

Rapport spécial

## Adaptation au changement climatique dans l'UE

Les actions ne sont pas à la hauteur des ambitions



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE

# Table des matières

	Points
<b>Synthèse</b>	I - VIII
<b>Introduction</b>	01 - 11
<b>Qu'est-ce que l'adaptation au changement climatique et en quoi est-elle importante?</b>	01 - 06
<b>Le cadre pour l'adaptation au changement climatique</b>	07 - 09
<b>Rôles et responsabilités de l'UE et des États membres</b>	10 - 11
<b>Étendue et approche de l'audit</b>	12 - 15
<b>Observations</b>	16 - 76
<b>Le cadre d'adaptation de l'UE est solide, mais la communication d'informations est inefficace et la sensibilisation au niveau local est faible</b>	16 - 43
Le cadre de l'UE en matière d'adaptation au changement climatique est solide	16 - 20
Les cadres nationaux d'adaptation sont généralement cohérents avec la stratégie de l'UE	21 - 30
La communication d'informations sur les actions d'adaptation au changement climatique dans l'UE est inefficace et insuffisante	31 - 35
Les outils, les stratégies et les plans de l'UE en matière d'adaptation au changement climatique sont mal connus au niveau local	36 - 43
<b>Financement de l'UE en faveur de l'adaptation au changement climatique – les projets concernés sont difficiles à tracer et privilégient les solutions à court terme plutôt qu'à long terme</b>	44 - 76
Le suivi du financement de l'UE en faveur de l'adaptation au changement climatique est problématique	44 - 52
Projets en matière d'adaptation au changement climatique financés par l'UE – Les solutions à court terme plus prisées que celles à long terme	53 - 76
<b>Conclusions et recommandations</b>	77 - 83

## **Annexe**

### **Enquête concernant l'adaptation au changement climatique**

## **Sigles, acronymes et abréviations**

## **Glossaire**

## **Réponses de la Commission**

## **Calendrier**

## **L'équipe d'audit**

## Synthèse

I La fréquence et la gravité des phénomènes climatiques et météorologiques extrêmes, tels que les vagues de chaleur, les sécheresses et les inondations, sont en augmentation. Il faut s'adapter de toute urgence à ces nouvelles conditions. Les mesures d'atténuation visent à réduire les émissions de gaz à effet de serre, les mesures d'adaptation, à s'adapter au changement climatique afin d'en limiter l'incidence. Les mesures d'atténuation ne sont pas à elles seules suffisantes pour prévenir les effets du changement climatique, même si les émissions de gaz à effet de serre sont effectivement réduites.

II L'UE a publié une première stratégie en matière d'adaptation en 2013, suivie d'une autre en 2021, attestant de sa grande vulnérabilité face au changement climatique. Au cours de la dernière décennie, les pertes économiques dues aux phénomènes climatiques extrêmes dans l'UE se sont élevées à 26 milliards d'euros par an en moyenne. L'objectif stratégique est que l'UE devienne résiliente face au changement climatique d'ici à 2050. Il est également inscrit dans la [loi européenne sur le climat](#) de 2021. Compte tenu du caractère transversal des actions liées à l'adaptation au changement climatique, il est difficile d'estimer le montant du financement de l'UE dont elles bénéficient. Des enveloppes budgétaires d'au moins 8 milliards d'euros pour la période 2014-2020 et 26 milliards d'euros pour la période 2021-2027 ont cependant été allouées à l'adaptation au changement climatique.

III L'audit objet du présent rapport visait à évaluer le cadre d'adaptation au changement climatique de l'UE et le financement octroyé par celle-ci, ainsi que leur contribution à la lutte contre les effets du changement climatique sur le territoire de l'Union. Nous avons examiné si les stratégies et les plans d'action des États membres et de l'UE fournissaient un cadre solide pour l'adaptation au changement climatique, et s'ils traitaient la question des modalités de communication d'informations et de la connaissance des stratégies, plans et outils de l'UE au niveau local. Nous avons également analysé une sélection de projets de l'UE en matière d'adaptation au changement climatique de la période 2014-2020 pour déterminer s'ils y avaient contribué efficacement. Nos travaux n'ont pas porté sur les actions et le soutien de l'UE en matière d'adaptation au changement climatique en faveur de pays tiers.

**IV** Nous avons décidé de réaliser un audit sur ce thème en raison de son caractère hautement prioritaire et de l'importance relative des fonds qui y sont consacrés. Nous estimons que nos conclusions et nos recommandations contribueront utilement à l'amélioration du cadre général en matière d'adaptation et permettront ainsi de mieux faire face aux effets du changement climatique. Nous pensons aussi que nos travaux aideront l'UE à centrer ses financements sur des actions adaptées aux conditions climatiques actuelles et futures et à promouvoir des solutions à long terme en matière d'adaptation au changement climatique.

**V** Nous avons constaté que le cadre de la politique de l'UE en matière d'adaptation était globalement solide. Nous avons cependant observé que les États membres utilisaient parfois des données scientifiques obsolètes pour établir les documents relatifs à leur stratégie nationale d'adaptation. Dans l'ensemble, les cadres nationaux d'adaptation que nous avons contrôlés étaient conformes à la stratégie d'adaptation de l'UE, mais nous avons relevé des conflits de priorités aux niveaux sectoriel et régional. Il s'agissait en l'occurrence de besoins contradictoires: augmentation de l'irrigation d'un côté, réduction de la consommation d'eau de l'autre.

**VI** Nous avons également constaté que les informations communiquées par les États membres concernant l'adaptation au changement climatique étaient insuffisantes et que leur valeur ajoutée était faible pour ce qui est de suivre les progrès accomplis et d'étayer les futures décisions stratégiques. Nous avons adressé une enquête à 400 communes, dont il est ressorti qu'un grand nombre d'entre elles ne connaissaient pas les stratégies et les plans d'adaptation au changement climatique et n'utilisaient pas les outils d'adaptation de l'UE (Climate-ADAPT, Copernicus et la Convention des maires de l'UE).

**VII** L'adaptation au changement climatique ayant un caractère transversal, le financement alloué par l'UE est réparti entre plusieurs de ses autres politiques, telles que l'agriculture, la cohésion et la recherche. Plus de la moitié des 36 projets de notre échantillon (19) permettaient de lutter efficacement contre les risques climatiques, mais nous avons constaté que 13 autres avaient une incidence négligeable ou nulle sur le renforcement de la capacité d'adaptation, et que deux pourraient conduire à une maladaptation. Promouvoir l'irrigation d'une zone plus étendue plutôt qu'opter pour des cultures plus économes en eau, construire des digues au lieu de relocaliser les résidents de zones côtières menacées par les inondations ou l'érosion, ou encore investir dans des canons à neige artificielle au lieu de se tourner vers le tourisme tout au long de l'année sont des exemples de maladaptation. En raison de ces faiblesses, il est à craindre que la politique et l'action de l'UE en matière d'adaptation évoluent moins vite que le changement climatique.

## VIII Sur la base de nos constatations, nous recommandons à la Commission:

- 1) d'améliorer les rapports sur l'adaptation au changement climatique en mettant en place des indicateurs communs qui permettent de mesurer les progrès accomplis et d'assurer le suivi des faiblesses relevées;
- 2) d'améliorer le développement et la promotion des outils de l'UE pour l'adaptation au changement climatique afin d'accroître leur utilisation et d'encourager le partage des connaissances;
- 3) de veiller à ce que tous les projets pertinents financés par l'UE soient adaptés aux conditions climatiques actuelles et futures en renforçant la promotion de solutions à long terme pour l'adaptation au changement climatique.

# Introduction

## Qu'est-ce que l'adaptation au changement climatique et en quoi est-elle importante?

**01** L'accord de Paris vise à limiter le réchauffement planétaire à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels (1850-1900). Toutefois, selon le dernier rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), il y a 50 % de chances que le seuil de 1,5 °C soit atteint d'ici à 2030-2035<sup>1</sup>. Des données européennes récentes montrent que la température moyenne pour la période 2018-2022 était supérieure d'environ 2,2 °C aux niveaux préindustriels. L'année 2023 est la plus chaude jamais enregistrée, avec une augmentation de près de 1,5 °C de la température mondiale<sup>2</sup>.

**02** Les mesures d'atténuation servent à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Elles ne sont pas suffisantes pour prévenir les effets déjà perceptibles du changement climatique, même si les efforts déployés au niveau mondial permettent effectivement de réduire ces émissions. L'UE génère actuellement moins de 7 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre<sup>3</sup>. Les efforts d'adaptation sont une nécessité de plus en plus pressante, et il importe que des mesures en ce sens viennent compléter celles concernant l'atténuation du changement climatique (voir *figure 1*).

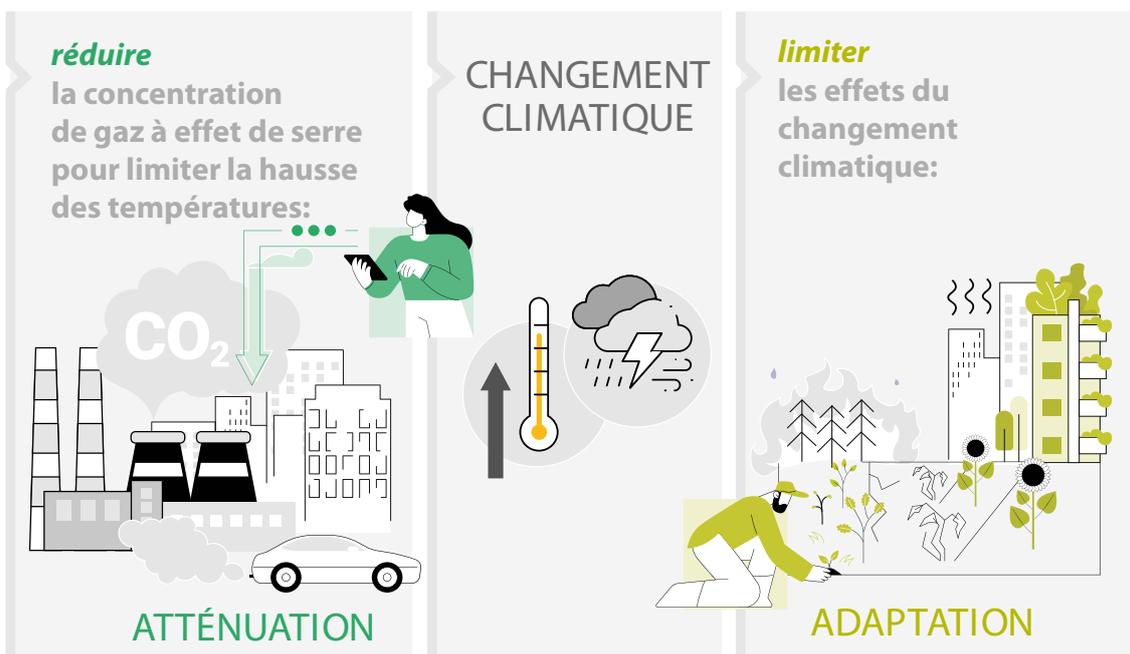
---

<sup>1</sup> *Climate change 2023 – Synthesis report – Summary for Policymakers.*

<sup>2</sup> *Service Copernicus concernant le changement climatique, Global Climate Highlights 2023.*

<sup>3</sup> *Statista – Distribution of greenhouse gas emissions worldwide in 2022.*

Figure 1 – L'atténuation et l'adaptation sont complémentaires



Source: Cour des comptes européenne.

**03** L'*encadré 1* donne une définition de l'adaptation au changement climatique et d'autres notions connexes. Dans son rapport 2023<sup>4</sup>, le GIEC a mis en évidence des lacunes en matière d'adaptation au niveau mondial, qui ne vont cesser d'augmenter. Il a également montré que les flux financiers mondiaux en faveur de l'adaptation sont insuffisants et qu'il existe actuellement des cas de maladaptation.

<sup>4</sup> Summary of the sixth IPCC assessment report (AR6) – Climate Change, mars 2023.

## Encadré 1



### Adaptation au changement climatique

C'est le processus d'ajustement aux conditions climatiques réelles ou attendues, ainsi qu'à leurs conséquences. Il ne s'agit pas d'apporter une réponse ponctuelle d'urgence, mais de prendre une série de mesures de prévention, de protection et de préparation pour faire face aux aléas (sécheresse, élévation du niveau de la mer, etc.), à l'exposition (moins d'eau, par exemple) et à la vulnérabilité (comme la pauvreté ou le manque d'éducation). Une politique d'adaptation consiste à anticiper les effets du changement climatique et à prendre des mesures pour y faire face, mais aussi à tirer parti des possibilités que pourrait offrir le changement climatique (nouvelles cultures, rendements plus élevés, etc.).

### Mauvaise adaptation

On parle de mauvaise adaptation lorsque l'adaptation échoue à réduire la vulnérabilité ou l'exposition au changement climatique, mais au contraire l'accroît.

### Résilience au changement climatique

Elle consiste en la capacité à se préparer aux effets du changement climatique, à s'en remettre et à s'y adapter, et va donc plus loin que l'adaptation au changement climatique.

Sources: GIEC, Agence européenne pour l'environnement (AEE) et [Glossaire de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques](#).

**04** Selon l'AEE<sup>5</sup>, les vagues de chaleur, les sécheresses, les inondations et les fortes précipitations sont les phénomènes météorologiques extrêmes les plus fréquemment signalés. La plupart des États membres côtiers ont fait état d'une érosion côtière et d'une élévation du niveau de la mer<sup>6</sup>. Les principaux risques mentionnés par l'AEE concernent la santé, l'environnement bâti (c'est-à-dire les villes, les routes et les ponts), l'énergie, les régions marines et côtières, l'agriculture, la sylviculture, la gestion de l'eau et la biodiversité<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> *Is Europe on track towards climate resilience? – Status of reported national adaptation actions in 2023.*

<sup>6</sup> Document de travail des services de la Commission (2023) 932 – *Assessment of progress on climate adaptation in the individual member states according to the European Climate Law.*

<sup>7</sup> AEE, «Évaluation européenne des risques climatiques», 2024.

**05** Les phénomènes climatiques et météorologiques extrêmes sont de plus en plus fréquents et de plus en plus graves<sup>8</sup>. Le nombre de catastrophes et l'ampleur des dommages causés ont, de ce fait, fortement augmenté dans l'UE au cours des deux dernières décennies. Les incendies de forêts sans précédent (en Grèce et en Espagne en 2023, par exemple), les inondations (comme en Italie et en Slovénie en 2023, ou en France en 2024), les vagues de chaleur et les sécheresses dévastatrices (telles celles qui ont frappé l'ensemble de l'Europe en 2022 ou l'Espagne en 2024) en sont des exemples récents.

**06** Les pertes économiques dues aux phénomènes climatiques extrêmes dans l'UE se sont chiffrées en moyenne à 26 milliards d'euros par an au cours de la dernière décennie<sup>9</sup>. L'exposition de l'économie actuelle de l'UE à un réchauffement planétaire de 1,5 à 3 °C par rapport aux niveaux préindustriels – une estimation prudente – entraînerait annuellement des pertes économiques comprises entre 42 et 175 milliards d'euros<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> GIEC – *Weather and Climate extreme events in a changing climate*, 2021.

<sup>9</sup> Eurostat – *Pertes économiques provoquées par des situations climatiques extrêmes*.

<sup>10</sup> Projet PESETA IV du CCR – *Task 14 – Economic analysis of selected climate impact*, 2020.

## Le cadre pour l'adaptation au changement climatique

**07** La *figure 2* présente de manière synthétique le cadre international et celui de l'UE en matière d'adaptation au changement climatique.

**Figure 2 – Principaux éléments du cadre international et de celui de l'UE en matière d'adaptation au changement climatique**



### Cadre international

#### Accord de Paris

- ▶ **Objectif mondial** en matière d'adaptation
- ▶ Planification et suivi de l'adaptation
- ▶ **Coopération** avec les pays en développement

**Objectif de développement durable n° 13 – Mesures relatives à la lutte contre le changement climatique:** prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions

- ▶ Cible 13.1: **Renforcer**, dans tous les pays, **la résilience et les capacités d'adaptation** face aux aléas climatiques et aux catastrophes naturelles liées au climat

### Cadre de l'Union européenne

#### Loi européenne sur le climat

- ▶ Renforcement de la **capacité d'adaptation** et de la résilience, et réduction de la vulnérabilité au changement climatique
- ▶ Des **politiques cohérentes** en matière d'adaptation

#### Règlement sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat

- ▶ **Communication d'informations** sur l'adaptation au changement climatique (articles 17 et 19)

#### Stratégie d'adaptation de l'UE et documents pour l'évaluation européenne des risques climatiques\*

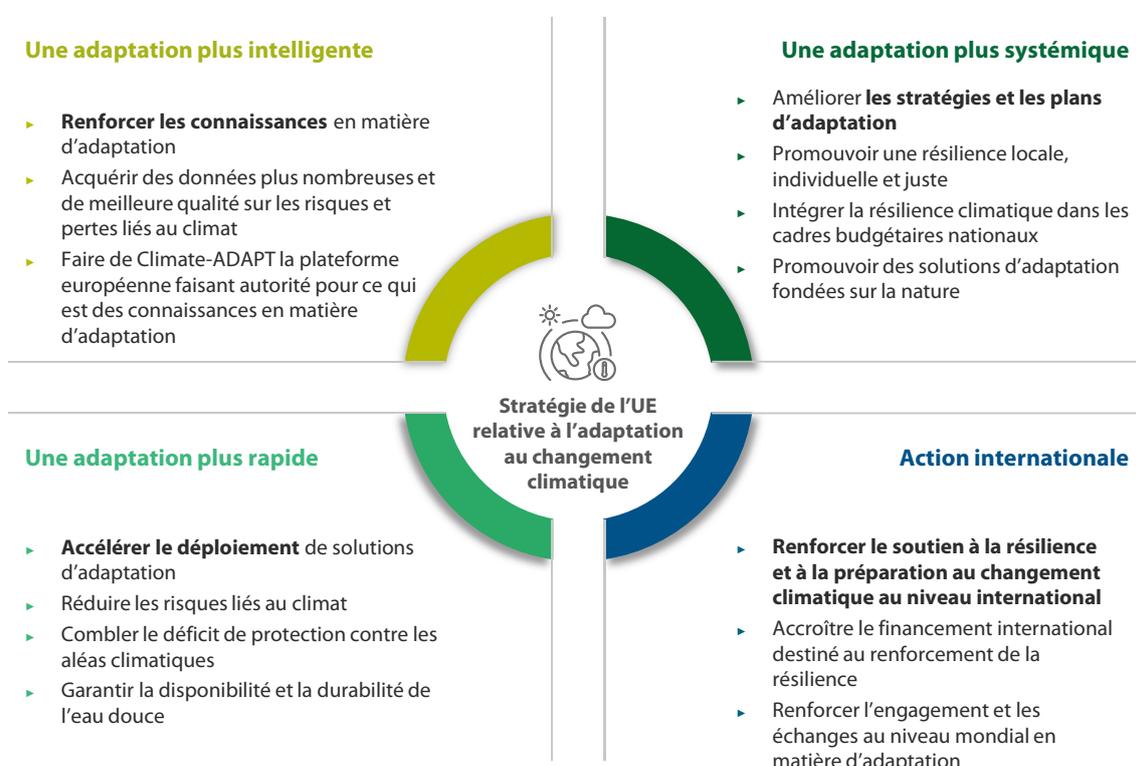
- ▶ Une Europe résiliente face au changement climatique à l'horizon 2050

\* Communication de la Commission sur la gestion des risques climatiques et «Évaluation européenne des risques climatiques» de 2024 de l'AEE.

