

Adapter nos territoires au climat de demain : connaître pour agir

S'adapter aux effets du changement climatique dans une France à +4°C en 2100 implique une démarche volontariste des pouvoirs publics. Depuis le début des années 2010, **cette ambition** porte un nom : le **plan national d'adaptation au changement climatique** (Pnacc). En 2025, le pouvoir exécutif s'est doté d'un nouvel aiguillon : la **trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique** (Tracc), constituant ainsi avec le Pnacc une paire d'outils opérationnels à la main de l'action publique. La proposition de loi visant à « *reconnaître une politique nationale d'adaptation au changement climatique et à adapter les mécanismes d'assurance* » adoptée par l'Assemblée nationale le 8 avril 2026 poursuit **deux objectifs clairs** : rendre ces **instruments pérennes et performants** en les consacrant dans la loi afin de les décliner dans diverses politiques publiques et traduire concrètement l'ambition d'adaptation en encourageant les assureurs et les citoyens sinistrés par les aléas naturels à **passer d'une logique de réparation à une démarche de résilience**.

La commission s'est saisie de l'article 1^{er} relatif à l'inscription de la Pnacc et de la Tracc dans le code de l'environnement, ainsi que, pour avis, des articles 2 et 3, qui entrent dans son champ d'expertise en matière de prévention des risques.

Mardi 13 octobre 2026, elle a émis un avis favorable à l'adoption de cette proposition de loi, sous le bénéfice de l'adoption de 8 amendements, principalement de la rapporteure, visant notamment à :

- inclure dans le plan national d'adaptation au changement climatique **les vulnérabilités « sanitaires »** dans un contexte où les canicules et les vagues de chaleur s'intensifient, fragilisant la santé de la population qui en subit les nuisances ;
- **renforcer la connaissance des risques** concernant le phénomène de retrait-gonflement des argiles (RGA) pour mieux l'appréhender ;
- **décliner territorialement la Tracc** dans le plan climat-air-énergie territorial (PCAET) et dans les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN).



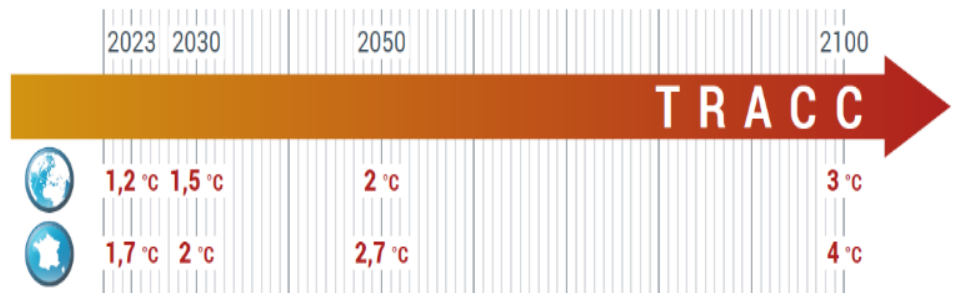
13 OCTOBRE 2026

I. Pnacc et Tracc : deux instruments fer de lance de la politique d'adaptation au changement climatique

A. Se doter d'un cap en matière d'adaptation

Depuis 2011, la France élabore un **Plan national d'adaptation au changement climatique** (Pnacc) décliné dans plusieurs domaines stratégiques (santé, transport, tourisme, forêt, etc.). Le Pnacc-1 (2011-2015) et le Pnacc-2 (2018-2022) ont notamment permis de transcrire les ambitions internationales et européennes de la France en matière de cible climatique et d'amorcer un « **réflexe adaptation** » dans de nombreux secteurs affectés par le dérèglement climatique.

La dernière version du Pnacc (2025-2028) s'adosse par ailleurs à une **Trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique** (Tracc) qui vise à préparer la France à un climat de +4°C à horizon 2100. Elle a vocation à aiguiller l'action publique et à se décliner dans l'ensemble des politiques publiques sectorielles et transversales.



L'Inspection générale de l'environnement et du développement durable dans un rapport d'avril 2025 estimait que le principal apport de la Tracc résidait dans « *sa capacité à rendre des projections climatiques accessibles et opérationnelles* ».

B. Deux outils au service de l'adaptation à la portée normative incertaine

Le Pnacc est mentionné dans la loi du 3 août 2009, dite « Grenelle I » ; mais cette seule mention n'en fait pas pour autant un instrument doté de portée normative. Ce plan reste un **document stratégique de planification et d'orientation qui ne fait pas grief**, insusceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ainsi que le juge une décision du Conseil d'État du 12 février 2021.



La Tracc est également un **objet juridique flou**, même si le Gouvernement lui a consacré un ancrage réglementaire par un décret du 23 janvier 2026, sa contestabilité et sa prise en compte dans les politiques publiques demeurent incertaines.

