

N° 741 *rect.*

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 juin 2026

PROPOSITION DE LOI

d'adaptation des territoires aux effets du changement climatique,

PRÉSENTÉE

Par M. Didier MANDELLI,

Sénateur

*(Envoyée à la commission des finances, sous réserve de la constitution éventuelle
d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les territoires, en métropole comme en outre-mer, sont d'ores et déjà confrontés aux effets du changement climatique, qui se traduisent par une intensification et une diversification des aléas naturels : inondations, sécheresses, canicules, feux de forêt, tempêtes, retrait-gonflement des argiles (RGA) ou encore érosion du littoral. Si ces phénomènes ne sont pas nouveaux, leur fréquence accrue et leur intensité croissante en amplifient significativement les conséquences sur les populations, les biens, les infrastructures et les activités économiques.

Ces évolutions font peser des risques accrus sur la sécurité des personnes, fragilisent le bâti – notamment résidentiel –, affectent les réseaux essentiels et réduisent la productivité des terres agricoles. Elles peuvent également, dans certains cas, remettre en cause l'assurabilité de biens situés dans les zones les plus exposées. Dans ce contexte, la capacité des dispositifs publics à prévenir les risques, à accompagner les territoires et à indemniser les dommages se trouve directement interrogée.

Les politiques publiques d'adaptation se sont, jusqu'à présent, construites par strates successives, le plus souvent en réponse à des aléas spécifiques. Chaque type de risque fait ainsi l'objet de dispositifs dédiés, de financements propres et de cadres juridiques distincts. Si cette approche sectorielle a permis d'apporter des réponses ciblées, elle conduit également à une juxtaposition de mécanismes parfois peu lisibles, inégalement dotés et insuffisamment coordonnés.

Une telle organisation laisse subsister des angles morts, certains phénomènes étant partiellement couverts, voire exclus de dispositifs existants, notamment lorsqu'ils relèvent de dynamiques lentes ou hybrides. Elle limite également la capacité de l'action publique à anticiper des risques émergents encore insuffisamment caractérisés, dans un contexte d'évolution rapide des aléas climatiques.

Par ailleurs, l'équilibre actuel des politiques publiques demeure largement orienté vers la réparation des dommages, au travers des mécanismes d'indemnisation, plutôt que vers la prévention et l'adaptation structurelle des territoires. Cette situation interroge la soutenabilité à long terme de notre modèle, dans un contexte d'augmentation prévisible de la fréquence et du coût des sinistres.

En matière de prévention, le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (« fonds Barnier »), intégré depuis 2021 au budget de l'État via le programme 181 « Prévention des risques », joue un rôle structurant. Il apparaît toutefois insuffisamment dimensionné au regard de l'ampleur des besoins. Son champ d'intervention demeure en outre partiel : certains phénomènes, tels que l'érosion côtière ou le retrait-gonflement des argiles, n'y sont pas pleinement intégrés, notamment en raison de leur cinétique lente.

S'agissant de la réparation, le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles (« CatNat ») couvre les risques naturels dits « inassurables » par le seul secteur privé (inondations, séismes, cyclones, retrait-gonflement des argiles). Il repose sur une surprime assise sur les contrats d'assurance, dont le taux a été porté de 12 % à 20 % au 1er janvier 2025, ainsi que sur un mécanisme de réassurance garanti par la Caisse centrale de réassurance (CCR), bénéficiant de la garantie de l'État.

Malgré sa solidité, ce système demeure à la fois complexe et lacunaire. Certains risques sont ainsi traités de manière différenciée, sans cohérence d'ensemble : la submersion marine relève du régime CatNat, tandis que l'érosion du trait de côte n'est, à ce jour, couverte par aucun dispositif d'indemnisation.

En outre, tout régime assurantiel suppose l'existence d'un aléa, à l'exclusion des dommages prévisibles. Dès lors, certains dommages aujourd'hui indemnisables pourraient, à terme, être exclus de son champ d'application. Tel pourrait être le cas dans des territoires exposés de manière récurrente à des épisodes d'inondation ou de sécheresse.

