécessaires pour protéger la population, aménager notre territoire, améliorer la résilience de notre économie, assurer la continuité de nos services publics, garantir la pérennité de notre prospérité et de nos modes de vie ». L'objectif de protéger notre patrimoine naturel (espèces, écosystèmes) face aux nouvelles menaces causées par le changement climatique devrait être ajouté dans cet objectif, car les transformations attendues bouleverseront l'état de la nature et de nos paysages, et aussi parce que des écosystèmes en bonne santé et une biodiversité riche contribuent grandement à l'adaptation des milieux au changement climatique.

Nous proposons que les outre-mer soient également ajoutés dans l'introduction.

De plus, il serait pertinent de :

- faire apparaître pour chaque mesure les leviers juridiques et financiers et leur articulation avec les dispositifs déjà existants
- prévoir une coordination globale de l'ensemble des mesures du plan : l'objectif est d'éviter les doublons pour une mise en œuvre optimale. En effet, le document ne démontre pas suffisamment de cohérence d'ensemble du dispositif. L'adaptation aux changements climatiques est résolument multifacettes, et l'enjeu est bien évidemment de trouver un axe de coordination entre les mesures.

Par ailleurs, une mesure spécifique est dédiée aux Solutions fondées sur la Nature (Mesure 20) mais ces solutions peuvent être proposées dans de nombreuses autres mesures.

En outre, le plan manque de précision sur les moyens permettant de financer toutes les actions proposées.

CHAPITRE 2 : le PNACC-3 : Préparer la France à +4°C, un projet collectif pour une société plus résiliente et plus sociale

Il est précisé page 13 : « Co-bénéfices : Privilégier les mesures permettant à la fois l'adaptation, l'atténuation et la protection de la biodiversité », l'existence des autres stratégies nationales doit être rappelée, en particulier celle sur la biodiversité. Une réflexion doit être conduite pour identifier tous les plans nationaux et autres documents stratégiques nationaux dont les engagements et résultats iraient à l'encontre du PNACC-3 afin de renforcer la cohérence des politiques publiques.

Page 16 : AXE 5 : « Mobiliser les forces vives de la Nation pour réussir l'adaptation au changement climatique ». Il est précisé dans ce paragraphe que « l'objectif derrière la liste de ces mesures est que chaque acteur, chaque corps de métier prenne dans son travail et son quotidien le réflexe de l'adaptation » : il apparaît risqué de faire un plan d'adaptation sur la base du volontariat, il faut travailler à une prise en compte obligatoire de ces enjeux par les acteurs.

Page 17 : « Prendre en compte la spécificité de nos outre-mer face aux enjeux de l'adaptation ». Les Solutions fondées sur la Nature (SfN) sont particulièrement adaptées pour l'adaptation des territoires ultramarins car ces territoires possèdent des caractéristiques environnementales, économiques et sociales qui en font des espaces privilégiés pour leur mise en œuvre (riche biodiversité endémique, vulnérabilité élevée aux aléas climatiques, dépendance aux ressources naturelles locales, connaissances locales importantes...). Il serait donc intéressant de faire référence dans ce paragraphe au déploiement privilégié des SfN dans ces territoires.

Dans ce paragraphe, il serait aussi intéressant de faire mention d'actions de préservation et de restauration des mangroves primordiales pour l'adaptation des territoires d'outre-mer au changement climatique (faire le lien avec la mesure 1, Action 8 « Renforcer et étendre la protection des mangroves » de la SNB 3)

CHAPITRE 3 : les 14 mesures principales du PNACC

Adapter les conditions de travail au changement climatique en renforçant les obligations de prévention des employeurs (Mesure 11, page 20)

Les risques liés au changement climatique encourus par les travailleurs ne se limitent pas aux épisodes de canicules. Les risques de précipitations accrues, d'inondation, de vents violents, etc... sont également plus importants. Cette mesure devrait donc être élargie. Dans cette optique il serait intéressant de faire référence à [AVIS et RAPPORT de l'Anses relatif à l'évaluation des risques induits par le changement climatique sur la santé des travailleurs | Anses - Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail](#) .