**08** La première stratégie d'adaptation de l'UE a été publiée en 2013. Son évaluation de 2018<sup>11</sup> a permis de confirmer que dans l'ensemble, elle avait atteint ses objectifs, mais aussi de conclure que l'Europe restait très vulnérable aux conséquences du changement climatique. La nouvelle stratégie de l'UE pour l'adaptation au changement climatique, qui a pour ambition de bâtir une Europe résiliente à l'horizon 2050, ainsi que le prévoit la [loi européenne sur le climat](#), a été publiée en février 2021.

**09** Les quatre principaux objectifs de la nouvelle stratégie d'adaptation de l'UE sont exposés à la [figure 3](#).

**Figure 3 – Principaux objectifs de la stratégie de l'UE en matière d'adaptation de 2021**



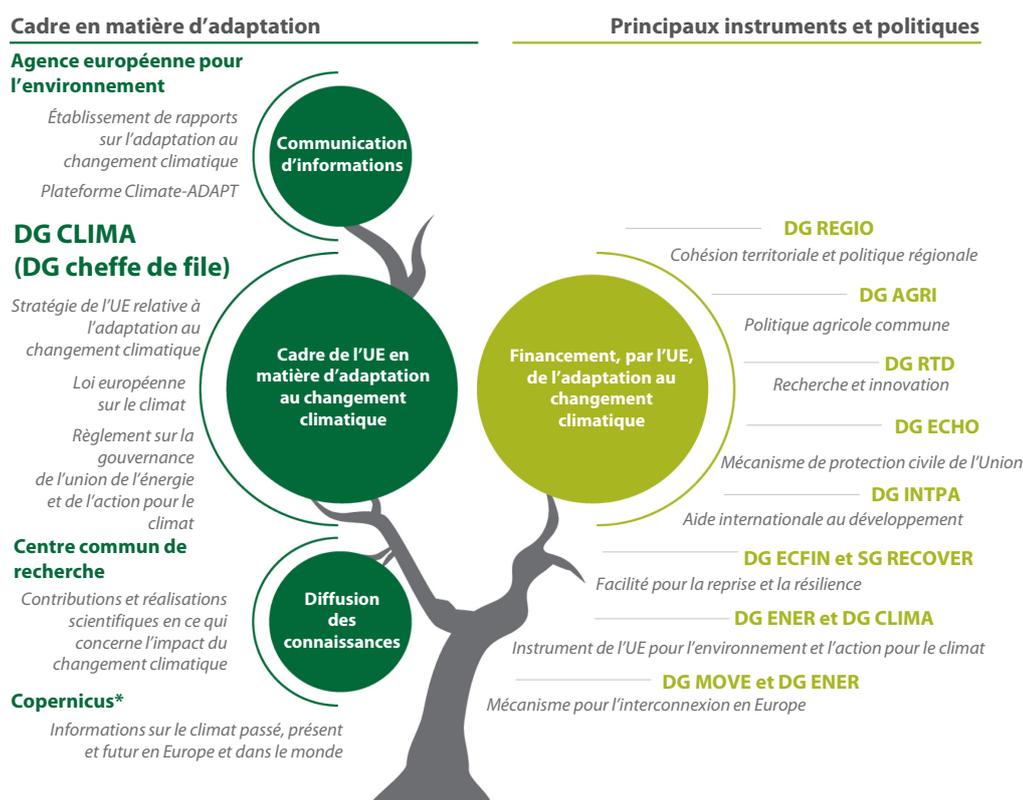
Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la stratégie de l'UE en matière d'adaptation de 2021.

<sup>11</sup> Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de la stratégie de l'UE relative à l'adaptation au changement climatique.

## Rôles et responsabilités de l'UE et des États membres

**10** Comme le montre la *figure 4*, différents organes de l'UE participent à sa politique globale en matière d'adaptation au changement climatique. Étant donné qu'il s'agit d'un thème transversal, il est traité dans le cadre de plusieurs autres politiques (les politiques régionale, agricole et environnementale, par exemple). Toutefois, au niveau du financement, la distinction entre atténuation et adaptation n'est pas toujours opérée. L'UE fournit un cadre général commun en matière d'adaptation au changement climatique et les États membres décident des modalités de mise en œuvre, mais la Commission a récemment souligné la nécessité de définir plus clairement les responsabilités en matière de gouvernance et de prise en charge des risques afin de mieux gérer les risques climatiques croissants<sup>12</sup>.

**Figure 4 – Rôles et responsabilités des principaux services de la Commission**



\* Copernicus est géré par le Centre européen pour les prévisions météorologiques à moyen terme et par l'AEE.

Source: Cour des comptes européenne.

<sup>12</sup> Communication de la Commission sur la gestion des risques climatiques, 2024.

**11** La [loi européenne sur le climat](#) impose à l'UE et aux États membres de réaliser constamment des progrès en matière de renforcement de la capacité d'adaptation, d'accroissement de la résilience et de réduction de la vulnérabilité au changement climatique. Les États membres doivent disposer de stratégies et de plans d'adaptation nationaux et les mettre à jour régulièrement sur la base des dernières données scientifiques disponibles. En vertu du [règlement sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat](#), les États membres sont par ailleurs tenus d'estimer et de mesurer les aléas climatiques, ainsi que de surveiller et d'évaluer les actions d'adaptation.

## Étendue et approche de l'audit

**12** L'audit a porté sur le cadre d'adaptation au changement climatique de l'UE et le financement fourni par celle-ci, ainsi que sur leur contribution à la lutte contre les effets du changement climatique sur le territoire de l'Union.

- Nous avons examiné si les stratégies et les plans des États membres et de l'UE fournissaient un cadre solide pour l'adaptation au changement climatique et si les informations communiquées sur les actions correspondantes étaient appropriées<sup>13</sup>, et avons évalué le niveau de sensibilisation aux stratégies, aux plans et aux outils de l'Union au niveau local.
- Nous nous sommes efforcés de déterminer la part des fonds alloués par l'UE en faveur de l'adaptation au changement climatique et avons évalué dans quelle mesure les projets correspondants de l'Union pour la période 2014-2020 avaient contribué efficacement à l'adaptation au changement climatique.

**13** L'audit objet du présent rapport a été centré sur les actions d'adaptation menées au sein de l'UE. Les travaux n'ont pas porté sur les actions et le soutien de l'UE en faveur de pays tiers. Les processus nationaux tels que l'aménagement du territoire, les infrastructures critiques, les marchés publics et les politiques budgétaires n'ont pas non plus été évalués dans le cadre de l'audit.

**14** Nous avons décidé de réaliser l'audit objet du présent rapport en raison du grand intérêt de nos parties prenantes pour cette question, ainsi que de son caractère prioritaire et de l'importance relative des fonds de l'UE qui y sont consacrés (points **01** et **02**). Nos travaux antérieurs sur l'adaptation au changement climatique ont ciblé des risques spécifiques et permis de signaler des problèmes liés aux actions financées par l'UE dans ce domaine (voir *figure 5*). Nos travaux devraient aider la Commission à améliorer le cadre général en matière d'adaptation et permettre ainsi de mieux faire face aux effets actuels et futurs du changement climatique. Nous pensons aussi que nos conclusions et recommandations contribueront à rendre plus efficace l'utilisation des fonds de l'UE à des fins d'adaptation et à empêcher la mise en œuvre de projets conduisant à une maladaptation à l'avenir.

---

<sup>13</sup> Article 19 du règlement (UE) 2018/1999 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat.

**Figure 5 – Travaux de la Cour des comptes européenne liés à l’adaptation au changement climatique et problèmes mis en évidence**

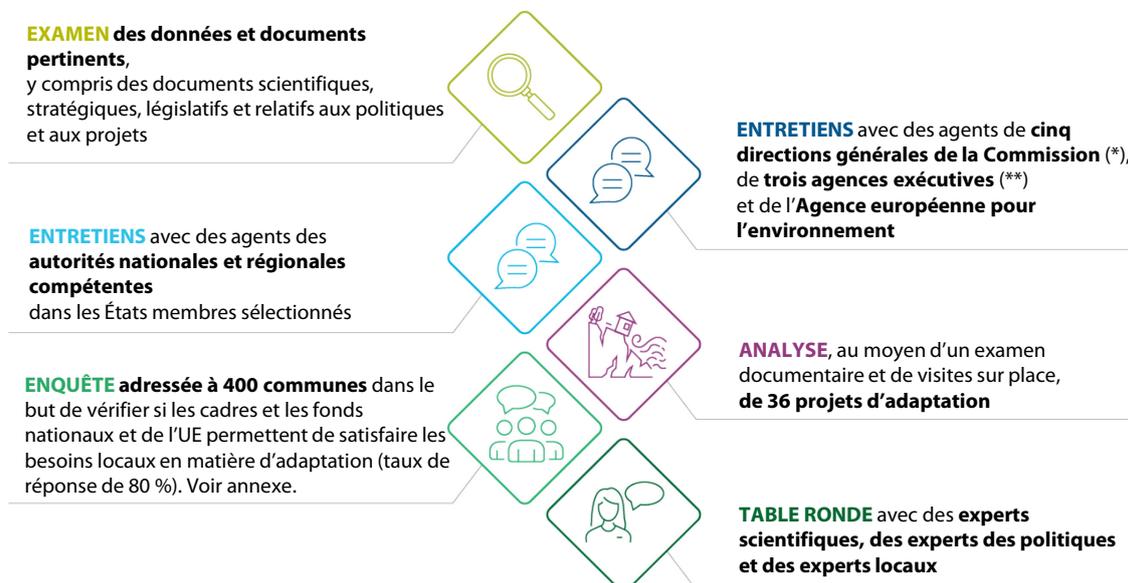
Surestimation potentielle des dépenses liées à l’action pour le climat (et notamment à l’adaptation)	Rapport spécial 09/2022 «Dépenses climatiques du budget 2014-2020 de l’UE – Une réalité en deçà des chiffres publiés»
Lacunes dans l’adaptation des forêts de l’UE au changement climatique	Rapport spécial 21/2021 «Financement de l’UE en faveur de la biodiversité et de la lutte contre le changement climatique dans ses forêts: des résultats positifs mais limités»
Soutien des cultures nécessitant de grandes quantités d’eau et investissements dans de nouvelles superficies irriguées	Rapport spécial 20/2021 «La PAC et l’utilisation durable de l’eau dans l’agriculture – des fonds davantage susceptibles d’encourager à consommer plus qu’à consommer mieux»
La durabilité à long terme des projets de lutte contre la désertification suscite certaines inquiétudes	Rapport spécial 33/2018 «Lutte contre la désertification dans l’UE: le phénomène s’aggrave, de nouvelles mesures s’imposent»
Les solutions fondées sur la nature sont moins utilisées que les infrastructures grises	Rapport spécial 25/2018 «Directive sur les inondations: des progrès ont été réalisés dans l’évaluation des risques, mais la planification et la mise en œuvre demandent à être améliorées»

Source: Cour des comptes européenne.

**15** Notre audit a couvert la période allant de janvier 2014 à décembre 2023. Nous avons réalisé nos travaux à la Commission et dans quatre États membres: l’Autriche, l’Estonie, la France (régions Nouvelle-Aquitaine et Sud) et la Pologne (régions Poméranie et Petite-Pologne). Nous avons sélectionné des États membres de grande et de petite taille ayant différents niveaux d’exposition aux risques liés aux effets du changement climatique. Certains avaient opté pour une gestion centralisée des fonds de l’UE, d’autres pour une gestion régionale. Notre échantillon de 36 projets de la période 2014-2020 a été sélectionné de manière à garantir une large couverture des zones exposées au changement climatique ainsi que des différents instruments de l’UE. Nous avons tenu compte de leur importance relative et de leur niveau de mise en

œuvre. La **figure 6** montre par quels moyens nous avons recueilli les éléments probants.

**Figure 6 – Collecte des éléments probants**



\* Les directions générales de l'action pour le climat, de l'agriculture et du développement rural, de la politique régionale et urbaine, de la recherche et de l'innovation ainsi que de l'environnement.

\*\* L'Agence exécutive européenne pour la recherche, l'Agence exécutive européenne pour le climat, les infrastructures et l'environnement ainsi que l'Agence exécutive du Conseil européen de la recherche.

Source: Cour des comptes européenne.

## Observations

### Le cadre d'adaptation de l'UE est solide, mais la communication d'informations est inefficace et la sensibilisation au niveau local est faible

#### Le cadre de l'UE en matière d'adaptation au changement climatique est solide

**16** Conformément aux dispositions de l'article 5 de la [loi européenne sur le climat](#), le cadre stratégique et juridique de l'UE devrait reposer sur une solide analyse des risques, de sorte que les actions d'adaptation au changement climatique soient efficaces et cohérentes. Nous avons examiné le cadre de l'UE en matière d'adaptation au changement climatique et analysé ses principaux éléments ainsi que son évolution.

**17** Reconnaisant la réalité des effets du changement climatique et l'urgence d'agir, l'UE propose, dans sa [stratégie relative à l'adaptation au changement climatique de 2021](#), des mesures visant à renforcer la capacité d'adaptation, à renforcer la résilience et à réduire la vulnérabilité au changement climatique. La stratégie est porteuse d'une vision globale, à savoir qu'«en 2050, l'Union sera devenue une société résiliente, parfaitement adaptée aux effets inévitables du changement climatique». Nous nous sommes penchés sur trois des quatre objectifs fixés dans la stratégie d'adaptation de l'UE (point **13** et [figure 3](#)): une adaptation plus intelligente, plus systémique et plus rapide. Les actions clés entreprises par la Commission dans ce domaine sont présentées aux points **18** à **20**.

**18** Une **adaptation plus intelligente** consiste à améliorer les connaissances et à gérer l'incertitude. Depuis 2021, la Commission:

- o a lancé et amélioré plusieurs outils tels que le [centre de données sur les risques](#), afin de partager des données sur les risques de catastrophe, sur la vulnérabilité aux catastrophes et sur les pertes dues aux catastrophes;
- o a collaboré avec l'AEE pour mettre à jour et étendre la plateforme [Climate-ADAPT](#), une plateforme conçue pour partager des informations sur les politiques et initiatives européennes, nationales, régionales et locales en matière d'adaptation au changement climatique ainsi que sur les vulnérabilités, les études de cas et les outils à l'appui de la planification de l'adaptation.

**19** Afin de soutenir une **approche systémique** en matière d'élaboration des politiques, la Commission a intégré l'adaptation au changement climatique dans plusieurs politiques, dont la [nouvelle stratégie de l'UE pour les forêts](#). Le changement climatique est un élément essentiel de la [politique agricole commune](#), mais l'objectif relatif à l'action pour le climat n'établit pas de distinction entre atténuation et adaptation. En outre, en 2023, la Commission a publié des lignes directrices actualisées sur les stratégies et les plans nationaux d'adaptation. À titre d'exemple, nous avons observé des progrès satisfaisants dans la mise en œuvre du sous-objectif consistant à promouvoir des solutions d'adaptation fondées sur la nature dans la législation, les lignes directrices et le financement de l'UE (voir [figure 7](#)).

**Figure 7 – Promouvoir des solutions d’adaptation au changement climatique dans l’UE fondées sur la nature**



*Remarque:* La Commission définit les **solutions fondées sur la nature** comme «des solutions inspirées et soutenues par la nature, qui présentent un bon rapport coût-efficacité, apportent à la fois des avantages environnementaux, sociaux et économiques et contribuent à renforcer la résilience».

*Source:* Cour des comptes européenne.

**20** Afin de soutenir une **approche plus rapide**, la Commission:

- o a lancé la [mission «Adaptation au changement climatique» de l'UE](#) afin de stimuler la recherche et l'innovation dans ce domaine et d'accélérer l'adaptation au changement climatique aux niveaux régional et local;
- o a publié des [orientations techniques pour la prise en compte des enjeux climatiques dans les projets d'infrastructure](#) et sur l'adaptation des bâtiments au changement climatique. Au cours de la période 2021-2027, les États membres doivent intégrer des mesures d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à ce dernier dans tous les projets d'investissement dans les infrastructures cofinancés par l'UE;
- o a renforcé le cadre réglementaire relatif à la protection de l'eau douce. Le [règlement relatif à la réutilisation de l'eau](#) et la [directive sur l'eau potable](#) refondue sont entrés en vigueur en 2021.

En résumé, nous estimons que la Commission a mis au point des outils et des initiatives pertinents pour le partage de connaissances sur l'adaptation au changement climatique. Le cadre de l'UE est exhaustif et prévoit l'intégration de l'adaptation au changement climatique dans les domaines d'action pertinents. L'AEE a publié une [évaluation européenne des risques climatiques](#), dans laquelle elle a mis en évidence les principaux risques climatiques et déterminé l'urgence avec laquelle il convient de les prendre en considération. Avec la [communication de la Commission sur la gestion des risques climatiques](#), cette évaluation vient compléter le cadre de l'UE et fournit une solide analyse des risques.

### **Les cadres nationaux d'adaptation sont généralement cohérents avec la stratégie de l'UE**

**21** L'objectif global du cadre d'adaptation est que l'UE devienne résiliente face au changement climatique à l'horizon 2050. Il complète l'objectif de l'Union consistant à parvenir à la neutralité climatique d'ici à 2050, énoncé dans la loi européenne sur le climat. Ces objectifs s'appliquent au niveau de l'UE plutôt qu'à celui de chacun des États membres. Une loi nationale sur le climat rendrait les exigences stratégiques de la loi européenne sur le climat et de la stratégie d'adaptation de l'Union juridiquement contraignantes au niveau de l'État membre. Parmi les États membres de notre échantillon, seule la France a adopté une loi nationale sur le climat (en 2021), ce qui va au-delà des exigences de l'UE.