En 2021, plus de 10 millions de maisons individuelles étaient potentiellement exposées au retrait-gonflement des argiles, et près de la moitié des sols métropolitains seraient concernés à des degrés divers¹. Si les dommages peuvent, sous conditions, être indemnisés au titre du régime CatNat, ils sont longtemps restés en marge des politiques de prévention. À ce titre, l'État a engagé, en octobre 2025, une expérimentation reposant

¹ Source : Cerema, « Phénomène de retrait-gonflement des sols argileux (RGA) : définitions, impacts sur les ouvrages et les personnes et solutions d'adaptation au changement climatique », 2022.

sur la création d'un fonds de prévention dédié, doté de 30 millions d'euros et déployé dans onze départements.

Le recul du trait de côte constitue un autre enjeu majeur, affectant environ 22 % du littoral français. Ce phénomène, de nature progressive mais susceptible d'être accéléré par l'élévation du niveau de la mer et la multiplication des événements extrêmes, entraîne des conséquences significatives en matière d'aménagement du territoire. Entre 1960 et 2010, les surfaces perdues ont été estimées à 30 km² en métropole et en outre-mer (hors Guyane), soit l'équivalent de la superficie d'une commune comme La Rochelle².

Dans un contexte de forte pression démographique sur les zones littorales, où la densité de population est 2,5 fois supérieure à la moyenne nationale, ce phénomène impose d'anticiper la recomposition spatiale des territoires, notamment par la relocalisation des biens et des activités exposés. Selon les estimations du Cerema, à l'horizon 2050, 5 200 locaux seraient concernés, pour une valeur d'environ un milliard d'euros, et près de 450 000 d'ici 2100, pour une valeur excédant 86 milliards d'euros, hors infrastructures³.

Or, en raison de son caractère prévisible, le recul du trait de côte, déjà exclu du volet prévention, l'est également du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles. Ce vide juridique a été mis en lumière dès 2014 à l'occasion de l'affaire de l'immeuble « Le Signal » à Soulac-sur-Mer, qui n'a donné lieu à indemnisation qu'à titre exceptionnel, dans le cadre d'un accord conclu en 2020.

La loi « Climat et résilience » de 2021 a marqué une avancée en confiant aux collectivités territoriales un rôle accru en matière de planification et d'adaptation, notamment à travers la cartographie de l'érosion et l'évolution des règles d'urbanisme. Toutefois, la question des moyens financiers et techniques nécessaires à l'exercice effectif de ces compétences demeure entière.

² Source : Centre de ressources pour l'adaptation au changement climatique, Ministère de la transition écologique.

³ Source : Cerema, « Évaluation des enjeux exposés au recul du trait de côte à court, moyen et long terme », 2024.

Malgré plusieurs initiatives engagées depuis 2021, notamment la création en 2023 du Comité national du trait de côte, aucune solution de financement pérenne n'a, à ce jour, été mise en œuvre. Les propositions formulées, telles que la création d'un fonds dédié ou l'affectation de ressources fiscales spécifiques, n'ont pas abouti, suscitant une incompréhension croissante des élus concernés.

Cet immobilisme nourrit une vive incompréhension parmi les élus du littoral, en particulier l'Association nationale des élus du littoral (ANEL) et l'Association des maires de France (AMF), alors même que le recul du trait de côte s'intensifie et fragilise durablement nos façades maritimes.

Dans ce contexte, la présente proposition de loi vise à renforcer la cohérence, la lisibilité et l'efficacité de l'action publique en matière d'adaptation au changement climatique, tout en rééquilibrant les politiques en faveur de la prévention et de l'anticipation des risques.

Son **article 1^{er}** institue un fonds d'adaptation des territoires aux effets du changement climatique : cet outil permettra de financer non seulement les actions relatives aux stratégies d'adaptation face au recul du trait de côte (à commencer par les actions de relocalisation) prévues par la loi « Climat et résilience », mais également l'ensemble des dispositifs de prévention et d'indemnisation existants en matière de gestion des risques naturels et d'adaptation au changement climatique, aujourd'hui financés par le Fonds Barnier, le Fonds vert et le régime d'indemnisation relatif aux catastrophes naturelles, dit régime « Cat Nat ». Il comprend par ailleurs le dispositif pour la prévention des désordres dans les constructions liées au phénomène de retrait gonflement des sols argileux (dit « Fonds RGA ») instauré, à titre expérimental et dans certains départements, en 2025. Ce dispositif prend la forme d'une aide financière pouvant être attribuée aux propriétaires occupant un bâtiment à usage d'habitation pour financer des prestations et des travaux en faveur de la prévention des désordres dans les constructions, causés par les mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols argileux. Il est prévu d'affecter intégralement à ce fonds le **produit de la surprime « Cat Nat »**, qui alimentait le Fonds Barnier jusqu'à la budgétisation de ce dispositif en 2021.