Assurer la résilience des transports et des mobilités (Mesure 30, page 21)

Il serait judicieux d'ajouter des éléments sur la diminution de la place de la voiture au profit des transports en commun, de prévoir des efforts financiers pour moderniser, construire/reconstruire des voies propres dédiées aux trains, bus et vélos.

Accompagner les agriculteurs pour assurer la résilience de leur exploitation (Mesure 37, page 22)

La mise en place d'ici 2026 « d'un diagnostic modulaire d'évaluation de la résilience de l'exploitation au changement climatique selon la trajectoire de réchauffement de référence..." manque de précisions. Il serait intéressant à ce stade d'ajouter des actions pour favoriser l'agro-écologie qui permet de produire en qualité et sans épuiser les ressources biotiques et abiotiques. Ainsi, dans ce chapitre, l'idée d'une agriculture fondée sur le concept des Solutions

fondées sur la Nature serait bienvenue (voir la résolution de l'UICN adoptée à Marseille en 2020 : [Développer les pratiques agroécologiques comme solutions fondées sur la nature](#)).

Développer l'approche « Une seule santé » pour la prévention des risques sanitaires liés au changement climatique (Mesure 16, page 23 également reprise page 33)

Les Solutions fondées sur la Nature pour la santé humaine, défi sociétal explicitement visé par le concept, devraient être citées et promues également. Celles-ci sont liées à la démarche « Une seule santé » de manière intrinsèque, car elles partagent une approche intégrée qui reconnaît l'interconnexion entre la santé humaine, la santé animale et la santé des écosystèmes.

CHAPITRE 4 : le détail des 51 mesures du PNACC-3

➤ AXE 1 : Protéger la population

Mesure 7 : Se préparer à l'augmentation attendue des incendies de forêt et de végétation (page 28)

Concernant les feux de forêt, la prévention doit être davantage mise en avant (cf note Comité français de l'UICN/Société Botanique de France sur [Prévention du risque incendie et biodiversité](#)). Elle doit également passer par une réévaluation de la place de la forêt dans les zones à risque, notamment à l'interface ville - milieu naturel, et donc de l'occupation du sol en termes d'urbain - forêt - agriculture / pâturage. Par ailleurs, le budget alloué à la prévention contre les incendies de forêt devrait être à la hauteur des enjeux, ce qui ne semble pas le cas dans la nouvelle programmation budgétaire prévue par l'Etat.

Mesure 13 : Renaturer les villes pour améliorer leur résilience face au changement climatique (page 32)

Il serait judicieux de faire référence ici aux mesures 20 « Renforcer les actions en faveur des trames écologiques et effacer leurs principaux obstacles » et 21 « Ramener de la nature en ville pour s'adapter aux conséquences du changement climatique et améliorer le bien-être des citoyens » de la SNB 3.

Mesure 16 : Développer l'approche « Une seule santé » pour la prévention des risques sanitaires liés au changement climatique (page 33)

Comme précisé plus haut, les Solutions fondées sur la Nature pour la santé humaine, défi sociétal explicitement visé par le concept, devraient être mises en avant dans cette mesure. Celles-ci sont liées à la démarche « Une seule santé » de manière intrinsèque, car elles partagent une approche intégrée qui reconnaît l'interconnexion entre la santé humaine, la santé animale et la santé des écosystèmes.

Mesure 18 : Maintenir la qualité de l'air extérieur lors des vagues de chaleur (page 34)

Cette mesure n'est pas assez ambitieuse, pour véritablement protéger la population des effets néfastes de la pollution sur la santé. Il serait judicieux, entre autres, de proposer l'interdiction de la circulation des voitures les jours de pollution forte (ex : en 2023, près d'un jour sur trois dans la région Aix-Marseille-Avignon) et de favoriser le fret ferroviaire.