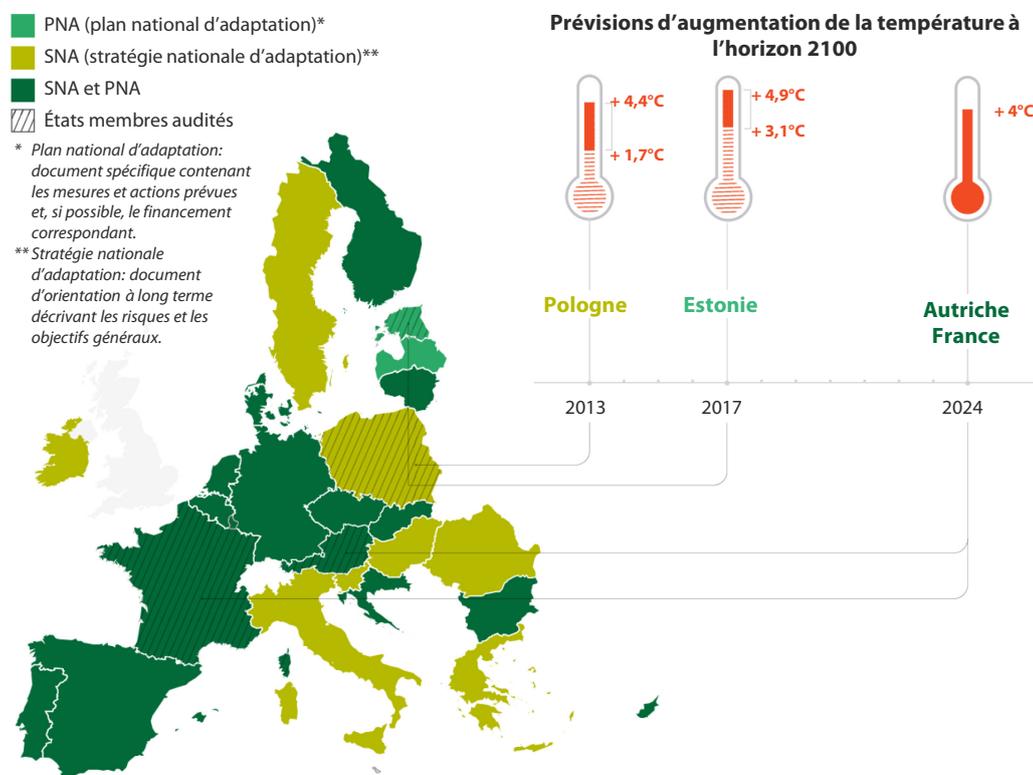
**22** Conformément aux dispositions de la loi européenne sur le climat, les États membres devraient déterminer leurs vulnérabilités face au changement climatique, établir des stratégies nationales d'adaptation (SNA) et un plan national d'adaptation (PNA) et les mettre à jour régulièrement (point **11**). Nous avons analysé ces documents stratégiques pour les quatre États membres sélectionnés. Nous nous sommes plus particulièrement intéressés à l'état d'avancement des mesures, aux coûts estimatifs de l'adaptation ou de l'inaction, aux risques mis en évidence et à la cohérence des actions prévues au regard de la stratégie d'adaptation de l'UE. Nous avons uniquement examiné les aléas, les secteurs ou les domaines considérés comme le plus exposés au changement climatique dans ces États membres, à savoir les inondations, les pénuries d'eau, la gestion des forêts, l'érosion côtière et les zones de montagne.

**23** La stratégie d'adaptation de l'UE préconise une action immédiate afin que l'Union soit parfaitement adaptée aux effets inévitables du changement climatique d'ici à 2050. La **figure 8** illustre l'état d'avancement des stratégies et plans nationaux d'adaptation dans l'UE, et fournit des informations actualisées sur les États membres de notre échantillon. Nous avons constaté que la Pologne était en train de mettre à jour sa stratégie d'adaptation au changement climatique. Ce pays n'a pas indiqué clairement s'il tiendrait compte du scénario attendu pour l'Europe<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Service Copernicus concernant le changement climatique, *Global Climate Highlights 2023*.

**Figure 8 – État d’avancement des stratégies/plans nationaux d’adaptation dans l’UE et dernières estimations de l’ampleur du changement climatique pour les États membres sélectionnés**



*Remarque:* En septembre 2024, le nouveau plan national d’adaptation français n’avait pas encore été publié.

*Source:* Cour des comptes européenne, sur la base de données communiquées par l’AEE. Pour les quatre États membres visités, les années correspondent à la dernière mise à jour du PNA/de la SNA, et l’augmentation de température, aux projections pour 2100 utilisées dans ces documents.

**24** Les besoins d'adaptation peuvent être déterminés et leurs coûts estimés sur la base des stratégies et plans nationaux d'adaptation, mais il s'agit d'un processus dynamique qui nécessite une évaluation permanente. Le **tableau 1** présente l'estimation, par les États membres sélectionnés, du coût de l'adaptation au changement climatique. Nous attirons l'attention sur le fait que les besoins d'investissement en matière d'adaptation risquent d'avoir été sous-estimés dans les États membres qui les ont quantifiés:

- l'Estonie prévoyait au départ de mobiliser 44 millions d'euros entre 2017 et 2030<sup>15</sup>. Or le coût de la mise en œuvre du PNA sur cette période est à présent estimé à 598 millions d'euros;
- l'Autriche a utilisé des données de 2014 pour estimer ses besoins d'adaptation dans son PNA 2024.

**Tableau 1 – Coût estimatif de l'inaction ou de l'adaptation dans les États membres sélectionnés (en millions d'euros/an, à prix courants)**

	Autriche 	Estonie 	France 	Pologne 
Coût de l'inaction (dommages causés par l'absence de politique/d'intervention ou par la mise en œuvre d'une politique ou intervention limitée)	2 000 (estimation annuelle jusqu'en 2030)	Non calculé		2 760 (estimation pour la période 2021-2030: 27 600)
Coût des mesures d'adaptation prévues	488 (estimation annuelle faite en 2014)	59 (estimation pour la période 2021-2025: 296)	1 740 (estimation pour la période 2018-2022: 8 700)	Non calculé

Sources: Autriche – fiche d'information *Ausgaben des Bundes für Klimawandelanpassung* de PACINAS et COIN study, juin 2020; Estonie – KOHAK action plan; rapport de la France; Pologne – SPA 2020.

<sup>15</sup> *Estonian Climate Change Adaptation Development Plan until 2030*, tableau 6.1.

**25** Nous avons constaté que tous les États membres sélectionnés pour notre audit avaient procédé à des évaluations des risques climatiques et indiqué, dans leurs plans ou stratégies d'adaptation au changement climatique, quels étaient les secteurs les plus vulnérables (point 22). Ils avaient également prévu des actions visant à améliorer l'adaptation au changement climatique.

**26** La **gestion de l'eau** couvre deux grands aspects liés à l'adaptation au changement climatique: les pénuries d'eau et les inondations. La stratégie d'adaptation de l'UE de 2021 a davantage mis l'accent sur le risque de pénurie d'eau que sur le risque d'inondation. Nous avons constaté que, dans l'ensemble, les cadres nationaux d'adaptation au changement climatique des quatre États membres sélectionnés étaient cohérents avec la stratégie d'adaptation de l'UE pour ce qui est des inondations et des pénuries d'eau. Ceux de l'Autriche, de la France et de la Pologne prônaient la diminution de la consommation d'eau au niveau national. Toutefois, cette incitation était beaucoup moins manifeste dans les plans régionaux et sectoriels (voir [encadré 2](#)).

## Encadré 2

### Des besoins d'irrigation accrus alors que l'objectif est de réduire la consommation d'eau

Le plan national d'adaptation autrichien préconise de réduire la consommation d'eau dans l'industrie et l'agriculture en recourant à des technologies plus efficaces. Or il prévoit également une augmentation des superficies à irriguer. Selon les calculs qui y sont présentés, les besoins d'irrigation à des fins agricoles vont doubler dans certaines régions d'ici à 2050<sup>16</sup>.

Le plan national d'adaptation français vise à réduire la consommation d'eau<sup>17</sup>. Le plan agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique (le «Varenne de l'eau») ainsi que les plans régionaux de Nouvelle-Aquitaine et de la région Sud prévoient le développement de systèmes d'irrigation efficaces, mais aussi l'augmentation de la superficie irriguée, sans mentionner de réduction de la consommation d'eau.

Le plan de la Nouvelle-Aquitaine a pour objectif de diminuer de 30 % la consommation d'eau pour l'agriculture, mais uniquement en période d'étiage. Rien n'est prévu pour inciter à réduire la consommation d'eau le reste de l'année. Le plan climat de la région Sud pour la période 2021-2026 vise à «augmenter de 15 % l'actuelle zone irriguée, d'ici 10 ans».

*Source:* Cour des comptes européenne, sur la base des documents nationaux/régionaux des États membres de notre échantillon.

**27** En ce qui concerne le secteur **forestier**, fortement touché par le changement climatique, nous avons constaté que les stratégies et les plans nationaux des États membres sélectionnés étaient alignés sur la stratégie de l'UE. Ils visent à accroître la résilience des forêts en intégrant des considérations relatives à l'adaptation dans la manière dont elles sont gérées (diversification, pratiques de gestion, etc.). Nous avons toutefois observé que le plan d'adaptation estonien ne faisait pas clairement mention de la nécessité de diversifier les forêts.

<sup>16</sup> *Adaptation strategy, Part 2, p. 57.*

<sup>17</sup> *Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique.*  
Plan climat de la région Sud: *Gardons une COP d'avance.*  
Plan climat de la région Nouvelle Aquitaine: *Néo Terra.*

**28** En ce qui concerne la lutte contre le risque d'**érosion côtière**, les stratégies/plans d'adaptation de l'UE et des États membres étaient globalement cohérents, puisqu'ils encourageaient des solutions fondées sur la nature (France et Pologne) et une relocalisation stratégique (France). L'Estonie a reconnu le risque d'érosion côtière mais, au niveau national, la seule mesure adoptée pour y faire face est sa prise en compte pour l'aménagement du territoire.

**29** **Les régions de montagne et le tourisme associé à la pratique du ski** doivent s'adapter à la diminution de la couverture neigeuse et à la fonte inévitable des glaciers. La question de la nécessité et des moyens d'adapter les stations de ski aux futures conditions climatiques est abordée en termes prudents dans les stratégies et plans d'adaptation nationaux, régionaux et de l'UE:

- o La France a trouvé des solutions de remplacement telles que des actions de diversification et le développement d'un tourisme « quatre saisons », mais, sur 470 mesures, neuf seulement traitent directement le problème de l'adaptation du tourisme de montagne au changement climatique<sup>18</sup>. La loi française sur le climat impose, pour chaque zone de montagne, l'élaboration d'un plan stratégique d'adaptation au changement climatique, identifiant notamment les voies de diversification des activités économiques et touristiques.
- o Dans sa stratégie, l'Autriche conclut que l'augmentation de la production de neige à basse altitude serait inappropriée, car elle entraînerait un accroissement de la consommation d'eau et d'énergie. L'Autriche promeut également le tourisme « quatre saisons ».

**30** Les systèmes d'alerte précoce contribuent à l'adaptation au changement climatique en aidant les sociétés à se préparer aux retombées négatives du changement climatique et à y faire face. Avec un système d'alerte précoce couvrant environ 75 % de sa population, l'Europe est le numéro un mondial en la matière<sup>19</sup>. Parmi les pays de notre échantillon, l'Estonie, la France et la Pologne disposaient d'un service de messages courts (SMS), tandis que l'Autriche était en train d'en développer un.

---

<sup>18</sup> Rapport de la Cour des comptes française intitulé «[Les stations de montagne face au changement climatique](#)», 2024.

<sup>19</sup> Service Copernicus concernant le changement climatique, *Global Climate Highlights 2023*.

## La communication d'informations sur les actions d'adaptation au changement climatique dans l'UE est inefficace et insuffisante

**31** Conformément aux dispositions de l'article 19 du [règlement \(UE\) 2018/1999](#) sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, le cadre stratégique pour l'adaptation devrait s'appuyer sur un système efficace de communication d'informations. Un tel système permettrait d'évaluer les progrès accomplis et d'aider les États membres et l'UE à lutter de manière adéquate contre les risques climatiques et à affiner leurs plans et leurs stratégies d'adaptation au changement climatique. Nous avons examiné les informations communiquées sur l'adaptation au changement climatique et la manière dont elles sont utilisées pour l'évaluation des progrès accomplis.

**32** L'article 19 du [règlement \(UE\) 2018/1999](#) dispose qu'à compter de 2021 et tous les deux ans par la suite, «les États membres communiquent à la Commission des informations sur leur planification et leurs stratégies nationales d'adaptation au changement climatique, décrivant les actions qu'ils ont mises en œuvre et planifiées».

**33** Les États membres étaient tenus de communiquer, avant la fin mars 2023, des informations sur leurs actions nationales d'adaptation pour la deuxième fois<sup>20</sup>. Ces informations, principalement de nature descriptive, ne contiennent que des évaluations qualitatives à caractère général<sup>21</sup>. Les États membres ne fournissent aucune évaluation qualitative des progrès accomplis et n'utilisent pas d'indicateurs de base communs. Faute d'indicateurs communs ou de base de référence, il est difficile d'évaluer les progrès accomplis par les États membres dans la mise en œuvre de leurs actions d'adaptation et, par conséquent, ceux réalisés au niveau de l'UE (voir [tableau 2](#)).

---

<sup>20</sup> Article 19 du [règlement \(UE\) 2018/1999](#) et annexe I du [règlement d'exécution 2020/1208](#).

<sup>21</sup> Annexe VIII, partie 1, du [règlement \(UE\) 2018/1999](#).

**Tableau 2 – Informations communiquées en vertu de l’article 19 par les États membres de notre échantillon concernant les progrès accomplis dans la réalisation des actions prioritaires en matière d’adaptation**

État membre	Synthèse des informations	Exemples relatifs au secteur forestier et à la gestion de l’eau	Faiblesses/forces que nous avons mises en évidence
<b>Autriche</b> 	Communique des informations sur les progrès accomplis dans certains secteurs et donne des exemples de réalisations en matière d’adaptation.	<p>Diminution constante de la proportion d’épicéas et évolution vers des peuplements mixtes faisant la part belle aux feuillus</p> <p>Adoption de différentes mesures pour améliorer l’écologie de l’eau, telles que le rétablissement de la continuité des cours d’eau</p>	Suivi très poussé de l’adaptation au niveau national (des critères ont été établis pour chaque domaine), mais communication partielle d’informations à la Commission
<b>Estonie</b> 	Les informations concernent principalement les régions particulièrement touchées par le changement climatique et certaines menaces climatiques.	Il n’est fait état d’aucun progrès.	Coordination insuffisante entre le cadre national pour les risques climatiques et les actions d’adaptation
<b>France</b> 	Description du plan national d’adaptation (PNA) actuel		Les informations communiquées sont les mêmes pour 2023 que pour 2021 (il n’a pas été tenu compte de l’évaluation à mi-parcours du PNA français de 2022).
<b>Pologne</b> 	Donne des exemples d’actions prévues et une description de l’état d’avancement de la stratégie d’adaptation.	<p>Il n’est fait état d’aucun progrès dans le secteur forestier.</p> <p>Publication du programme de prévention des pénuries d’eau pour la période 2021-2027, qui vise à réduire les risques d’inondation et à atténuer les effets de la sécheresse</p>	<p>Aucune information concernant les actions d’adaptation n’a été communiquée au niveau national.</p> <p>Les données disponibles concernant les différents projets/mesures d’adaptation n’ont pas été compilées ni utilisées.</p>

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations communiquées par les États membres en 2023 en vertu des dispositions de l’article 19.

**34** Nous reconnaissons que la communication d'informations sur les politiques d'adaptation au titre de l'article 19 constitue une évolution positive. Toutefois, l'utilité de ces informations est actuellement limitée par le manque de pertinence et de comparabilité ainsi que par la qualité insuffisante des données transmises par les États membres. Nous avons constaté qu'elles ne permettaient pas d'évaluer correctement les progrès accomplis en matière d'adaptation au changement climatique dans les États membres. Par conséquent, la Commission et les États membres pourraient manquer l'occasion d'évaluer leurs progrès en matière d'adaptation au changement climatique et de lutte contre les risques et les vulnérabilités en vue de devenir plus résilients face au changement climatique.

**35** Nous avons constaté que les informations fournies par les États membres suivant l'approche actuelle limitent la qualité de l'évaluation des progrès accomplis en ce qui concerne les actions d'adaptation au changement climatique. L'AEE contrôle la qualité des informations communiquées au titre de l'article 19 et fournit un retour d'information aux États membres sur une base volontaire, mais elle n'a aucun moyen de demander des informations plus pertinentes, exhaustive ou actualisées. En décembre 2023, en application de la loi européenne sur le climat, la Commission a publié son évaluation des progrès réalisés par les États membres, qu'elle a assortie de recommandations à leur égard.

### **Les outils, les stratégies et les plans de l'UE en matière d'adaptation au changement climatique sont mal connus au niveau local**

**36** L'adaptation au changement climatique est une politique transversale qui devrait être abordée aux niveaux mondial, européen, national, régional et local<sup>22</sup>. D'une part, les législations et les priorités politiques nationales peuvent fixer des objectifs, des normes et des lignes directrices qui garantissent une approche cohérente en matière d'adaptation. De l'autre, les communautés locales sont mieux placées pour remédier à leurs vulnérabilités spécifiques face au changement climatique. En vertu de la stratégie de l'UE pour l'adaptation au changement climatique, «[l]e niveau local étant le fondement de l'adaptation, il faut que les subventions de l'UE contribuent au renforcement de la résilience locale».

---

<sup>22</sup> Adaptation dans les secteurs d'action de l'UE – plateforme Climate-ADAPT.