Ce fonds sera abondé par les ressources alimentant actuellement les dispositifs existants précités, auxquelles s'ajoutera, outre l'intégralité de la surprime « Cat Nat », le produit de la taxe sur les éoliennes en mer situées en zone économique exclusive (ZEE) : c'est l'objet de l'**article 2**. Alors que le produit de la taxe sur les éoliennes en mer situées dans les eaux intérieures et la mer territoriale est affecté selon des règles de répartition prévues à l'article 1519 C du code général des impôts (entre les communes littorales

d'où les installations sont visibles, les comités de pêche, l'Office français de la biodiversité et la Société nationale de sauvetage en mer), aucun principe d'affectation n'a été prévu dans la loi s'agissant de la taxe qui concerne la ZEE. Selon un récent rapport de l'Inspection générale des finances, au-delà de 2050, la taxe sur les éoliennes situées en ZEE pourrait représenter un produit annuel de 585 M€, si on fait l'hypothèse que le tarif actuel de la taxe des éoliennes situées sur le domaine public maritime sera appliqué à l'identique en ZEE, et selon les projections de la programmation pluriannuelle de l'énergie.

L'**article 3** instaure une priorisation et une bonification de la dotation d'équipements pour les territoires ruraux (DETR) au profit des actions destinées à favoriser l'adaptation des territoires face aux effets du changement climatique.

Les **articles 4 et 5** visent à instaurer un « programme national digues » (PND) sur le modèle du programme national ponts (PNP) lancé en 2021 sur l'impulsion du Sénat. Le PND, prévu à l'article 4, a pour objet de définir sur des périodes de cinq ans les objectifs de la politique d'entretien et de rénovation des digues et de prévoir les actions et moyens à mettre en œuvre afin de favoriser le recensement, la surveillance, l'entretien et la réparation des digues des collectivités territoriales. L'article 5 confie le pilotage de ce dispositif au Cerema, à l'instar de la gouvernance définie pour le PNP.

Enfin, l'**article 6** constitue le gage financier de la proposition de loi.

Proposition de loi d'adaptation des territoires aux effets du changement climatique

Article 1^{er}

- ① I. – Le code de l'environnement est ainsi modifié :
- ② 1° Après le titre VI du livre I^{er}, il est inséré un titre VI *bis* ainsi rédigé :
 - ③ « *TITRE VI BIS*
 - ④ « **FONDS D'ADAPTATION DES TERRITOIRES AUX EFFETS DU CHANGEMENT CLIMATIQUE**
- ⑤ « *Art. L. 165-3. – I. – Il est institué un “Fonds d'adaptation des territoires aux effets du changement climatique”, placé auprès du ministère chargé de la transition écologique, chargé de financer :*
- ⑥ « 1° Les indemnités allouées en application de l'article L. 561-1 ainsi que les dépenses liées à la limitation de l'accès et à la remise en état des terrains accueillant les biens exposés, le cas échéant en s'appuyant sur un établissement public foncier ou sur une agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques, créée en application de l'article 4 de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer, afin de les confier après remise en état aux collectivités territoriales compétentes en matière d'urbanisme ;
- ⑦ « 2° Le Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires ;
- ⑧ « 3° Des actions de gestion du trait de côte mentionnées aux 1° à 4° de l'article L. 321-16 du présent code ;
- ⑨ « 4° La garantie contre les effets des catastrophes naturelles mentionnée à l'article L. 125-1 du code des assurances ;
- ⑩ « 5° Le dispositif expérimental pour la prévention des désordres dans les constructions liées au phénomène de retrait-gonflement des sols argileux.