Mesure 20 : Déployer les solutions d'adaptation fondées sur la nature (page 35)

La définition exacte adoptée par les Nations Unies (PNUE, mars 2022), reprise de celle de l'UICN en 2016, devrait être reprise littéralement : « Les solutions fondées sur la nature sont des mesures axées sur la protection, la conservation et la restauration, ainsi que l'utilisation et la gestion durables d'écosystèmes terrestres, d'eau douce, côtiers et marins naturels ou modifiés, qui s'attaquent efficacement et de manière souple aux problèmes sociaux, économiques et environnementaux, et procurent simultanément des avantages en termes de bien-être humain, de services écosystémiques, de résilience et de biodiversité » ([Source](#)).

Il est préférable de parler des Solutions fondées sur la Nature pour l'adaptation au changement climatique plutôt que de solutions d'adaptation fondées sur la nature (il faut donc utiliser l'acronyme SfN et non SafN afin de ne pas créer de confusion chez le public lecteur), car ces solutions sont conçues en réponse à un défi sociétal, ici celui de l'adaptation, mais cela peut être également celui de l'approvisionnement en eau, de la sécurité alimentaire, de la santé, ou du développement socio-économique/aménagement du territoire. Ces solutions devraient donc apparaître dans plusieurs mesures du PNACC-3, comme cela a déjà été mentionné plus haut pour la mesure 37.

Concernant la phrase « Afin de mettre en place des projets SfN de qualité, les filières de l'offre seront structurées en lien avec la révision de la feuille de route stratégique de l'ingénierie écologique, dont les travaux aboutiront sur un plan d'action opérationnel fin 2024 », nous demandons à ce que le standard mondial des Solutions fondées sur la Nature de l'UICN, dont l'élaboration a été soutenue et financée par la France, soit adopté comme référentiel.

➤ **AXE 2 : Assurer la résilience des territoires, des infrastructures et des services essentiels**

Mesure 21 - Préserver la ressource en eau face au changement climatique : renforcer le Plan Eau (page 36)

La mesure vise un renforcement du Plan Eau. Il s'agit entre autres « d'adapter la gouvernance liée à l'eau à travers le développement d'instances locales de dialogue dans chaque sous-bassin ». Multiplier les instances locales de dialogue présente un risque majeur : celui de complexifier encore le tissu de gouvernance déjà fort encombré, et ainsi d'accentuer l'illisibilité de celui-ci. Également, il est question de renforcer la protection des captages (pages 37) et pour cela, « 1500 animateurs seront formés » mais sans préciser dans quel cadre juridique et avec quels leviers financiers. De manière générale, la protection et la gestion de l'eau sont déjà, sur un plan juridique, en tension tant les interlocuteurs sont nombreux, il est donc peu pertinent d'ajouter des mesures. Une évaluation de l'ensemble du dispositif juridique et organisationnel est nécessaire, avant d'ajouter de nouvelles mesures. D'autant qu'il est nécessaire d'articuler le tout à l'échelle des bassins versants et avec la législation européenne.

➤ **AXE 3 : Adapter les activités humaines : assurer la résilience économique et la souveraineté alimentaire, économique et énergétique**

Mesure 36 - Développer les connaissances, former et anticiper les conséquences du changement climatique dans le secteur agricole et l'industrie agro-alimentaire (page 46) et Mesure 37 - Accompagner les exploitations agricoles, les filières et l'industrie agro-alimentaire face aux aléas climatiques et engager la transition vers des modèles résilients et bas carbone (page 47)

Il est absolument nécessaire dans ces 2 mesures de faire un focus sur les sols, leur biodiversité, et leur rôle essentiel dans l'atténuation et l'adaptation au changement climatique en tant que réservoir et puits de carbone. Des mesures de préservation des sols et les pratiques agricoles les moins impactantes pour les sols devraient être favorisées.