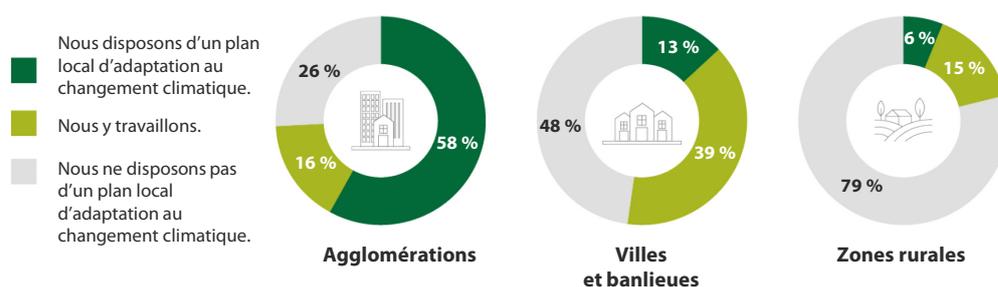
**37** Toujours selon cette [stratégie](#), la Commission devrait promouvoir une résilience locale et renforcer son soutien à la planification et à la mise en œuvre des mesures locales d'adaptation. Les communautés locales devraient avoir connaissance des outils de l'UE à leur disposition et les utiliser pour mieux répondre à leurs besoins en matière d'adaptation.

**38** Nous avons lancé une enquête auprès de 400 communes dans les États membres de notre échantillon afin d'évaluer leur connaissance des cadres d'adaptation, des financements et autres outils existants aux niveaux national et de l'UE (voir [figure 6](#)). Il ressort des résultats de notre enquête (voir [annexe](#)) que, pour la plupart, ces communes ignoraient l'existence des différents plans et stratégies d'adaptation. Nous avons constaté que, parmi les communes interrogées:

- près de 70 % n'avaient pas connaissance de la stratégie d'adaptation de l'UE;
- 60 % ignoraient l'existence du plan national d'adaptation;
- 54 % ignoraient l'existence du plan régional d'adaptation.

**39** Par ailleurs, 16 % d'entre elles seulement avaient établi un plan local d'adaptation, mais 21 % étaient en train d'en élaborer un. Cela indique une tendance positive au niveau local. Les résultats de notre enquête ont montré que dix fois plus de villes que de communes rurales disposaient d'un plan local d'adaptation (voir [figure 9](#)).

**Figure 9 – Élaboration d'un plan local d'adaptation par les communes interrogées, selon leur degré d'urbanisation**



**Agglomérations:** zones à forte densité de population – **Villes et banlieues:** zones à densité intermédiaire – **Zones rurales:** zones à faible densité de population

Cette méthode (DEGURBA, pour degré d'urbanisation) permet de classer le territoire d'un pays dans un continuum urbain-rural en fonction de la taille de la population et des seuils de densité de population.

Source: Cour des comptes européenne.

**40** La transposition des politiques d'adaptation de l'UE et des États membres dans la réglementation locale est un processus difficile. Même lorsque les communes ont connaissance des stratégies globales et mettent en œuvre des projets d'adaptation,

elles ne sont pas toujours disposées à accepter certains compromis en la matière, tels qu'un aménagement rigoureux du territoire (voir [encadré 3](#)).

### Encadré 3

#### La construction et l'adaptation au changement climatique ont des objectifs contradictoires

Un projet de protection des eaux pluviales que nous avons sélectionné en Autriche a bénéficié d'un financement du Feader en vue de la construction d'un réservoir pour la maîtrise des crues et d'un fossé de drainage. Nous avons constaté qu'il avait permis à la communauté locale d'être efficacement protégée contre les inondations.

Toutefois, nous avons également remarqué que les autorités avaient délivré des permis pour la construction de nouvelles habitations dans une zone à risque d'inondation.

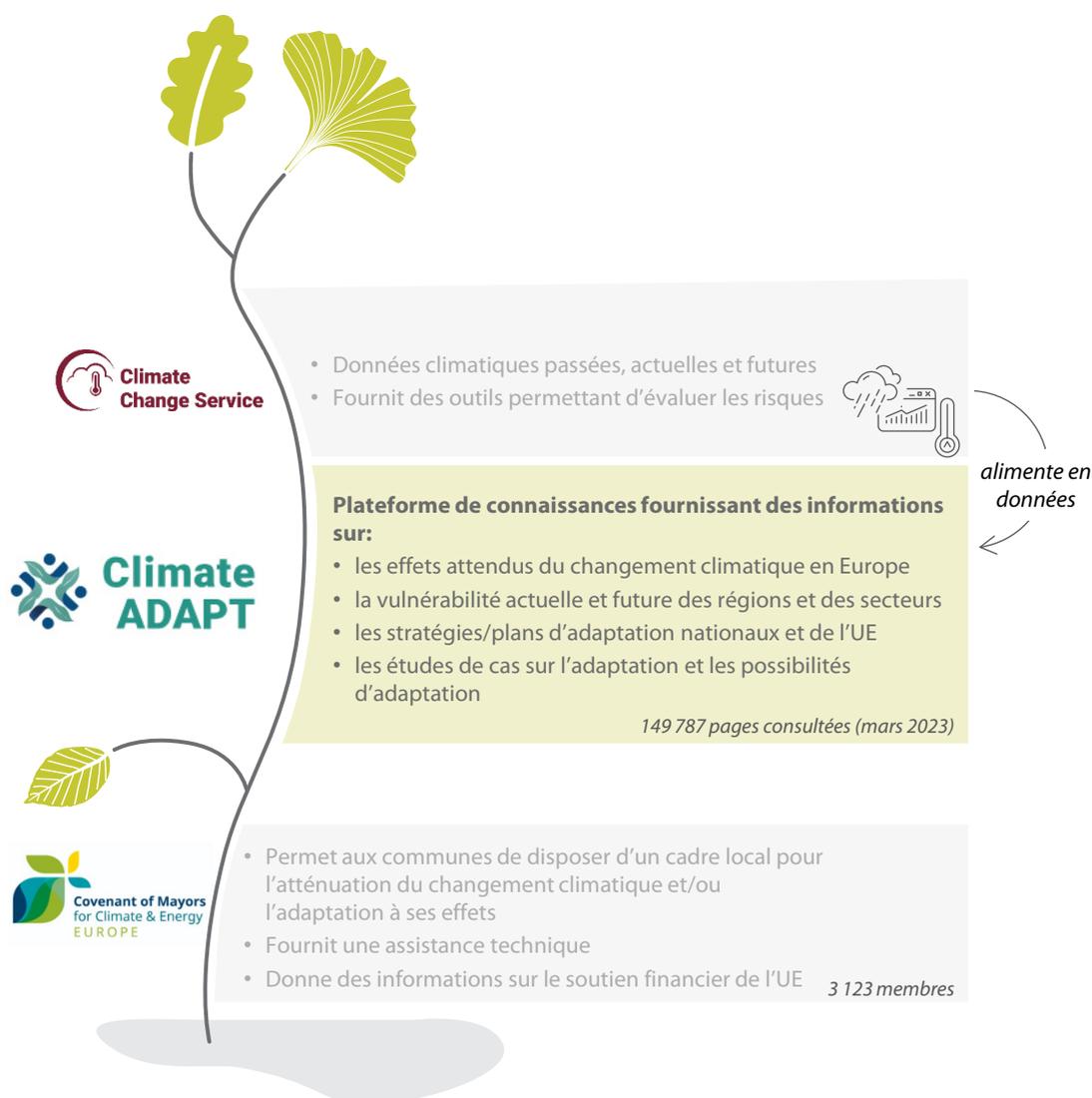


Source: Cour des comptes européenne.

**41** La *figure 10* présente trois outils de l'UE qui visent à stimuler les actions locales et à partager les connaissances en matière d'adaptation au changement climatique.

- Créé en 2013, [Climate-ADAPT](#) fournit des informations utiles pour aider l'UE à mieux s'adapter au changement climatique.
- Depuis 2014, le [service Copernicus concernant le changement climatique](#) fournit les données scientifiques y relatives les plus récentes.
- La [Convention des maires de l'UE](#), créée en 2009, rassemble des communes qui se sont engagées à réaliser les objectifs climatiques et énergétiques de l'Union (c'est-à-dire à élaborer des plans locaux d'adaptation et à rendre compte de leur état d'avancement).

**Figure 10 – Les outils de l’UE pour l’adaptation au changement climatique**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations communiquées par la Commission.

**42** Nous estimons que ces outils permettent de disposer de données utiles et de partager des connaissances, et qu'ils offrent un soutien technique en matière d'adaptation au changement climatique dans l'UE. Notre enquête a montré qu'ils étaient malheureusement mal connus ou peu utilisés au niveau local. Parmi les communes ayant répondu à l'enquête, 77 % ne connaissaient pas la plateforme Climate-ADAPT, et 74 % ignoraient l'existence des services Copernicus. Nous avons indiqué dans un précédent rapport que Copernicus fournit «des services et des données utiles, dont la Commission a assuré la promotion de différentes façons, mais sans prendre suffisamment de mesures pour exploiter tout leur potentiel et pour tirer profit des investissements substantiels réalisés en vue d'obtenir les avantages

prévus»<sup>23</sup>. Enfin, 10 % seulement des communes interrogées avaient adhéré à la Convention des maires de l'UE.

**43** Cette faible sensibilisation au niveau local s'explique notamment par la barrière linguistique. En 2022, la plateforme Climate-ADAPT n'était proposée qu'en anglais. Une partie de la plateforme est aujourd'hui disponible en allemand, en français, en espagnol, en italien et en polonais. Nous avons en outre découvert qu'il existait au niveau national des outils d'adaptation au changement climatique similaires à ceux de l'UE (voir [encadré 4](#)).

#### Encadré 4

##### Les outils nationaux d'adaptation au changement climatique et ceux de l'UE ne sont pas interconnectés

Les plateformes nationales d'adaptation au changement climatique de la France et de la Pologne (à savoir, respectivement, le [Centre de ressources pour l'adaptation au changement climatique](#) et KLIMADA) ne font pas référence à leur équivalent au niveau de l'UE, Climate-ADAPT. KLIMADA a été financée avec des fonds de l'Union.

Le programme autrichien [Klar!](#) aide depuis 2016 les régions et les communes à se préparer au changement climatique. Seules trois des 79 régions et communes participant au programme se sont engagées à mener des actions d'adaptation au changement climatique dans le cadre de la Convention des maires de l'UE. Il n'existe aucune synergie entre les deux programmes.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de documents et des sites internet des autorités nationales.

---

<sup>23</sup> [Rapport spécial 07/2021](#) intitulé «Programmes spatiaux Galileo et Copernicus de l'UE: les services ont été lancés, mais des efforts supplémentaires devront être déployés pour en assurer l'adoption».

## Financement de l'UE en faveur de l'adaptation au changement climatique – les projets concernés sont difficiles à tracer et privilégient les solutions à court terme plutôt qu'à long terme

### Le suivi du financement de l'UE en faveur de l'adaptation au changement climatique est problématique

**44** Conformément aux dispositions de l'article 7 de l'accord de Paris, la Commission et les États membres devraient allouer des ressources financières suffisantes à l'appui de leurs stratégies et plans d'action en matière d'adaptation au changement climatique. Ce financement devrait faire l'objet d'un suivi afin d'évaluer les progrès accomplis et les résultats des actions en matière d'adaptation au changement climatique menées par l'UE. Afin de quantifier les dépenses consacrées par celle-ci à l'adaptation au changement climatique, nous avons examiné les fonds alloués par la Commission et les États membres à cet effet.

**45** Le budget de l'UE est doté de plusieurs Fonds et instruments qui permettent de soutenir l'adaptation au changement climatique, en particulier dans les domaines de l'agriculture, de la recherche et de l'innovation, ou encore de la cohésion et du développement régional. Cependant, compte tenu du caractère transversal des actions liées à l'adaptation au changement climatique, il est difficile de recenser tous les projets financés à ce titre par l'UE. Par exemple, les projets de protection de la nature financés par l'Union peuvent également servir à l'adaptation au changement climatique. Certains projets ont également pu être considérés à tort comme pertinents pour l'adaptation au changement climatique, comme nous l'avons indiqué dans un précédent rapport<sup>24</sup>.

**46** Le [tableau 3](#) présente des exemples de projets financés par l'UE que la Commission et les États membres ont jugés pertinents pour l'adaptation au changement climatique.

---

<sup>24</sup> [Rapport spécial 14/2024](#) intitulé «Transition verte – La contribution de la facilité pour la reprise et la résilience est difficile à déterminer», figure 10.

**Tableau 3 – Exemples de projets d’adaptation au changement climatique financés au titre des différents Fonds de l’UE**

<b>Développement rural (Feader)</b> 	<b>Fonds de cohésion et Fonds régionaux</b> 	<b>Recherche et innovation (Horizon Europe)</b> 	<b>Environnement et climat (LIFE)</b> 
<ul style="list-style-type: none"> <li>- utilisation rationnelle de l’eau (investissements dans l’irrigation et le stockage de l’eau)</li> <li>- reconstitution de forêts endommagées par des tempêtes ou des organismes nuisibles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- infrastructures vertes: solutions fondées sur la nature destinées à réduire les risques d’inondation, d’érosion côtière, de glissements de terrain ou de sécheresse</li> <li>- infrastructures grises destinées à la protection contre les inondations ou à la protection des côtes</li> <li>- cuvettes de rétention des eaux de pluie pour lutter contre les sécheresses et les pénuries d’eau</li> <li>- restauration des zones humides et des tourbières</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- modélisation des prévisions météorologiques et analyse des risques liés au changement climatique</li> <li>- recherche de nouvelles solutions d’adaptation au changement climatique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- expérimentation de solutions fondées sur la nature destinées à réduire les risques d’inondation, d’érosion côtière, d’incendie, de glissements de terrain ou de sécheresse</li> <li>- méthodes innovantes de lutte contre différentes menaces telles que l’effet d’îlot thermique dans les grandes villes ou encore la désertification</li> </ul>

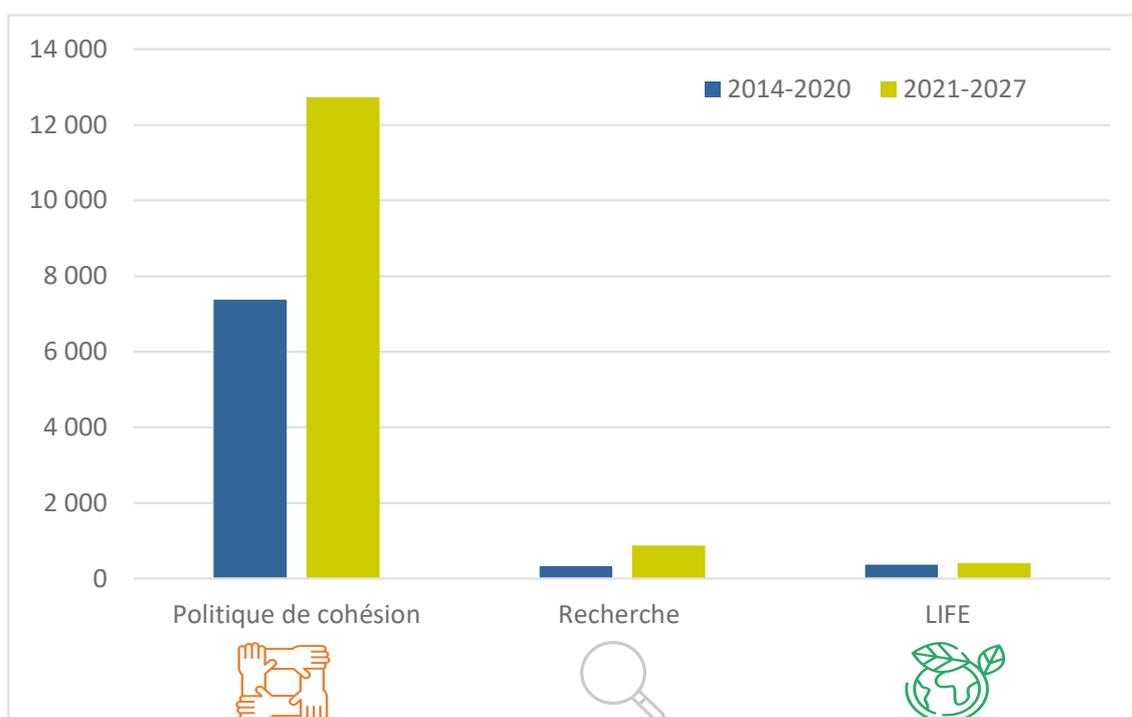
Source: Cour des comptes européenne, sur la base d’informations transmises par la Commission.

**47** Le budget de l’UE couvre de nombreux objectifs qui doivent coexister avec celui de l’adaptation au changement climatique, tels que la promotion de la cohésion sociale, économique et territoriale. Il est intrinsèquement difficile de jauger la contribution d’un programme à chaque objectif. À titre d’exemple, les fonds alloués à la cohésion doivent servir à réduire les écarts entre les États membres et les régions, mais le financement d’infrastructures dans le but de soutenir le développement économique et la compétitivité peut entraîner une déforestation ou augmenter la pression sur les ressources hydriques.

**48** La *figure 11* montre quelles sont les principales sources du financement alloué par l’UE à l’adaptation au changement climatique pour les périodes 2014-2020 et 2021-2027. La contribution de la politique agricole commune à l’adaptation au changement climatique n’a pas été prise en compte, en raison de différentes

limitations et difficultés (voir [encadré 5](#)). Les États membres ont également alloué quelque 12 milliards d'euros de financements européens à l'adaptation au titre de la [facilité pour la reprise et la résilience](#).

**Figure 11 – Évolution des principales sources de financement de l'UE en faveur de l'adaptation au changement climatique (en millions d'euros)**



Sources: Fonds régionaux et Fonds de cohésion: [portail de données relatives à la cohésion](#); recherche: informations reçues de la Commission. La Cour des comptes européenne a estimé que 43 % du budget du programme LIFE 2021-2027 était consacré à l'adaptation au changement climatique (comme pour le programme précédent).

## Encadré 5

### L'adaptation au changement climatique dans le cadre de la politique agricole commune – des résultats mitigés

#### Paiements directs



Nos travaux précédents ont révélé que l'impact des paiements directs sur l'adaptation au changement climatique était mitigé:

	les revenus tirés des paiements directs ont accru la capacité des exploitations à faire face aux chocs négatifs dus au changement climatique;
	une dépendance par rapport aux paiements directs peut se traduire par le maintien d'exploitations non viables, mettant ainsi un frein aux changements structurels peut-être nécessaires à l'adaptation.