- ⑪ « Le fonds peut contribuer à l'acquisition amiable des biens couverts par un contrat d'assurance mentionné au premier alinéa du même article L. 125-1 pour :
- ⑫ « a) L'acquisition d'un bien exposé à un risque prévisible de mouvements de terrain ou d'affaissements de terrain dus à une cavité souterraine, d'avalanches, de crues torrentielles ou à montée rapide, de submersion marine menaçant gravement des vies humaines, sous réserve que le prix de l'acquisition amiable s'avère moins coûteux que les moyens de sauvegarde et de protection des populations ;
- ⑬ « b) Ou l'acquisition d'un bien sinistré à plus de la moitié de sa valeur et indemnisé en application de l'article L. 125-2 dudit code.
- ⑭ « Il contribue également aux dépenses liées à la limitation de l'accès et à la remise en état des terrains accueillant les biens exposés.
- ⑮ « En outre, il peut financer les dépenses de relogement des personnes pour les biens exposés mentionnés au 1° du présent I.
- ⑯ « Pour la détermination du montant qui doit permettre l'acquisition amiable des biens exposés ou sinistrés, il n'est pas tenu compte de l'existence du risque. Lorsque le bien est situé dans une zone exposée au recul du trait de côte mentionnée au 1° de l'article L. 121-22-2 du code de l'urbanisme, les modalités d'évaluation de sa valeur sont celles prévues à l'article L. 219-7 du même code.
- ⑰ « Le fonds peut contribuer au financement de l'aide financière et des frais de démolition définis à l'article 6 de la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer ainsi qu'aux dépenses afférentes à la libération et à la remise en état des terrains concernés. L'aide financière peut être versée par l'agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques mentionnée au 1° du présent I. Dans ce cas, les conditions de versement de cette aide font l'objet d'une convention entre l'agence et la personne bénéficiaire, sous réserve de la signature préalable d'une convention-cadre entre l'État, l'autorité administrative ayant ordonné la démolition des installations et l'agence.
- ⑱ « Lorsqu'une mesure mentionnée au 1° ou aux septième à avant-dernier alinéas est conduite, aucune nouvelle construction de nature à engendrer une mise en danger de la vie humaine ne peut être opérée sur les terrains concernés.

- ⑲ « II. – Le fonds peut contribuer au financement des études et des actions de prévention des risques naturels majeurs dont les collectivités territoriales ou leurs groupements assurent la maîtrise d’ouvrage dans les communes couvertes par un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé ou prescrit en application de l’article L. 562-1. Il en va de même des études et des actions réalisées sur le territoire de communes qui ne sont pas couvertes par un tel plan mais qui bénéficient à des communes couvertes par ce type de plan.
- ⑳ « Le fonds peut contribuer, dans la zone du territoire français la plus exposée au risque sismique, aux études et aux travaux de prévention du risque sismique pour les bâtiments, équipements et installations nécessaires au fonctionnement des services départementaux et territoriaux d’incendie et de secours et dont ces services assurent la maîtrise d’ouvrage, y compris lorsque les travaux portent sur des biens mis à disposition par les collectivités territoriales ou leurs groupements, ainsi que pour les immeubles domaniaux utiles à la gestion de crise, les établissements scolaires et les habitations à loyer modéré mentionnées au livre IV du code de la construction et de l’habitation.
- ㉑ « Il peut contribuer aux opérations de reconnaissance et aux travaux de comblement des cavités souterraines menaçant gravement les vies humaines, dès lors que ce traitement est moins coûteux que l’expropriation prévue à l’article L. 561-1 du présent code sur des biens couverts par un contrat d’assurance mentionné au premier alinéa de l’article L. 125-1 du code des assurances.
- ㉒ « Il peut contribuer au financement des études et des actions de prévention des risques naturels majeurs dont les agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques mentionnées au 1° du I du présent article assurent la maîtrise d’ouvrage.
- ㉓ « III. – Le fonds contribue à la prise en charge des études et des travaux de prévention rendus obligatoires par un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé en application du 4° du II de l’article L. 562-1. Il peut contribuer à la prise en charge des études de diagnostic de vulnérabilité dont la maîtrise d’ouvrage est assurée par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales et des travaux identifiés par l’étude, dans les programmes d’actions de prévention contre les inondations et dans la zone du territoire français la plus exposée au risque sismique, sur des biens couverts par un contrat d’assurance mentionné au premier alinéa de l’article L. 125-1 du code des assurances.