Mesure 37 - Accompagner les exploitations agricoles, les filières et l'industrie agro-alimentaire face aux aléas climatiques et engager la transition vers des modèles résilients et bas carbone (page 47)

Selon le rapport du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), publié en 2023, 70 % des haies ont disparu des bocages français depuis 1950, soit environ 1,4 million de kilomètres, et le mouvement s'est accéléré ces dernières années, selon ce rapport qui mentionne une perte annuelle moyenne de 23 571 km/an entre 2017 et 2021, contre 10 400 km/an entre 2006 et 2014. Les auteurs indiquent que si la politique de plantation permet de créer environ 3 000 kilomètres de haies par an, il convient avant tout de

mieux protéger le linéaire existant. La Stratégie nationale pour la biodiversité fixe un objectif d'atteindre un solde net de 50 000 km de haies d'ici 2030.

Mesure 38 - Assurer la résilience de l'économie de la filière bois (page 48)

L'objectif de résilience des forêts et de leurs fonctions économiques face aux crises climatiques se concentre, pour l'amont de la filière forestière, sur le renouvellement forestier et le choix d'essences plus résilientes et diversifiées. Le choix des modes de sylviculture est primordial. Le Comité français de l'UICN a produit en 2024 [trois notes sur l'adaptation des forêts au changement climatique](#) dans lesquelles différentes solutions sylvicoles s'appuyant sur le fonctionnement des écosystèmes et respectueuses de la biodiversité sont proposées et devraient être mises en avant dans la mesure 38.

Le terme de "ressources forestières (graines et plans)" doit être remplacé par "ressources génétiques forestières (graines et plans)". Ainsi la phrase "Pour s'assurer d'un meilleur succès des plantations, les essences les plus adaptées seront sélectionnées dans le cadre..." devrait être remplacée par "Pour s'assurer d'un meilleur succès des plantations, les ressources génétiques les plus adaptées et diversifiées seront identifiées et proposées dans le cadre..."

Les financements pour la plantation, hors enrichissement des peuplements, ne devraient pas être éligibles dans les forêts en bonne santé ou ayant un faible niveau de dépérissement. De même ces financements ne devraient être éligibles que sous conditions spécifiques (conformité avec le plan de gestion) dans les aires protégées qui doivent favoriser les processus naturels d'adaptation comme la régénération naturelle (ceci est également valable pour la mesure 42 de l'AXE 4, p. 51).

Concernant les PEPR évoqués, et notamment le PEPR FORESTT, celui-ci ne se limite pas à sélectionner les espèces du futur, c'est toute la transition des socio-écosystèmes forestiers (tempérés et tropicaux) qui est questionnée. Cela pourrait être mieux mis en avant dans cette mesure.

Le paragraphe « Afin de prendre en compte l'enjeu de la biodiversité, majeur en forêt, des lignes directrices seront éditées pour l'adaptation des forêts au changement climatique en zones Natura 2000 ou dans les zones de protection forte entre 2025 et 2026 » n'est pas clair, il laisse sous-entendre que l'enjeu de la biodiversité est « réservé » aux zones de protection, alors qu'il concerne l'ensemble des forêts, indispensable à leur résilience climatique.

L'industrie de transformation du bois doit surtout valoriser le bois récolté en bois d'oeuvre et non en bois industrie ou bois d'énergie. Le bois d'oeuvre est en effet celui qui présente la plus grande durée de vie, les deux autres ayant une durée de vie courte après exploitation, ils relarguent rapidement du carbone. Il est donc plus intéressant de laisser ces bois en forêt d'un point de vue stockage de carbone (en plus de l'intérêt pour la biodiversité) et adaptation au changement climatique.

Mesure 41 - Développer les outils et informations nécessaires aux entreprises pour s'adapter au changement climatique (page 50)

Concernant les guides/outils génériques de référence qui seront déployés dès 2025 pour faciliter l'engagement des acteurs économiques aux actions d'adaptation, il devrait contenir des informations sur les Solutions fondées sur la Nature (définition, retours d'expériences) et le [standard mondial de l'UICN](#) afin d'éviter une interprétation erronée du concept des SfN.