#### Développement rural



Les 10 milliards d'euros alloués à l'adaptation au changement climatique au titre du développement rural (2014-2020) sont affectés à trois domaines principaux:

	l'utilisation plus efficace de l'eau dans l'agriculture;
	le soutien à la prévention et à la gestion des risques au niveau des exploitations (au moyen de l'assurance-récolte). Nous considérons toutefois que la gestion des risques a pour effet de transférer les risques climatiques plutôt que d'y faire face;
	la promotion du développement local dans les zones rurales. Sur la base de nos précédents travaux d'audit concernant ces projets, nous estimons qu'elle n'est pas liée à l'adaptation au changement climatique.

#### Suivi de l'adaptation



	Un indicateur d'impact/de contexte concernant la résilience «Renforcer la résilience de l'agriculture au changement climatique» [I.09/C.45].
	Un indicateur de résultat général <sup>25</sup> relatif à l'adaptation, à savoir la part de la superficie agricole utilisée faisant l'objet de mesures bénéficiant d'un soutien en vue d'améliorer l'adaptation au changement climatique. Il n'est pas comparable d'un État membre à l'autre, étant donné que la surface concernée peut être constituée de terres arables sur lesquelles sont utilisés des effluents d'élevage, de prairies permanentes ou de surfaces destinées au maintien du vignoble, à des variétés de cultures résilientes/adaptées, ou à une utilisation rationnelle de l'eau.  Estimation du budget des mesures contribuant à l'indicateur R12: 28,7 milliards d'euros (2021-2027).
	Dans le cadre des actions pour le climat, aucune distinction n'est opérée entre l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à celui-ci.

Sources: Cour des comptes européenne: [document d'analyse 01/2020](#) «Le suivi des dépenses liées à l'action pour le climat dans le budget de l'UE», [rapport spécial 09/2022](#) «Dépenses climatiques du budget 2014-2020 de l'UE – Une réalité en deçà des chiffres publiés» et [rapport spécial 10/2022](#) «Leader et le développement local mené par les acteurs locaux facilitent l'engagement à ce niveau, mais leurs avantages supplémentaires ne sont toujours pas suffisamment démontrés»; [règlement \(UE\) 2115/2021](#).

## La mission «Adaptation au changement climatique» de l'UE, une initiative ambitieuse

**49** Dans le cadre d'[Horizon Europe](#), le programme de recherche de l'Union pour la période 2021-2027, la Commission a lancé une mission spécifique de l'UE, la mission «Adaptation au changement climatique»<sup>26</sup>. Cette mission a pour objectif d'accélérer l'adaptation en proposant des solutions concrètes, en partageant les connaissances et en permettant aux régions de devenir résilientes au changement climatique d'ici à 2030. Le [tableau 4](#) présente les objectifs et les progrès déjà réalisés.

**Tableau 4 – Mission «Adaptation au changement climatique» de l'UE – Objectifs et progrès déjà réalisés (avril 2024)**

Objectifs 	Progrès 
150 communautés et régions résilientes face au changement climatique d'ici à 2030	311 autorités régionales et locales ont signé la charte de mission
75 sites de démonstration pour l'adaptation au changement climatique	La plateforme de la mission de l'UE fournit une assistance technique aux régions et permet de partager les bonnes pratiques
Dotation budgétaire pour 2021-2027: 874 millions d'euros	39 projets de recherche ont été menés entre 2021 et 2023 (coût total: 368 millions d'euros), des évaluations des risques climatiques et de la vulnérabilité ont été réalisées, et des solutions innovantes (telles que des bâtiments résistants aux inondations ou des cultures plus résistantes à la sécheresse) ou des outils visant à associer les citoyens ont été présentés

Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations de la Commission.

**50** La mission de l'UE ne peut atteindre son objectif consistant à permettre à 150 régions et communautés de devenir résilientes face au changement climatique d'ici à 2030 sans une mobilisation de fonds, et c'est là une des difficultés majeures. Un montant supplémentaire estimé à 10 milliards d'euros serait en l'occurrence

<sup>26</sup> Communication de la Commission intitulée «Bilan des missions de l'Union européenne au bout de deux ans: évaluation des progrès accomplis et voie à suivre», [COM\(2023\) 457 final](#).

nécessaire<sup>27</sup>. Il est difficile, à l'heure actuelle, de déterminer comment ces fonds seront levés.

**51** En outre, l'intégration de l'adaptation au changement climatique dans un grand nombre de programmes, de lignes de financement et d'autres actions reste une importante tâche à accomplir pour que l'objectif de la mission puisse être atteint<sup>28</sup>. L'un de nos précédents rapports<sup>29</sup> a révélé que les synergies entre le programme de recherche et les autres fonds de l'UE n'étaient pas pleinement exploitées et que ces fonds n'étaient pas utilisés de manière complémentaire. Cela limite l'impact des projets de recherche et d'innovation. La mission déploie des efforts pour remédier à ce problème, mais il est encore trop tôt pour en voir réellement l'incidence.

**52** Notre enquête (qui n'était pas spécifiquement destinée aux signataires de la mission «Adaptation au changement climatique» de l'UE) a montré que 75 % des communes sélectionnées ignoraient l'existence du portail de la mission, que 17 % en avaient connaissance mais ne l'utilisaient pas, et que 8 % seulement l'utilisaient. Nous tenons à souligner que, compte tenu des incertitudes concernant la disponibilité des fonds, le nombre de régions et de communautés qui pourront devenir résilientes face au changement climatique d'ici à 2030 sera probablement inférieur à 150. Une sensibilisation accrue au niveau local favoriserait également l'exploitation de tout le potentiel de la mission.

### **Projets en matière d'adaptation au changement climatique financés par l'UE – Les solutions à court terme plus prisées que celles à long terme**

**53** Nous avons analysé 36 projets financés par l'UE considérés comme contribuant à l'adaptation au changement climatique dans les quatre États membres audités. Nous avons vérifié si ces projets étaient conformes aux stratégies nationales/sectorielles et régionales, et s'ils permettaient de contribuer efficacement à l'adaptation au changement climatique plutôt que de fournir une solution à court terme susceptible de conduire à une maladaptation. Cette analyse a été effectuée pour les cinq secteurs et domaines visés au point 22. Globalement, nous avons constaté que 19 projets avaient permis d'augmenter la capacité d'adaptation dans les secteurs concernés,

---

<sup>27</sup> *Climate Change Adaptation Mission Implementation Plan, 2021.*

<sup>28</sup> Document de travail des services de la Commission SWD(2023) 260 final – *EU Missions two years on.*

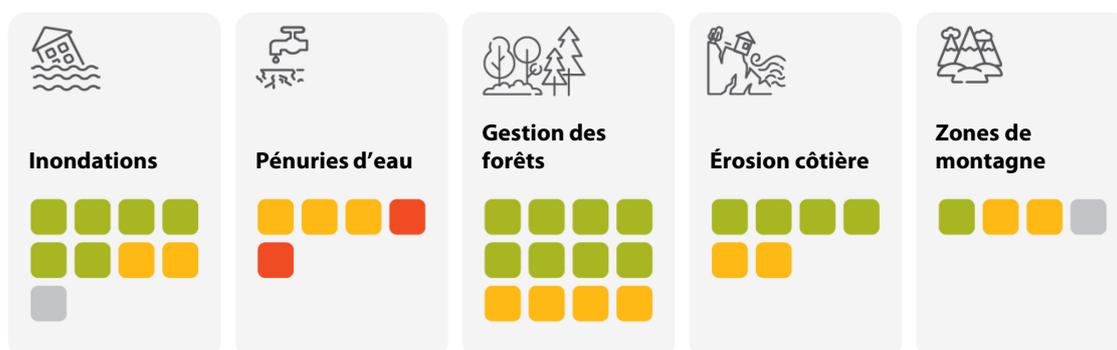
<sup>29</sup> Rapport spécial 23/2022 intitulé «Les synergies entre Horizon 2020 et les Fonds structurels et d'investissement européens – Un potentiel encore partiellement inexploité».

que 13 n’y étaient pas parvenus ou n’étaient pas conformes à la stratégie d’adaptation de l’UE, et que deux autres avaient entraîné un accroissement de la vulnérabilité et, par conséquent, conduit à une maladaptation. Pour les deux derniers projets, nous n’avons pas pu tirer de conclusion parce qu’ils sont trop récents (voir [figure 12](#)).

## Figure 12 – Vue d’ensemble des 36 projets de l’UE en matière d’adaptation que nous avons sélectionnés

un carré = un projet

- projet conforme à la stratégie d’adaptation de l’UE et permettant d’accroître la capacité d’adaptation
- projet non conforme à la stratégie d’adaptation de l’UE et ne permettant pas d’accroître la capacité d’adaptation
- projet non conforme à la stratégie d’adaptation de l’UE et qui renforce les vulnérabilités
- il n’est pas possible de tirer de conclusion



Source: Cour des comptes européenne.

### Inondations et rétention d’eau – Promotion de solutions fondées sur la nature



**54** Les inondations constituent l’un des principaux risques auxquels l’UE est confrontée. Dans notre [rapport relatif à la directive sur les inondations](#) de 2018, nous avons reconnu que celle-ci avait, dans l’ensemble, produit des effets positifs. Nous y avons souligné que l’intégration plus poussée du changement climatique dans l’aménagement du territoire afin d’atténuer les risques d’inondation et le recours à des solutions fondées sur la nature demeuraient des défis majeurs en matière d’adaptation au changement climatique.

## 55 Notre analyse des neuf projets sélectionnés a révélé que:

- quatre avaient permis de promouvoir des solutions fondées sur la nature, telles que la renaturation des cours d'eau ou la restauration des tourbières (voir [encadré 6](#));
- tous étaient conformes aux stratégies nationales et de l'UE, mais que deux n'avaient pas permis d'accroître la capacité d'adaptation:
  - l'un d'entre eux avait permis de protéger efficacement un nouveau lotissement contre les inondations, mais le permis de construire avait été délivré pour une zone à haut risque d'inondation ([encadré 3](#));
  - l'autre avait permis de mettre au point un indice vert en 2018 afin d'accroître la capacité de rétention d'eau des villes, mais cet indice n'a jamais été utilisé;
- dans le cas de deux projets, seules des données historiques avaient été utilisées pour la construction des infrastructures de lutte contre les inondations; il n'a pas été tenu compte des conditions météorologiques futures, ce qui crée un risque que les zones concernées ne soient pas suffisamment protégées contre les inondations à moyen et à long termes.

## Encadré 6

### La restauration des tourbières contribue à la fois à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à ce dernier

En Estonie, une zone de tourbières de 2 000 hectares avait été asséchée, exploitée, puis abandonnée. Dans un précédent rapport, nous avons fait observer que la PAC soutient les agriculteurs qui cultivent des tourbières asséchées<sup>30</sup>. Un projet de restauration de cette zone, d'un coût total de 4,6 millions d'euros, a bénéficié d'un soutien (hors PAC) de l'UE à hauteur de 3,9 millions d'euros.

Les tourbières asséchées sont une source d'émissions de gaz à effet de serre mais, une fois restaurées, elles deviennent un puits de carbone. Par ailleurs, les tourbières absorbent l'eau durant les périodes de fortes précipitations et la retiennent pendant les sécheresses.

Ce projet de restauration contribue efficacement à l'adaptation au changement climatique. Il favorise non seulement la rétention d'eau, mais aussi l'amélioration de la biodiversité et de la santé des sols.



Source: Cour des comptes européenne.

---

<sup>30</sup> [Rapport spécial 16/2021](#) intitulé «Politique agricole commune et climat – La moitié des dépenses de l'UE liées au climat relèvent de la PAC, mais les émissions d'origine agricole ne diminuent pas».

## Pénuries d'eau – L'irrigation de cultures nécessitant de grandes quantités d'eau est un obstacle à l'adaptation au changement climatique



**56** Le développement de l'agriculture a toujours été étroitement lié à l'irrigation. Les nouvelles conditions climatiques – qui se caractérisent par une élévation des températures et par des périodes de sécheresse prolongées – augmentent indéniablement la quantité d'eau nécessaire aux cultures, du fait de l'allongement de la période de végétation et de l'accroissement de l'évapotranspiration (qui correspond à la transpiration végétale et à l'évaporation au niveau du sol). Il existe plusieurs moyens de s'adapter aux nouvelles conditions climatiques: développer l'irrigation pour compenser les besoins supplémentaires en eau, améliorer les sols pour qu'ils retiennent l'humidité et opter pour des cultures plus adaptées aux nouvelles conditions climatiques (c'est-à-dire des cultures plus économes en eau ou hivernales).

**57** Les masses d'eau (cours d'eau et eaux souterraines) existantes, l'eau de pluie ou la réutilisation d'eau recyclée constituent d'autres sources d'irrigation. L'UE soutient les mesures concernant l'irrigation principalement par l'intermédiaire du Feader, qui permet de financer des investissements dans les systèmes d'irrigation (équipements, réseaux et réservoirs). En outre, pour certains secteurs (les fruits et légumes, les olives et l'huile d'olive ou encore le vin), les États membres peuvent bénéficier d'une aide au titre du Fonds européen agricole de garantie pour financer la modernisation ou l'installation d'équipements et de réseaux d'irrigation.

**58** Depuis 2014, les Fonds de l'UE peuvent uniquement financer des investissements dans l'amélioration d'installations d'irrigation existantes, pour autant qu'il soit démontré à l'avance qu'ils sont susceptibles de permettre des économies d'eau<sup>31</sup>. Toutefois, une utilisation rationnelle de l'eau ne se traduit pas obligatoirement par une diminution globale de la consommation, l'augmentation des superficies irriguées et l'allongement des périodes de sécheresse nécessitant des ressources en eau supplémentaires. Cela pourrait réduire à néant les économies d'eau résultant de la modernisation des systèmes d'irrigation existants<sup>32</sup>. Par exemple, entre 2010 et 2020, la région Sud française a augmenté sa superficie irriguée de 26 % pour atteindre 125 700 hectares, et 20 % de sa superficie agricole utile est actuellement irriguée.

<sup>31</sup> Règlement (UE) 1305/2013, article 46, et règlement (UE) 2115/2021, article 74.

<sup>32</sup> Rapport spécial 20/2021 intitulé «La PAC et l'utilisation durable de l'eau dans l'agriculture: des fonds davantage susceptibles d'encourager à consommer plus qu'à consommer mieux», points 77 et 78.

**59** Pendant la période 2023-2027, 19 États membres ont prévu de soutenir l'irrigation au moyen de 52 interventions différentes au titre du Feader. Parmi celles-ci, 21 vont financer l'extension de systèmes d'irrigation et de réservoirs. Nous avons observé que seuls trois États membres (la Belgique (Flandre), la Bulgarie et la Grèce) ont l'intention d'utiliser les aides fondées sur la surface spécifiquement pour des cultures ou des variétés plus résilientes au changement climatique et/ou plus économes en eau. La Grèce, par exemple, prévoit d'encourager le recours à des cultures résistant à la sécheresse et le passage de cultures d'été nécessitant de grandes quantités d'eau à des cultures hivernales<sup>33</sup>.

**60** Nous avons examiné cinq projets d'irrigation et constaté que:

- trois d'entre eux ont donné lieu à une augmentation de la superficie irriguée, ce qui risque d'accroître la consommation d'eau globale. Cela n'est pas compatible avec l'objectif de réduction de la consommation d'eau et, par conséquent, ces projets n'étaient pas conformes aux stratégies nationales et de l'UE, en particulier pour les zones soumises à des contraintes sur la ressource en eau;
- dans les deux autres cas, il n'a pas suffisamment été tenu compte des scénarios de changement climatique à moyen et à long termes en ce qui concerne les précipitations et les pénuries d'eau. Se fonder sur des données climatiques anciennes pour autoriser l'extraction d'eau pourrait conduire à une utilisation inappropriée de la ressource. À titre d'exemple, un projet relevant du Feader a permis de financer une analyse de suivi concernant 16 réservoirs situés en Nouvelle-Aquitaine. Leur construction était fondée sur une étude qui prenait uniquement en considération les conditions météorologiques de la période 2000-2011. Le changement climatique dans la région n'a pas été pris en compte, en particulier la diminution de la quantité d'eau disponible. En octobre 2023, les arrêtés autorisant la construction de ces réservoirs ont été annulés, au motif que ceux-ci étaient surdimensionnés et exerçaient une pression accrue sur les masses d'eau de la région, compte tenu des conditions climatiques actuelles et futures<sup>34</sup>;
- aucun des projets n'était subordonné à l'adoption de pratiques agricoles qui favorisent la rétention de l'humidité des sols et permettent ainsi de réduire la consommation d'eau, ou à la culture de plantes plus économes en eau.

---

<sup>33</sup> Éco-régime de la Grèce P1-31.1.

<sup>34</sup> Jugements [2101394](#) et [2102413](#).

**61** Les investissements dans l'irrigation peuvent contribuer à rendre les exploitations agricoles plus compétitives<sup>35</sup>, que ce soit par une production accrue ou garantie, ou par des cultures à plus forte valeur ajoutée (mais nécessitant de plus grandes quantités d'eau). L'**encadré 7** illustre un dilemme potentiel: accroître la compétitivité (avoir des cultures rentables) ou s'adapter au changement climatique (réduire la dépendance par rapport à l'eau, qui se raréfie).

### Encadré 7

#### Irriguer des cultures nécessitant de grandes quantités d'eau ou s'adapter au changement climatique

Le kiwi est une culture gourmande en eau, qui nécessite jusqu'à 2 000 m<sup>3</sup> par hectare. Un nouveau projet d'irrigation situé dans la région française de Nouvelle-Aquitaine a bénéficié d'un financement de 110 064 euros au titre du Feader pour la construction d'un réservoir destiné à irriguer cinq hectares d'actinidiers (arbres à kiwis).

Or, ce réservoir est rempli en hiver par pompage de l'eau d'une rivière déjà fortement utilisée pour l'irrigation.

Nous ne perdons pas de vue l'aspect «compétitivité» de ce projet, mais considérons néanmoins qu'il constitue un exemple de maladaptation. Il consiste en effet à promouvoir des méthodes de production inadaptées aux nouvelles conditions climatiques, alors qu'il serait plus opportun d'opter pour des cultures plus économes en eau.



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations reçues des autorités françaises.