- ②④ « IV. – Le fonds prend en charge les études menées pour le compte de l'État pour l'évaluation des risques naturels et les mesures de prévention à conduire pour prévenir ces risques ainsi que l'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles.
- ②⑤ « Il peut prendre en charge les actions d'information préventive sur les risques majeurs.
- ②⑥ « Il peut contribuer au financement des études et des travaux de mise en conformité des digues domaniales de protection contre les crues et les submersions marines ainsi que des digues dont la gestion a été transférée de l'État à une collectivité territoriale après le 1^{er} janvier 2018.
- ②⑦ « V. – Les I à IV du présent article sont applicables aux départements et régions d'outre-mer.
- ②⑧ « VI. – Un décret fixe les modalités d'application des I à V, notamment le taux maximal des interventions du fonds prévues aux I à IV.
- ②⑨ « *Art. L. 165-4.* – Le produit de la prime ou cotisation additionnelle prévue à l'article L. 125-2 du code des assurances est affecté au fonds d'adaptation des territoires aux effets du changement climatique prévu à l'article L. 165-3 du présent code. » ;
- ③⑩ 2° L'article L. 561-3 est abrogé.
- ③⑪ II. – À la dernière phrase du I de l'article L. 174-5 du code minier, la référence : « L. 561-3 » est remplacée par la référence : « L. 165-3 ».

Article 2

- ① Après l'article 1519 C du code général des impôts, il est inséré un article 1519 DA ainsi rédigé :
- ② « *Art. 1519 DA.* – Le produit de la taxe sur les installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent en mer mentionnée à l'article 1519 B, pour la part afférente aux installations situées dans la zone économique exclusive, est affecté au Fonds d'adaptation des territoires aux effets du changement climatique prévu à l'article L. 165-3 du code de l'environnement. »

Article 3

Le deuxième alinéa de l'article L. 2334-36 du code général des collectivités territoriales est complété par une phrase ainsi rédigée : « Les projets visant à favoriser l'adaptation des territoires face aux effets du changement climatique font l'objet d'un taux de subvention bonifié, dans des conditions déterminées par le représentant de l'État dans le département. »

Article 4

- ① Après l'article L. 566-12-1 de code de l'environnement, sont insérés des articles L. 566-12-1-1 et L. 566-12-1-2 ainsi rédigés :
- ② « *Art. L. 566-12-1-1.* – Un programme national digues est défini tous les cinq ans et mis en œuvre par le Gouvernement.
- ③ « Il définit les objectifs de la politique d'entretien et de rénovation des digues définies à l'article L. 566-12-1 et prévoit les actions à mettre en œuvre ainsi que les moyens à déployer afin de favoriser :
- ④ « 1° Le recensement et la reconnaissance des digues ;
- ⑤ « 2° L'inspection détaillée des digues les plus sensibles à l'échelle nationale ;
- ⑥ « 3° La surveillance, l'entretien et la réparation des digues.
- ⑦ « Une évaluation du programme est réalisée annuellement et transmise au Parlement par le Gouvernement.
- ⑧ « *Art. L. 566-12-1-2.* – Pour l'entretien des digues, les collectivités territoriales et leurs groupements concernés bénéficient de droit d'un soutien financier et technique des services de l'État et de ses opérateurs, lorsque la digue concernée présente un intérêt notamment pour la protection contre les inondations.
- ⑨ « Lorsque le coût de la remise en état d'une digue, constaté et évalué dans des conditions précisées par voie réglementaire, est supérieur au coût de construction d'une nouvelle digue présentant les mêmes caractéristiques et intérêt pour la protection contre les inondations, l'ouvrage concerné est remplacé par un ouvrage neuf, sauf motif impérieux d'intérêt général ou si l'ouvrage concerné présente un intérêt patrimonial. »

Article 5

- ① L'article 44 de la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports est complété par un 5° ainsi rédigé :
- ② « 5° De conseiller et de soutenir les collectivités territoriales dans la conception, la définition et la mise en œuvre de la surveillance, de l'entretien, de la réparation et du renouvellement de leurs digues. »

Article 6

Les éventuelles conséquences financières résultant pour l'État de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.