➤ AXE 4 : Protéger notre patrimoine naturel et culturel

Mesure 42 - Favoriser l'adaptation et la résilience des milieux naturels et des espèces au changement climatique (page 51)

Pour y faire face, un cadre stratégique est déjà posé avec la Stratégie nationale de la biodiversité 2030 adoptée en novembre 2023 et la Stratégie nationale pour les aires

protégées. Pour compléter il faudrait mentionner dans ce paragraphe que les aires protégées participent à créer un cadre favorable aux SfN pour l'adaptation aux changements climatiques (régulation des risques naturels, des ressources hydriques et alimentaires et création de laboratoires naturels pour tester et démontrer l'efficacité de certaines actions).

Concernant la proposition « d'identifier les vulnérabilités des espèces et milieux naturels », elles pourraient s'appuyer sur la Liste rouge des espèces menacées et la Liste rouge des écosystèmes produites par le Comité français de l'UICN en partenariat avec PatriNat (OFB-MNHN-CNRS-IRD).

Par ailleurs, il devrait dans cette mesure être fait référence au futur plan national de restauration dans le cadre du règlement européen de restauration de la nature entré en vigueur en août 2024.

Mesure 49 - Former tous les agents publics aux enjeux de l'adaptation et mobiliser les compétences de l'Etat (page 55)

Des formations sur les « Solutions fondées sur la Nature » doivent faire partie des modules de formation proposés afin de former les agents au concept et aux critères et indicateurs du standard mondial de l'UICN, afin de sélectionner et mettre en œuvre des projets SfN de qualité pouvant répondre efficacement au défi du changement climatique et de la préservation de la biodiversité.

ZOOM SUR LES ENJEUX TRANSVERSAUX

➤ Outre-mer

- Il est nécessaire d'insister davantage sur le besoin d'accompagnement scientifique et technique des territoires d'outre-mer et de prévoir des financements spécifiques associés.
- Concernant le suivi spécifique des mesures dans les outre-mer, il est important que les associations, collectifs, scientifiques (notamment les sciences humaines pour accompagner des sujets complexes comme le recul des habitations, la construction aux normes sismiques ou cycloniques...) et les autorités coutumières, là où elles existent, y participent, et pas seulement l'Etat et les collectivités.
- Produire de l'information en différentes langues locales sur le sujet de l'adaptation au changement climatique et l'illustrer concrètement par territoires avec des éléments de solutions techniques et financières est primordial pour l'appropriation du sujet par les populations des outre-mer.
- Il serait intéressant également d'ajouter la recherche d'une réflexion partagée avec les pays voisins de ces territoires pour une approche mutualisée cohérente et régionale.
- Il serait important de mettre en place des actions de protection des écosystèmes, habitats et espèces vulnérables dans le cadre des déclinaisons régionales des SNAP et SNB avec des objectifs fixés.
- Il serait pertinent de constituer une cellule nationale d'appui qui accompagnerait les territoires indépendamment des COP.
- La "lutte anti-vectorielle et contre les espèces nuisibles nouvelles" devrait faire l'objet d'un paragraphe spécifique qui expliciterait l'enjeu des "invasions biologiques" ou des "espèces envahissantes" dans les outre-mer avec les risques d'acclimatation et de propagation de nouvelles espèces introduites.
- Il est par ailleurs nécessaire d'insister sur l'intérêt de la lutte vectorielle comme méthode de contrôle des insectes vecteur de maladies (ex. moustiques, simuliés, etc.)

- La mention "Acquisition de connaissances et modélisations des projections climatiques" devrait être remplacée par « Acquisition des connaissances sur la vulnérabilité, la résilience ou l'adaptation des espèces et des écosystèmes ».

➤ **Europe et International : le cadre européen de l'adaptation**

Page 60 : « l'adaptation fondée sur les écosystèmes » est désormais intégrée aux SfN (dimension climatique), il est préférable d'inscrire : « promouvant les Solutions fondées sur la Nature à travers l'adaptation fondée sur les écosystèmes ».

➤ **Mobilisation à l'échelle internationale**

L'accent est mis sur la promotion des Solutions fondées sur la Nature (p62), cependant il serait intéressant de mentionner que les politiques qui soutiennent la mise en œuvre des objectifs de développement durable favorisent la mise en place des SfN.