**62** Les produits reconnus comme possédant des qualités spécifiques liées au savoir-faire traditionnel ou à l'aire géographique de production offrent des possibilités mais posent aussi des défis en matière d'adaptation au changement climatique. Ces produits peuvent bénéficier d'une «appellation d'origine protégée» ou d'une «indication géographique protégée». Ils peuvent contribuer à renforcer la capacité d'adaptation des régions concernées grâce à la promotion de variétés et d'espèces locales plus résilientes ou à l'amélioration de la santé des sols. Le «**kiwi de l'Adour**», pour lequel l'irrigation est obligatoire, constitue un exemple d'un genre différent. Ce besoin d'irrigation ne tient pas compte du fait que les caractéristiques d'un emplacement géographique, telles que la température, les précipitations ou le type de

<sup>35</sup> Règlement (UE, Euratom) 2115/2021, article 6, paragraphe 1, point b).

sol, peuvent évoluer avec le changement climatique. De telles exigences peuvent freiner l'adaptation au changement climatique dans les zones concernées.

**63** Selon une étude financée par la Commission<sup>36</sup>, globalement, l'accent est mis sur les investissements productifs dans le stockage de l'eau (réservoirs) et les installations et infrastructures d'irrigation pour faire face à la pénurie et à la sécheresse. D'autres solutions auraient pu être davantage mises en avant et soutenues, notamment le recours à des pratiques plus favorables aux sols et à des modes de culture plus résilients face à la rareté de l'eau et à la sécheresse. Compte tenu de l'allongement et de la fréquence accrue des périodes de sécheresse qui menacent l'UE, ainsi que de la pression exercée sur les masses d'eau, nous estimons que l'irrigation ne constitue pas une réponse durable aux besoins d'adaptation de l'agriculture. Les solutions à long terme, telles que le recours à des cultures/variétés différentes et l'adaptation des pratiques agricoles aux nouvelles conditions climatiques, ne sont pas suffisamment encouragées.

**64** La collecte et le stockage de l'eau de pluie et la réutilisation des eaux usées recyclées sont des sources d'irrigation bien plus durables que les captages excessifs d'eaux souterraines. Nous avons relevé une bonne pratique en Pologne, où les financements au titre de la PAC sont uniquement alloués à des réservoirs d'eau de pluie fermés, les projets de captage d'eaux souterraines à des fins d'irrigation n'étant pas éligibles.

---

<sup>36</sup> Commission européenne, *Mapping and Analysis of the CAP strategic plans*, 2023.

## Gestion forestière – l’adaptation au changement climatique passe par la diversification des forêts



**65** Le changement climatique a différents impacts sur les forêts de l’UE, et plus précisément sur leurs écosystèmes et leur biodiversité. L’augmentation des températures a une influence sur la répartition des espèces d’arbres, certaines pouvant être amenées à disparaître et d’autres, devenir prédominantes. La modification des régimes de précipitations a une incidence sur l’humidité des sols. Des sécheresses et un risque accru d’incendies de forêt peuvent en résulter. Les fortes précipitations réduisent la stabilité des forêts et peuvent entraîner des glissements de terrain dans les régions de montagne. Tous ces facteurs de stress affaiblissent les arbres et les rendent moins résistants aux organismes nuisibles et aux maladies<sup>37</sup>.

**66** L’UE soutient la sylviculture au moyen de ses politiques de développement rural et de cohésion. Parmi notre échantillon de 12 projets, sept concernaient le reboisement ou la gestion des forêts et cinq, la préparation face aux risques d’incendies de forêt. Nous avons constaté que ces cinq projets avaient permis de rendre les forêts plus accessibles aux pompiers ou de mettre au point un système de détection précoce des incendies. Pour trois des sept projets de reboisement de forêts, en Estonie et en Nouvelle Aquitaine, non seulement une seule essence d’arbre avait été utilisée, mais il s’agissait en l’occurrence de celle présente avant la destruction de la forêt. Par exemple:

- o une forêt d’épicéas détruite par des tempêtes en Estonie a été reboisée avec la même essence d’arbre, pourtant connue pour être peu résistante aux vents forts<sup>38</sup>;
- o en Nouvelle-Aquitaine, plus de 97 % des arbres utilisés pour le reboisement étaient des pins maritimes, très résistants aux pénuries et aux excès d’eau, mais sensibles aux incendies de forêt et au vent (qui devraient tous deux être plus fréquents en raison du changement climatique).

Ces projets n’ont pas permis d’accroître la capacité d’adaptation des forêts, qui sont exposées aux mêmes risques qu’auparavant. Ils n’étaient donc pas cohérents avec les stratégies nationales et de l’UE, qui insistent sur la nécessité de diversifier les forêts.

<sup>37</sup> *Climate change impacts on plant pathogens, food security and paths forward.*

<sup>38</sup> CCR – *Picea abies in Europe: distribution, habitat, usage and threats.*

**67** En Autriche, la forêt alpine offre une protection contre les aléas naturels tels que les avalanches, les glissements de terrain, les éboulements et les crues soudaines. Le pays investit dans la détection précoce des parasites forestiers et s’efforce de diversifier ses forêts en introduisant des essences plus résilientes, indigènes ou non. Il s’agit par exemple de planter des essences appropriées à des altitudes ou à des latitudes plus élevées correspondant à leurs conditions climatiques optimales. L’**encadré 8** décrit un projet de reboisement qui constitue une bonne pratique.

## Encadré 8

### Reboisement avec des essences mixtes

En Autriche, une forêt d’*épicéas* en monoculture a subi une infestation de *scolytes* en 2018. Un montant de 27 041 euros a été alloué au titre du Feader en vue du reboisement de la forêt avec des essences telles que le *hêtre*, le *mélèze* et le *pin Douglas*.

L’objectif du projet était de renforcer l’adaptation au changement climatique, les forêts mixtes étant plus résistantes aux organismes nuisibles et plus résilientes au changement climatique que les forêts mono-essences.



Source: Cour des comptes européenne – Reboisement mixte: conifères (à gauche) et feuillus (à droite).

**68** Dans un précédent rapport<sup>39</sup>, nous avons constaté que, dans l'ensemble, les mesures de développement rural de la période 2014-2022 n'ont pas suffisamment favorisé un reboisement diversifié. Dans le cas du boisement, des exigences environnementales minimales ont imposé l'utilisation d'essences d'arbres capables de s'adapter au changement climatique ou la plantation d'un mélange d'essences<sup>40</sup>. Toutefois, dans la pratique, ces règles ont été interprétées comme autorisant des groupes d'arbres de la même essence, avec pour conséquence peu d'amélioration en matière de biodiversité et d'adaptation au changement climatique<sup>41</sup>. Nous n'avons relevé aucune référence à une obligation de diversification des forêts dans la PAC 2023-2027. Cela signifie que des forêts en monoculture peuvent être financées par la PAC alors qu'elles ne contribuent pas à l'adaptation au changement climatique.

**69** En Pologne, compte tenu des fortes contraintes sur la ressource en eau, il est essentiel de protéger les zones naturelles de rétention d'eau, de collecter l'eau de pluie et de construire des réservoirs afin de s'adapter à l'évolution des conditions climatiques. La Pologne s'est rendu compte du potentiel important des forêts en matière de rétention d'eau<sup>42</sup> et a utilisé les fonds de l'UE pour l'exploiter (voir [encadré 9](#)). Nous estimons que ce projet contribue à l'adaptation des forêts aux nouvelles conditions climatiques.

---

<sup>39</sup> [Rapport spécial 21/2021](#) intitulé «Financement de l'UE en faveur de la biodiversité et de la lutte contre le changement climatique dans ses forêts: des résultats positifs mais limités».

<sup>40</sup> [Règlement délégué \(UE\) 807/2014 de la Commission](#), article 6.

<sup>41</sup> [Rapport spécial 21/2021](#), points 56 et 57.

<sup>42</sup> [EEA technical report No 13/2015, Water-retention potential of Europe's forests – A European overview to support natural water-retention measures.](#)

## Encadré 9

### Cuvettes de rétention dans les forêts

Dans le cadre de la politique de cohésion, un projet polonais a bénéficié d'un financement de l'UE de 37 millions d'euros pour la construction de cuvettes de rétention dans des forêts de montagne.

Ce projet visait à limiter le risque de sécheresse en réduisant les pertes d'eau et en luttant contre l'érosion. Il a également permis de renforcer les écosystèmes forestiers.



Source: Cour des comptes européenne – Cuvette de rétention dans une forêt de montagne en Pologne.

### Érosion côtière dans les zones rurales – Des solutions à long terme sont requises



**70** Pour cinq des six projets relatifs à la protection du littoral de notre échantillon, des solutions fondées sur la nature ont été appliquées (restauration et protection de dunes de sable, voir [encadré 10](#)). Le sixième concernait la consolidation d'une digue. Nous avons constaté que ces projets étaient tous conformes aux stratégies nationales et de l'UE. En ce qui concerne la capacité d'adaptation, nous estimons que les cinq projets pour lesquels des solutions fondées sur la nature ont été appliquées ont eu un impact positif, tandis que la rénovation d'une digue existante en vue de lui redonner ses dimensions initiales n'a pas apporté de valeur ajoutée suffisante du point de vue de l'adaptation au changement climatique.

## Encadré 10

### Des solutions fondées sur la nature pour lutter contre l'érosion côtière

Deux projets relevant du FEDER en France et en Pologne ont permis d'aider à la restauration de dunes (un projet de 3,6 millions d'euros, dont 1,8 million d'euros financés par l'UE, dans le cas de la France; un projet de 17,3 millions d'euros, dont 14,7 millions d'euros d'aide de l'UE, dans celui de la Pologne).

Nous considérons que ces projets constituent de bonnes pratiques, car ils favorisent des solutions fondées sur la nature. Les dunes permettent de retenir le sable naturellement et offrent de ce fait une protection efficace contre l'érosion côtière.



Plage de Pampelonne – France



Péninsule de Hel – Pologne

Source: Cour des comptes européenne.

**71** L'engraissement de plage (l'ajout de sable) est une solution qui permet de gérer le risque d'érosion côtière. Cette technique permet d'agrandir les plages et contribue à la préservation du tourisme balnéaire. Il s'agit toutefois d'une opération coûteuse qui doit être répétée et mobilise beaucoup de main-d'œuvre. Nous avons relevé un projet en France qui visait à restaurer une dune de sable et à relocaliser des bâtiments menacés par l'élévation du niveau de la mer. La réalimentation de la plage a représenté 75 % des dépenses, soit 1,8 million d'euros sur quatre ans, mais n'a constitué qu'une solution à court terme. Faute d'un plan à long terme pour faire face à l'élévation du niveau de la mer et d'une renaturation définitive des dunes, nous estimons que le soutien de l'UE à l'engraissement de plage ne constitue pas une solution durable à l'érosion côtière à longue échéance.

**72** La relocalisation des bâtiments constitue un défi majeur de la gestion de l'érosion côtière. En Pologne, il est interdit de construire sur les dunes, qui couvrent 70 % du littoral. La loi française sur le climat renforce les dispositions juridiques visant à faciliter la relocalisation des biens menacés. Toutefois, les prix de l'immobilier restent plus

élevés à proximité de la mer. En France, au moins 50 000 logements sont menacés par l'érosion côtière<sup>43</sup>, ce qui soulève la question du financement de la relocalisation des bâtiments privés concernés.

### Zones de montagne – La diminution de la couverture neigeuse est un défi pour le tourisme lié à la pratique du ski



**73** Nous avons analysé quatre projets concernant des zones de montagne et avons constaté:

- qu'ils étaient tous conformes aux stratégies nationales et de l'UE;
- que l'un d'entre eux, qui visait à remplacer un avalancheur, n'a pas permis d'augmenter la capacité d'adaptation.

**74** Des études récentes confirment qu'un réchauffement planétaire de deux degrés par rapport aux niveaux préindustriels<sup>44</sup> entraînerait un risque très élevé d'enneigement insuffisant dans environ la moitié des stations de ski européennes. Seules les stations situées à plus de 2 000 m d'altitude seraient épargnées. Un réchauffement planétaire de quatre degrés par rapport aux niveaux préindustriels entraînerait un risque très élevé d'enneigement insuffisant dans la quasi-totalité des stations de ski. Face à cette situation, l'industrie du tourisme recourt à des mesures techniques telles que l'enneigement artificiel. En Autriche, par exemple, environ 70 % des pistes de ski sont équipées d'enneigeurs. Toutefois, leur utilisation accroît la consommation d'eau et d'énergie, et donc l'empreinte carbone.

**75** Certains projets ont bénéficié d'un financement de l'UE pour l'achat de canons à neige plus économes en énergie dans le cadre de programmes opérationnels visant à promouvoir la compétitivité. La Cour des comptes française a récemment indiqué dans un rapport que l'enneigement artificiel est susceptible de conduire à une maladaptation, car il augmente les contraintes sur la ressource en eau et ne constitue qu'une solution à court terme pour lutter contre le changement climatique<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> Informations du gouvernement français, 2022.

<sup>44</sup> *Climate change exacerbates snow-water-energy challenges for European ski tourism – 2023.*

<sup>45</sup> Rapport de la Cour des comptes française intitulé «Les stations de montagne face au changement climatique», 2024.

**76** Les autorités régionales que nous avons interrogées prévoient une diversification de l'activité lorsque les conditions d'enneigement deviendront insuffisantes et que les coûts d'exploitation seront trop élevés pour les stations de ski. Elles souhaitent toutefois créer des incitations à investir dans le tourisme local «lent», le cyclisme, la randonnée et l'escalade. Ces activités sont considérées comme durables et permettent de répartir le tourisme plus uniformément tout au long de l'année, ce qui constitue une solution à long terme pour les régions concernées.

## Conclusions et recommandations

**77** Nous estimons en conclusion que le cadre d'adaptation au niveau de l'UE était solide, mais que sa mise en œuvre a présenté des insuffisances et des lacunes. Les informations communiquées manquent d'indicateurs communs permettant de mesurer les progrès accomplis en matière de résilience au changement climatique à l'horizon 2050, de sorte qu'elles n'apportent qu'une faible valeur ajoutée pour ce qui est de suivre ces progrès et de guider les futures décisions stratégiques. Le financement lié à l'adaptation au changement climatique étant difficile à tracer, il n'est pas aisé d'en évaluer l'impact. Sur les 36 projets de notre échantillon, 19 permettaient de lutter efficacement contre les risques climatiques, 13 avaient une incidence négligeable ou nulle sur la capacité d'adaptation et deux pourraient conduire à une maladaptation. En raison de ces faiblesses, il est à craindre que la politique et l'action de l'UE en matière d'adaptation évoluent moins vite que le changement climatique. Cela serait préjudiciable à la capacité de l'UE à devenir résiliente face au changement climatique d'ici à 2050.

**78** Nous avons constaté que le cadre de la politique de l'UE en matière d'adaptation était globalement solide (points **16** à **20**), mais que les États membres utilisaient parfois des données scientifiques obsolètes. Tous les États membres de notre échantillon avaient soit sous-estimé le coût des mesures d'adaptation dans leurs stratégies ou plans, soit en avaient fait totalement abstraction (points **21** à **24**).

**79** En outre, les cadres nationaux en matière d'adaptation étaient étayés par une évaluation des risques et étaient conformes à la stratégie d'adaptation de l'UE. Nous avons cependant constaté que les priorités des plans régionaux/sectoriels et celles des stratégies ou plans nationaux/de l'UE étaient parfois divergentes, en particulier en ce qui concerne l'agriculture et la sylviculture. Par exemple, l'objectif consistant à augmenter la superficie irriguée pourrait être contraire à celui de réduire la consommation d'eau (points **25** à **30**).

**80** Nous avons également constaté que les rapports sur l'adaptation étaient principalement de nature descriptive, et qu'aucune donnée quantifiable n'était fournie. Les informations communiquées ne permettaient donc pas d'évaluer correctement les progrès accomplis en matière d'adaptation au changement climatique dans les États membres (points **31** à **35**).

## Recommandation n° 1 – Améliorer les rapports sur l’adaptation au changement climatique

---

La Commission devrait:

- a) rendre les rapports sur l’adaptation plus contraignants en exigeant la fourniture d’indicateurs et de critères communs permettant de mesurer les progrès accomplis;
- b) coopérer avec les États membres pour remédier aux faiblesses que présentent les informations sur l’adaptation au changement climatique qu’ils communiquent.

**Quand? D’ici à fin mars 2027.**

**81** La majorité des 400 communes des quatre États membres audités qui ont répondu à notre enquête n’avaient pas connaissance des stratégies et des plans d’adaptation au changement climatique. Parmi les communes interrogées, 16 % seulement avaient établi un plan local d’adaptation, ce qui a limité leur capacité à lutter contre le changement climatique (points **36 à 40**). L’UE met à leur disposition des outils, des données et des connaissances utiles à l’adaptation à ce changement. Notre enquête a cependant montré que la vaste majorité des communautés locales ne connaissaient pas bien les outils de l’UE et ne les utilisaient pas (points **41 à 43**).

## Recommandation 2 – Faire un meilleur usage des outils de l’UE

---

Afin de mieux atteindre les communautés locales, la Commission devrait:

- a) proposer des outils simples et pratiques ciblant les communautés locales (évaluation des risques au niveau local, options de financement, bonnes pratiques en matière d’adaptation, etc.) et les rendre disponibles dans toutes les langues officielles de l’UE sur la plateforme Climate-ADAPT;
- b) en collaboration avec les États membres, rendre plus visibles et promouvoir davantage les outils et les initiatives de l’Union (à savoir la plateforme Climate-ADAPT et la Convention des maires de l’UE) sur les plateformes nationales et régionales d’adaptation au changement climatique.

**Quand? D’ici à fin décembre 2026.**

**82** L'adaptation au changement climatique ayant un caractère transversal, le financement alloué par l'UE est réparti entre plusieurs de ses autres politiques, telles que l'agriculture, la cohésion et la recherche. De ce fait, il est généralement difficile de déterminer quels projets sont pertinents pour l'adaptation au changement climatique. Les objectifs d'adaptation au changement climatique doivent en effet coexister avec d'autres objectifs tels que la compétitivité ou le développement régional, ce qui peut conduire à une maladaptation. La Commission a lancé une mission de l'UE spécifique et ambitieuse consacrée à l'adaptation au changement climatique, financée sur le budget de la recherche. Nous avons constaté que des progrès satisfaisants avaient été accomplis, mais que la réalisation des objectifs de la mission était menacée par l'incertitude quant à l'obtention des fonds supplémentaires nécessaires (points [44](#) à [52](#)).