II. La proposition de loi : donner une assise législative aux ambitions françaises en matière d'adaptation et conforter la place de l'adaptation dans les documents d'urbanisme

A. Inscrire le Pnacc et la Tracc dans la loi

Ces dernières années, le principe d'une inscription du Pnacc et de la Tracc dans le code de l'environnement s'est affirmé. L'objectif est ainsi, selon l'Institut de l'économie pour le climat, d'impulser « *une base commune à tous pour enclencher des processus sectoriels [...] en conférant à la trajectoire une **valeur juridique forte*** ». Le [rapport de la mission d'information](#) qui a inspiré ce texte, conduit par les députés Fabrice Barusseau (auteur de la proposition de

loi) et Philippe Fait, au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, réaffirme plus nettement cet objectif afin de « **rendre visible l'adaptation** » pour les acteurs publics.

La commission partage l'objectif de l'auteur.

B. Transcrire la Tracc dans les documents d'urbanisme

L'auteur du texte, qui en était également le rapporteur pour l'Assemblée nationale, a souhaité rendre tangible et concrète la prise en compte de la Tracc dans les documents d'urbanisme. Ce faisant, l'Assemblée nationale a modifié l'article 1^{er}, à l'initiative du rapporteur contre l'avis du Gouvernement pour faire **du plan local d'urbanisme (PLU) la norme de référence** pour intégrer la trajectoire de réchauffement de référence. Elle a également renvoyé au pouvoir réglementaire le soin de définir la prise en compte de la trajectoire dans les documents d'urbanisme.



La **commission partage l'esprit de ces dispositions**. Elle estime néanmoins que le PLU n'est pas le document le plus pertinent pour accueillir la Tracc. Le PLU est en effet un document qui a vocation à **réguler l'occupation du sol et qui est fortement territorialisé**. Intégrer une trajectoire nationale de réchauffement à un document à dimension locale poserait des difficultés de mise en œuvre concrètes (ingénierie disponible, risque contentieux, etc.) pour les collectivités territoriales.

III. La position de la commission : conforter la territorialisation de la Tracc

A. Une planification de l'adaptation qui doit tenir compte des enjeux de santé publique

700 000 €

C'est le coût des dépenses budgétaires de santé induites par les aléas climatiques pour l'été 2026.

Source : Mission d'information « flash » de l'Assemblée nationale, septembre 2026

L'intensification des phénomènes climatiques induits par le changement climatique, tels les **épisodes caniculaires**, a une incidence forte sur la santé publique : dégradation des conditions de travail ; perturbation du sommeil ; aggravation de certaines pathologies et inconfort quotidien.

Sur proposition de la rapporteure, la commission a modifié l'article 1^{er} afin que la stratégie d'adaptation inclue dans son périmètre les enjeux sanitaires, passant ainsi d'une logique de « confort d'été » à un enjeu de « santé publique » (amendement [COM-4](#)).

B. Renforcer les exigences en matière de connaissances sur le retrait-gonflement des argiles (RGA)

À l'initiative de la rapporteure, la commission a souhaité renforcer la connaissance des risques concernant l'aléa « retrait-gonflement des argiles » (RGA) en **insérant les articles 1^{er} bis et 1^{er} ter**. Ces dispositions avaient déjà été adoptées par le Sénat à l'initiative de Pascal Martin, alors rapporteur au nom de la commission lors de l'examen de la proposition de loi de Christine Lavarde relative au régime d'indemnisation des catastrophes naturelles en octobre 2024. Ils visent à conforter :



- Les exigences d'études géotechniques préalables au stade de la cession de terrain et de la construction d'un logement neuf, afin de passer d'une logique d'exigence minimale à une logique de « résilience du bâti » (amendement [COM-5](#)) ;



- les informations mentionnées dans l'état des risques annexé au bail de location ou lors de la cession d'un bien pour renforcer la connaissance collective du risque (amendement [COM-6](#)).

C. Inclure la Tracc dans le document de planification territorialement pertinent et dans les plans de prévention des risques naturels prévisibles

La commission a modifié l'article 1^{er}, sur proposition de la rapporteure, pour **inscrire la Tracc au sein du plan climat-air-énergie territorial (PCAET) et dans les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN)** (amendement [COM-8](#)). Trois arguments ont motivé ce choix :

- premièrement, le **PLU** doit déjà tenir compte du principe d'adaptation au changement climatique, ajouter une contrainte réglementaire complexifierait le travail des élus locaux ;
- deuxièmement, le **PCAET** a précisément été conçu et imaginé comme le document de planification de référence pour décliner à l'échelle intercommunale les politiques environnementales. Il permettra une transcription territorialisée de la Tracc dès lors que celle-ci aura été déclinée localement ;
- enfin, l'inscription de la Tracc dans les PPRN permettra la prise en compte de l'évolution du climat dans ces documents stratégiques afin d'encadrer l'utilisation des espaces en tenant compte de **la nature** et de **l'intensité de l'aléa** : inondation, submersion marine ou encore RGA.

POUR EN SAVOIR PLUS

[Rapport pour avis de la commission de l'aménagement du territoire sur la Proposition de loi visant à assurer l'équilibre du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles](#) (n° 60, 2024-2025)

[Avis budgétaire « Environnement » de M. Pascal Martin, rapporteur pour avis](#) (n° 143, 2025-2026)



Pascal MARTIN
Président
Seine-Maritime
Union Centriste et Indépendants



Jocelyne ANTOINE
Rapporteure
Meuse
Union Centriste et Indépendants

✉ secretariat-com-atdd@senat.fr

☎ 01.42.34.23.20

🌐 www.senat.fr