**83** Nous sommes parvenus à la conclusion que la majorité (53 %) des 36 projets que nous avons sélectionnés permettaient de lutter efficacement contre les risques climatiques, mais que 42 % avaient une incidence négligeable ou nulle sur la capacité d'adaptation. Il était trop tôt pour se prononcer sur les autres projets (voir point [53](#)). Nous avons constaté que des projets relatifs aux inondations, à l'érosion côtière et à l'irrigation étaient uniquement fondés sur des données historiques au lieu de s'appuyer sur des scénarios climatiques futurs. Nous avons également observé que, dans le cadre de la PAC, l'adaptation des pratiques agricoles reposait essentiellement sur l'irrigation, ce qui peut conduire à une maladaptation (points [54](#) à [64](#)). Nous avons relevé de bonnes pratiques de gestion forestière (cuvettes de rétention et diversification des forêts) qui ont permis d'accroître la résilience au changement climatique. Un soutien continuait toutefois d'être accordé à la plantation d'essences uniques (points [65](#) à [69](#)). Les solutions fondées sur la nature ont eu un impact positif sur l'érosion côtière. Nous sommes parvenus à la conclusion que des solutions à court terme coûteuses telles que la réalimentation de plage ne présentaient guère de valeur ajoutée si elles n'étaient pas assorties de considérations à long terme telles que la relocalisation (points [70](#) à [72](#)). Cela valait également pour les zones de montagne, où les canons à neige augmentent les contraintes sur la ressource en eau et ne constituent qu'une solution à court terme pour lutter contre le changement climatique (points [73](#) à [76](#)).

### **Recommandation° 3 – Assurer la pérennité du financement, par l’UE, de l’adaptation au changement climatique**

---

La Commission devrait:

- a) fournir des orientations sur les actions pertinentes pour l’adaptation au changement climatique et donner aux États membres des exemples de projets conduisant à une maladaptation;
- b) promouvoir davantage des solutions à long terme en matière d’adaptation au changement climatique pour tous les projets pertinents financés par l’UE, et évaluer dans quelle mesure il est nécessaire de prévoir des conditions d’éligibilité qui tiennent compte des conditions climatiques futures;
- c) proposer des orientations en matière de résilience face au changement climatique pour les investissements agricoles, et évaluer la nécessité de nouvelles conditions d’éligibilité pour les mesures forestières afin d’éviter le financement de forêts en monoculture.

**Quand? D’ici à fin décembre 2026.**

Le présent rapport a été adopté par la Chambre I, présidée par Joëlle Elvinger, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 3 juillet 2024.

*Par la Cour des comptes,*

Tony Murphy  
*Président*

# Annexe

## Enquête concernant l'adaptation au changement climatique

Le principal objectif de notre enquête était de recueillir des informations représentatives et actualisées sur l'exposition des communes aux phénomènes extrêmes liés au changement climatique, sur leurs besoins pour s'adapter à leurs effets, sur les stratégies mises en œuvre et sur leur connaissance des stratégies, plans et outils destinés à faciliter l'adaptation disponibles aux niveaux régional, national et européen.

### Modalités de l'enquête

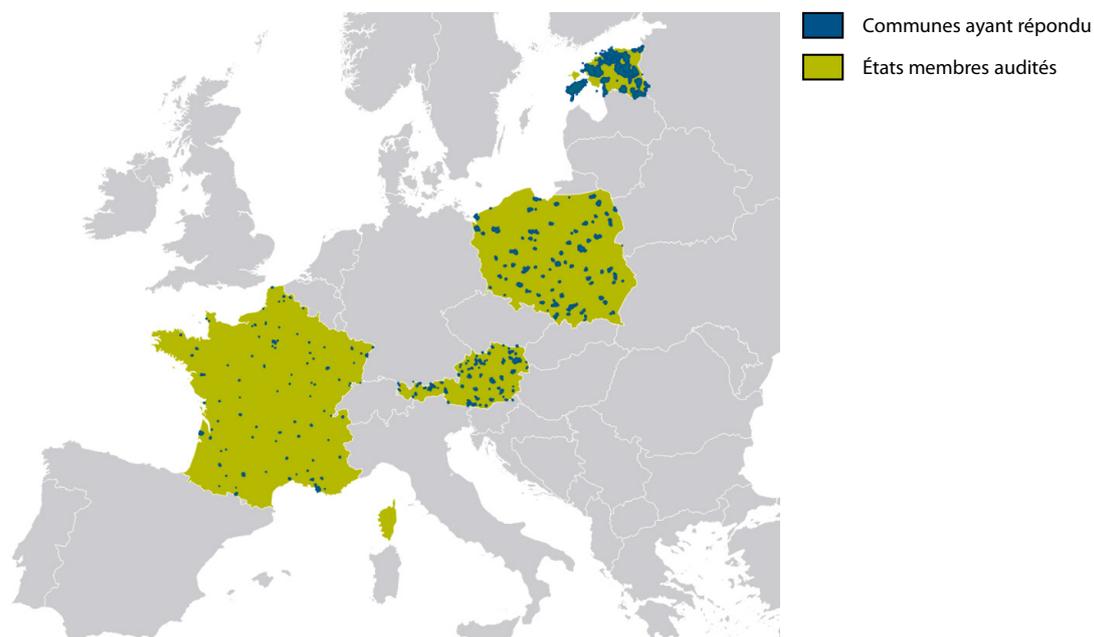
Nous avons réalisé cette enquête entre septembre et décembre 2023. Le questionnaire a été adressé à 400 communes des quatre États membres que nous avons audités: 113 communes autrichiennes, 56 estoniennes, 117 françaises et 114 polonaises. L'échantillon était d'une taille suffisante pour être représentatif au niveau national, pour autant qu'au moins 75 % des communes de chaque État membre répondent à l'enquête. Les communes ont été sélectionnées de manière aléatoire.

Les communes de l'échantillon ont été réparties en cinq groupes en fonction de leur population: 1) grandes communes – plus de 200 000 habitants; 2) communes moyennes – entre 40 000 et 200 000 habitants; 3) petites communes – entre 5 000 et 40 000 habitants; 4) très petites communes – entre 200 et 5 000 habitants; 5) micro-communes – moins de 200 habitants. Les capitales des quatre États membres audités ont été incluses dans l'échantillon.

### Taux de réponse

Nous avons reçu un total de 318 réponses, ce qui correspond à un taux de réponse de 79,5 % (Autriche: 80 %; Estonie: 75 %; France: 82 %; Pologne: 80 %). Les résultats de l'enquête sont statistiquement représentatifs. Les communes qui ont répondu à l'enquête sont présentées à la *figure 13*.

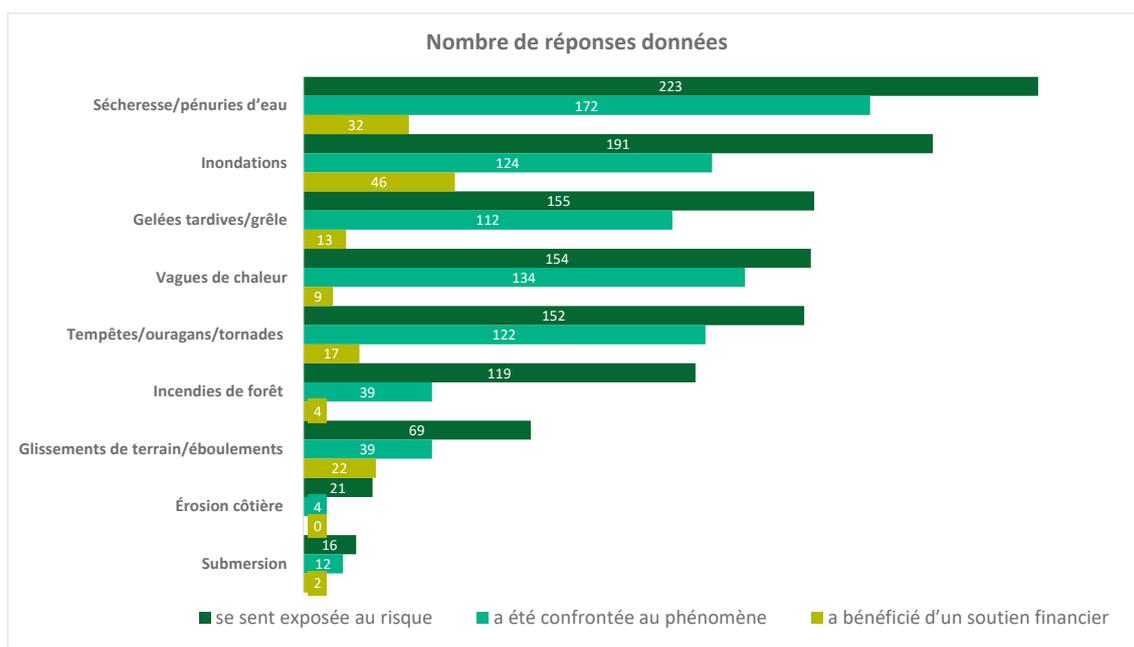
Figure 13 – Carte indiquant les communes qui ont répondu à l'enquête



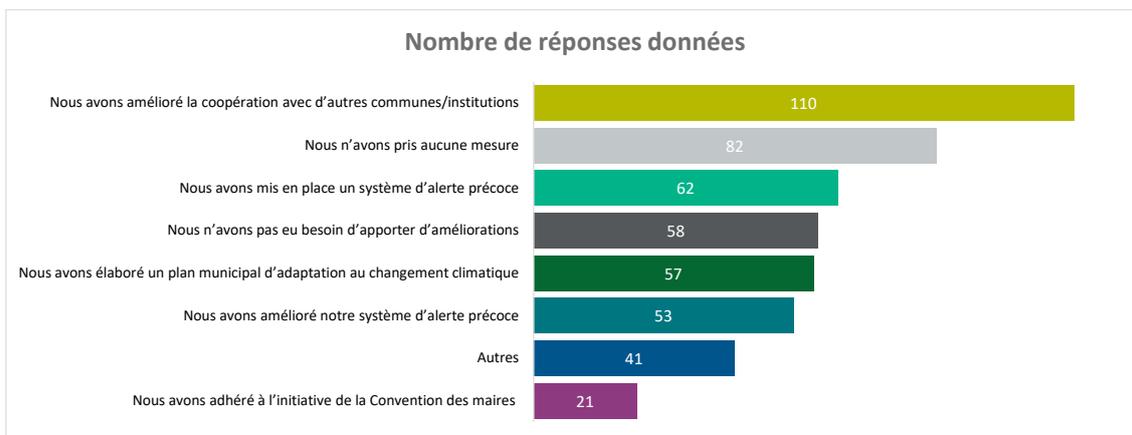
Source: Cour des comptes européenne.

### Principales questions de l'enquête et résultats obtenus

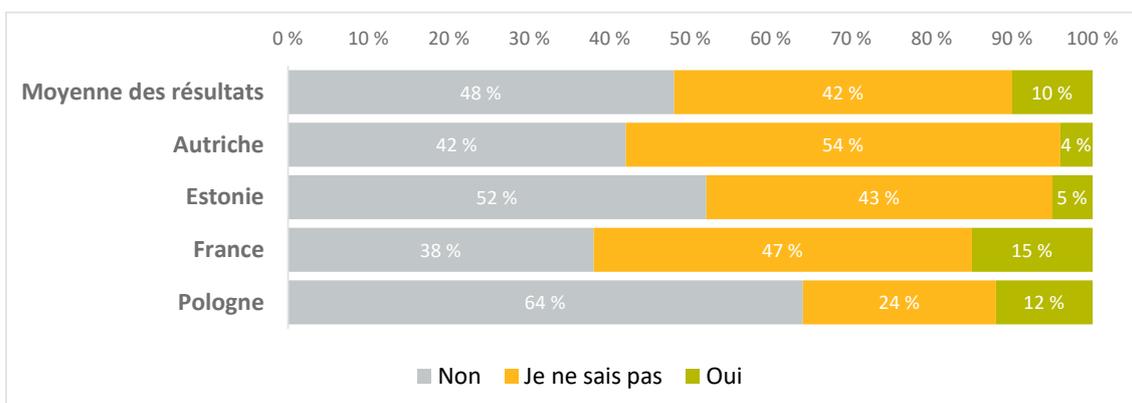
- 1) Votre commune est-elle exposée à des phénomènes/risques liés au climat? Votre commune a-t-elle été exposée à des phénomènes climatiques extrêmes au cours des cinq dernières années? Le cas échéant, a-t-elle bénéficié d'un soutien financier public?



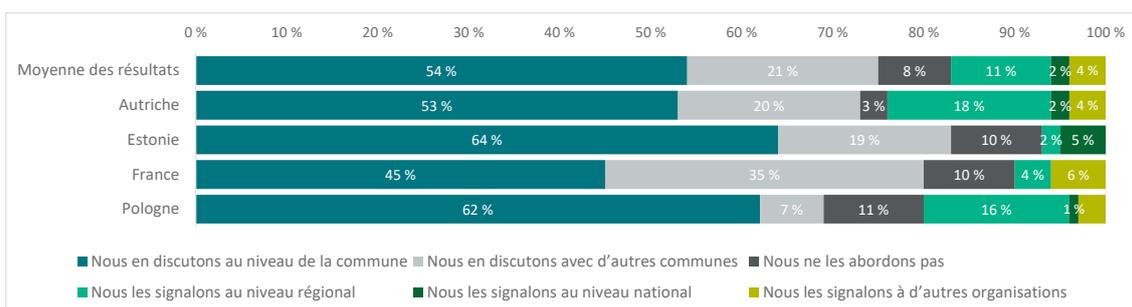
## 2) Avez-vous pris des mesures depuis lors?



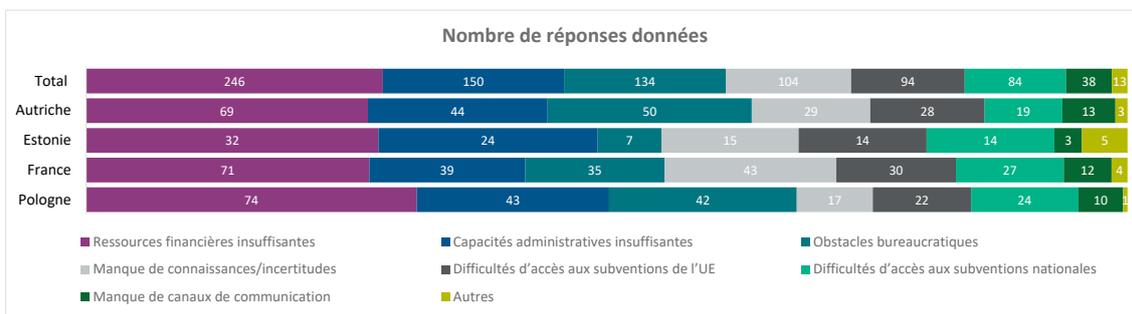
## 3) Votre commune a-t-elle adhéré à l'initiative de la Convention des maires de l'UE?



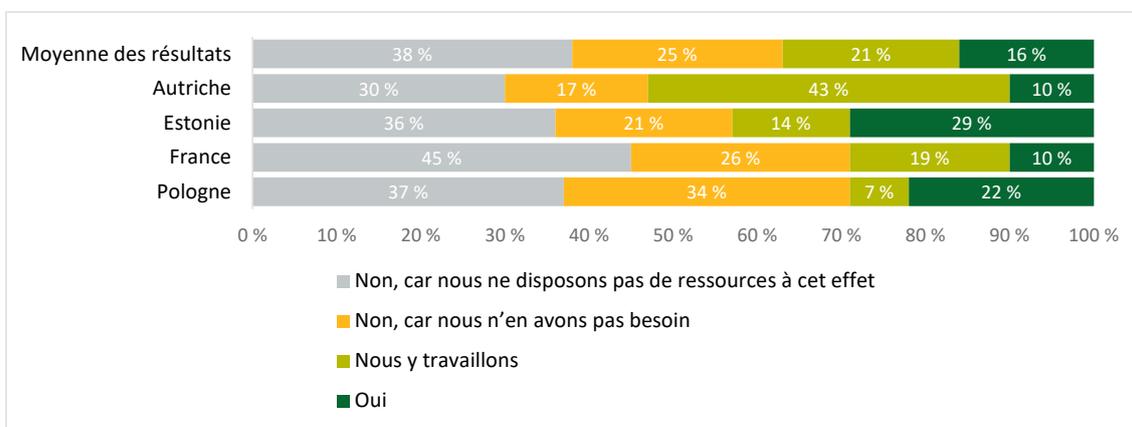
## 4) De quelle façon abordez-vous les problèmes locaux liés aux besoins d'adaptation au changement climatique?



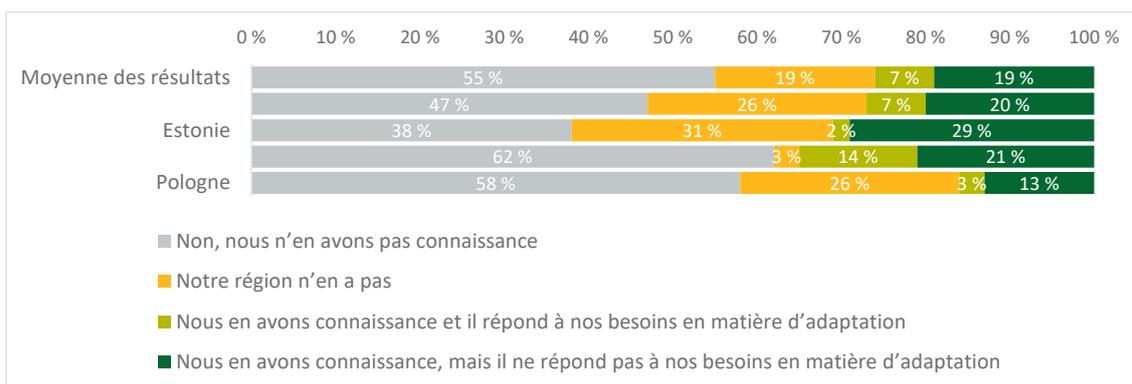
5) Quels sont les obstacles que vous rencontrez pour répondre aux besoins d'adaptation de votre commune?



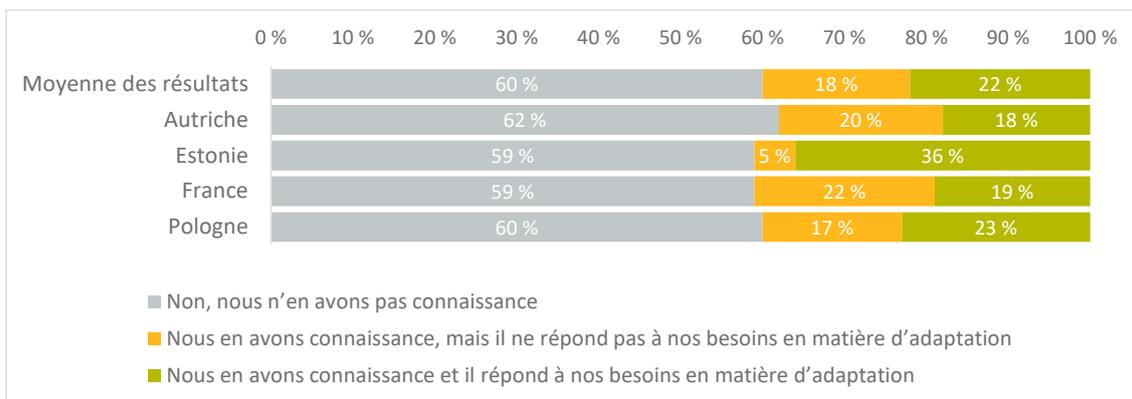
6) Votre commune dispose-t-elle d'un plan d'adaptation local?



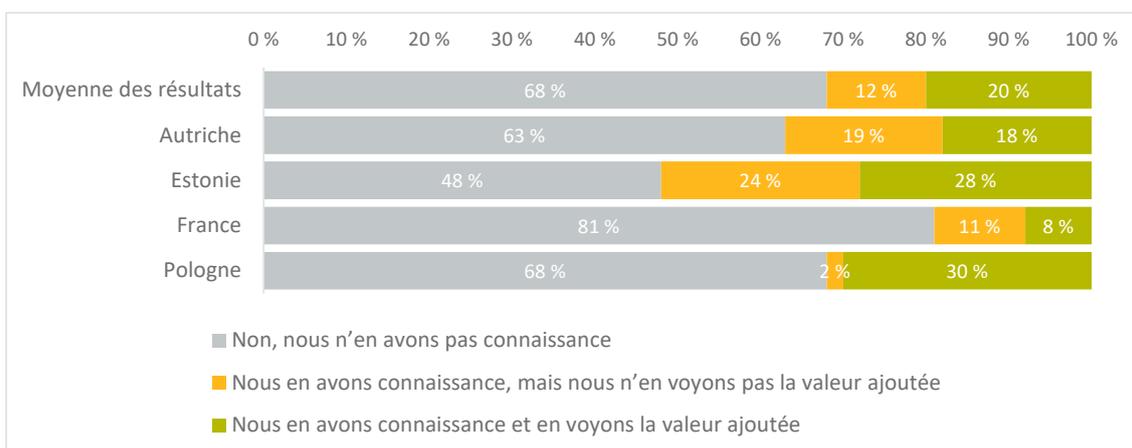
7) a) Avez-vous connaissance du plan d'adaptation au changement climatique de votre région? Le cas échéant, répond-il à vos besoins en matière d'adaptation?



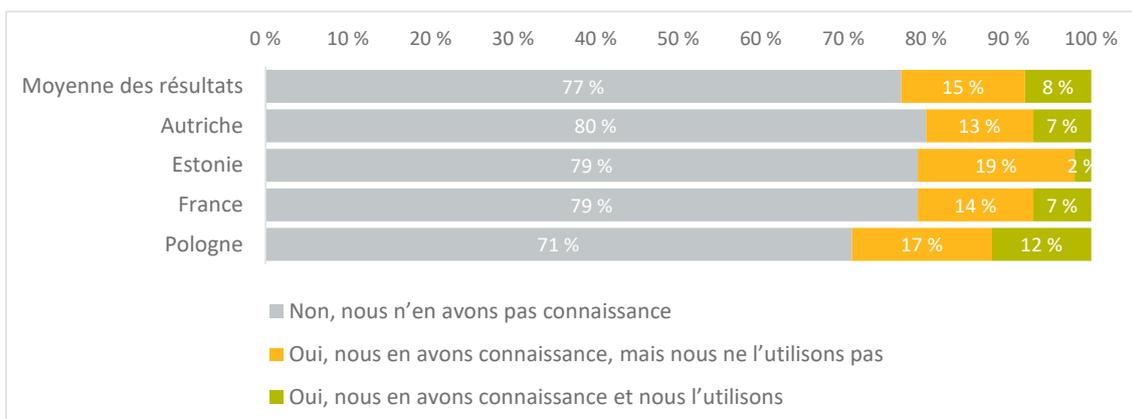
b) Avez-vous connaissance du plan d'adaptation de votre pays?



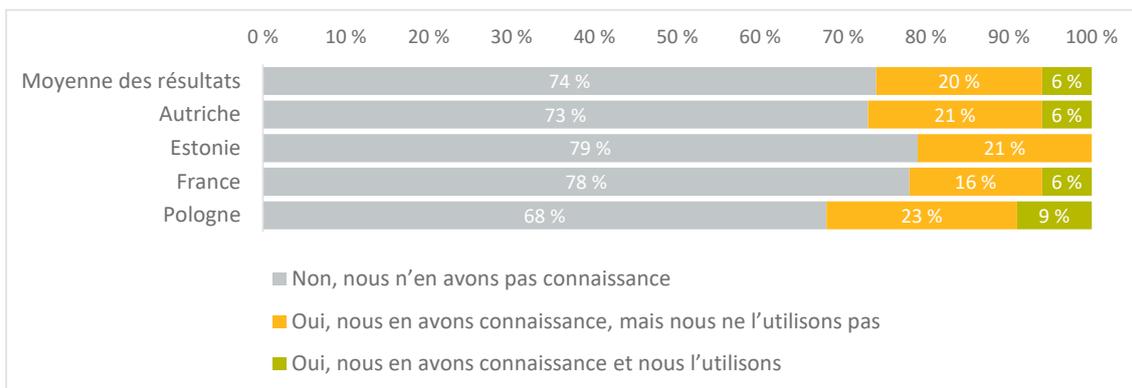
c) Avez-vous connaissance de la stratégie de l'UE en matière d'adaptation? Le cas échéant, en voyez-vous la valeur ajoutée?



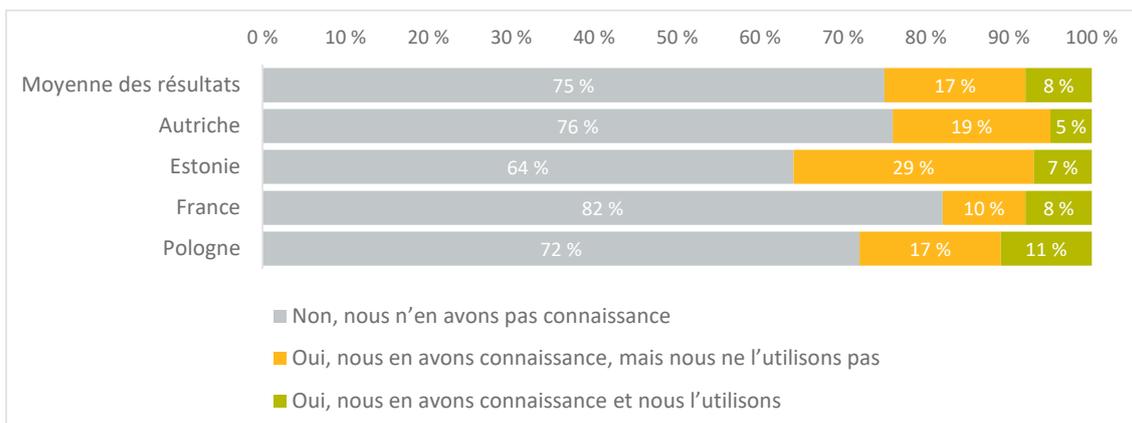
8) a) Avez-vous connaissance de la plateforme européenne Climate-ADAPT? Le cas échéant, l'utilisez-vous?



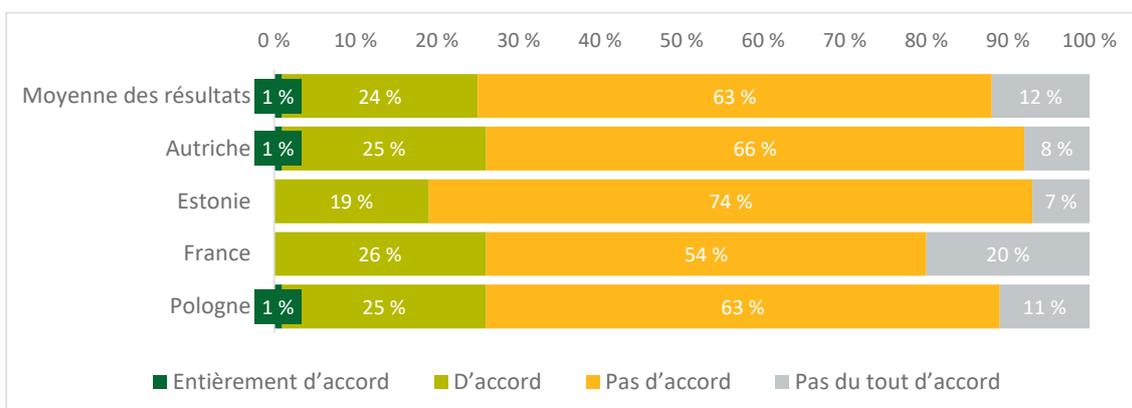
b) Avez-vous connaissance de Copernicus? Le cas échéant, l'utilisez-vous?



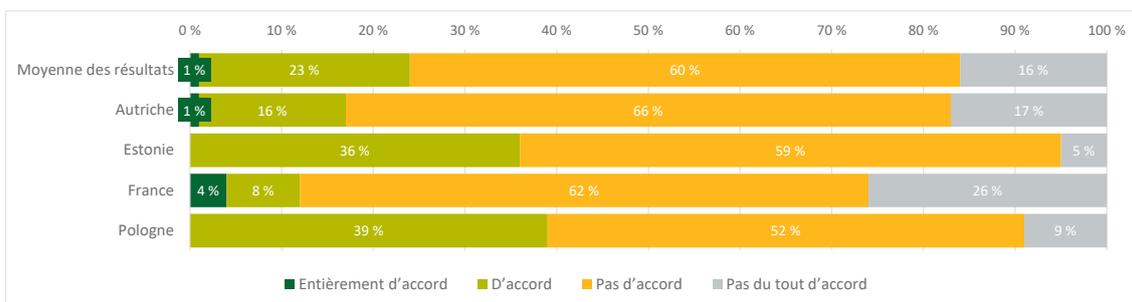
c) Avez-vous connaissance du portail de la mission de l'UE «Adaptation au changement climatique»? Le cas échéant, l'utilisez-vous?



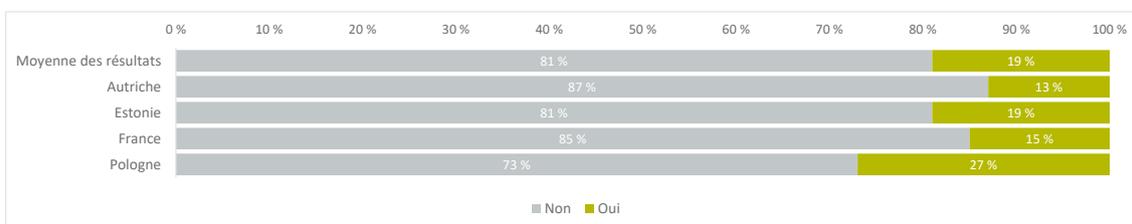
9) «Le soutien financier public disponible pour les mesures/projets d'adaptation est satisfaisant et répond à nos besoins.» Dans quelle mesure êtes-vous d'accord avec cette affirmation?



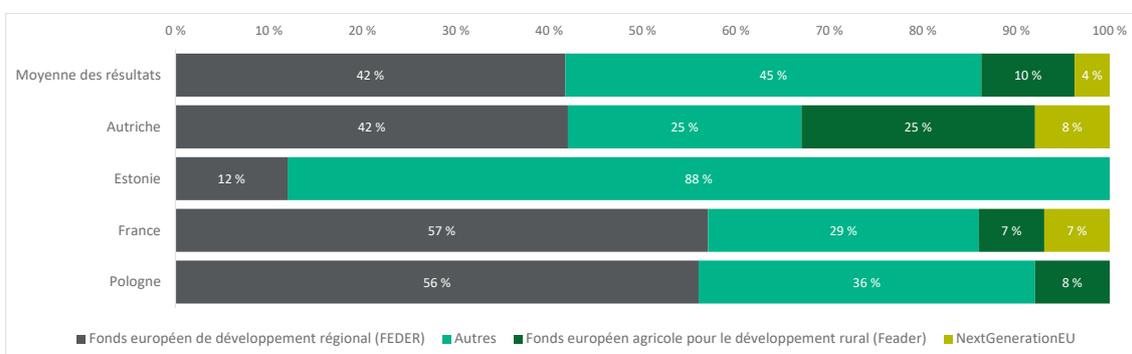
10) «Les informations disponibles sur le financement de l'UE en faveur de projets d'adaptation au changement climatique sont suffisantes.» Dans quelle mesure êtes-vous d'accord avec cette affirmation?



11) a) Votre commune a-t-elle perçu un financement de l'UE pour une mesure/un projet d'adaptation au cours des cinq dernières années?



b) Dans l'affirmative, de quelle source?



# Sigles, acronymes et abréviations

**AEE:** Agence européenne pour l'environnement

**Feader:** Fonds européen agricole pour le développement rural

**FEDER:** Fonds européen de développement régional

**FRR:** Facilité pour la reprise et la résilience

**GIEC:** Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat

**JRC:** Centre commun de recherche

**Leader:** Liaison entre actions de développement de l'économie rurale

**PAC:** Politique agricole commune

**PNA:** Plan national d'adaptation

**SNA:** Stratégie nationale d'adaptation

# Glossaire

**Adaptation au changement climatique:** ajustement des systèmes naturels ou humains en réponse aux effets des changements climatiques réels ou prévus. Il s'agit d'atténuer les effets préjudiciables et d'exploiter les effets bénéfiques (quatrième rapport d'évaluation du GIEC, 2007).

**Capacité d'adaptation:** potentiel ou capacité d'un système, d'une région ou d'une communauté à s'adapter aux effets ou aux impacts du changement climatique.

**Changement climatique:** tout changement du climat dans le temps, qu'il soit dû à la variabilité naturelle ou à l'activité humaine (quatrième rapport d'évaluation du GIEC, 2007).

**Copernicus:** système d'observation et de surveillance de la Terre de l'UE, qui recueille et traite des données provenant de satellites et de capteurs terrestres afin de fournir des informations sur l'environnement et la sécurité.

**GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat):** organe des Nations unies qui élabore des rapports d'évaluation complets concernant l'état des connaissances scientifiques, techniques et socio-économiques relatives au changement climatique.

**Horizon Europe:** programme de financement de la recherche et de l'innovation de l'UE pour la période 2021-2027.

**Horizon 2020:** programme de financement de la recherche et de l'innovation de l'UE pour la période 2014-2020.

**LIFE:** instrument financier qui permet de soutenir la mise en œuvre de la politique environnementale et climatique de l'UE au travers du cofinancement de projets dans les États membres.

**Plateforme Climate-ADAPT:** plateforme de collecte et de partage d'informations sur l'adaptation au changement climatique en Europe.

**Résilience climatique:** capacité à se préparer et à s'adapter aux impacts du changement climatique ainsi qu'à les surmonter.

**Solutions fondées sur la nature:** solutions inspirées et favorisées par la nature, qui présentent un bon rapport coût-efficacité, apportent des avantages à la fois environnementaux, sociaux et économiques et contribuent à renforcer la résilience (Commission européenne).

## Réponses de la Commission

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2024-15>

## Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2024-15>

## L'équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre I (Utilisation durable des ressources naturelles), présidée par Joëlle Elvinger, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de Klaus-Heiner Lehne, Membre de la Cour, assisté de: Thomas Arntz, chef de cabinet et Marc-Oliver Heidkamp, attaché de cabinet; Ramona Bortnowschi, manager principale; Céline Ollier, cheffe de mission; Angelika Zych, cheffe de mission adjointe, Irina Flat, Liia Laanes et Jarosław Śmigiel, auditeurs; Wesley Reverdy, stagiaire. L'assistance à la conception graphique a été fournie par Alexandra Damir-Bînzaru et Marika Meisenzahl.



*De gauche à droite:* Irina Flat, Liia Laanes, Ramona Bortnowschi, Céline Ollier, Thomas Arntz, Klaus-Heiner Lehne, Marc-Oliver Heidkamp, Wesley Reverdy, Jarosław Śmigiel et Angelika Zych.

# DROITS D’AUTEUR

© Union européenne, 2024

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d’ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d’auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l’UE, fait l’objet d’une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ainsi, en règle générale, vous pouvez le réutiliser à condition de mentionner la source et d’indiquer les modifications que vous aurez éventuellement apportées, étant entendu que vous ne pouvez en aucun cas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d’acquérir des droits supplémentaires si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou contient des travaux de tiers.

Lorsque cette autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l’autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d’utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n’appartiennent pas à l’UE, il peut être nécessaire de demander l’autorisation directement aux titulaires des droits d’auteur.

Figure 10 – Logos: © [Service Copernicus concernant le changement climatique](#), © Climate ADAPT, © Convention des maires pour le climat et l’énergie – Europe.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l’Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n’a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d’auteur et de protection des données.

## Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l’accord préalable de celle-ci.

HTML	ISBN 978-92-849-2639-8	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/112489	QJ-AB-24-015-FR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2597-1	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/91712	QJ-AB-24-015-FR-N

Les phénomènes climatiques extrêmes tels que les vagues de chaleur, les sécheresses et les inondations sont en augmentation. Il faut s'adapter de toute urgence à ces nouvelles conditions. Nous avons évalué le cadre d'adaptation au changement climatique de l'UE et la contribution d'une sélection de projets de l'Union dans ce domaine à la lutte contre les effets de ce changement. Nous avons pu constater la solidité du cadre de la politique de l'UE en matière d'adaptation dans son ensemble, mais aussi des insuffisances et des lacunes dans sa mise en œuvre. La majorité des projets que nous avons audités permettaient de lutter efficacement contre les risques climatiques, mais certains avaient une incidence négligeable ou nulle sur l'augmentation de la capacité d'adaptation, et quelques-uns pourraient conduire à une maladaptation. Nous formulons des recommandations en vue d'améliorer les rapports et le partage de connaissances sur l'adaptation au changement climatique, et de faire en sorte que tous les projets pertinents financés par l'UE soient adaptés aux conditions climatiques actuelles et futures.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE



Office des publications  
de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: [eca.europa.eu/fr/contact](https://eca.europa.eu/fr/contact)

Site web: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors