

L'Europe de l'adaptation : risques, planification et bataille des financements

Par Antoine Gillod, rédacteur pour l'Observatoire Climate Chance

A l'approche du prochain Sommet Climate Chance Europe, organisé les [3 et 4 juin 2026](#) à Bruxelles, l'Observatoire Climate Chance propose de revenir sur les concepts et tendances qui animent le débat public européen autour de l'adaptation au changement climatique. Aujourd'hui, nous proposons de passer en revue l'état de la gouvernance européenne de l'adaptation à travers trois dimensions : l'évaluation des risques, la planification, les financements.

L'évaluation nationale des risques climatiques se normalise

L'adaptation désigne un "processus d'ajustement au climat réel ou prévu et à ses effets, afin d'atténuer les dommages ou de tirer parti des opportunités favorables" ([GIEC, 2022](#)). Tout processus d'adaptation commence avec l'identification des risques posés par le climat pour un territoire donné. Ces risques résultent de la combinaison d'**aléas** (facteurs naturels, tels que la probabilité de conditions météorologiques extrêmes), de l'**exposition** (présence de personnes et de ressources dans des zones susceptibles d'être affectées) et de la **vulnérabilité** (la prédisposition à être affecté négativement).

L'Union européenne a réalisé sa toute première évaluation européenne des risques climatiques en 2024 (EUCRA). Alors que l'Europe est le continent qui se réchauffe le plus vite, l'EUCRA tient le changement climatique pour un multiplicateur de risques, dont les effets sur les écosystèmes, les populations et l'économie dépendent autant d'aléas climatiques que des risques non-climatiques (pollutions, inégalités sociales, gestion de l'eau...). L'EUCRA a identifié 36 risques climatiques regroupés en six "clusters" : alimentation, écosystèmes, eau, santé, infrastructures, économie ([AEE, 2024](#)).

Vingt-et-un États membres avaient accompli une évaluation complète des impacts, risques et vulnérabilités climatiques (Climate Risk Assessment - CRA) en 2025, selon l'Agence européenne de l'environnement (AEE). Sept États membres ont introduit une forme d'obligation légale à produire un CRA. Depuis le [Sommet Climate Chance de Marseille](#) de nouveaux pays ont mis à jour ou publié leur premier CRA :

- L'Irlande a publié sa toute première évaluation des risques climatiques en juin 2025 (*National Climate Change Risk Assessment, NCCRA*) ([EPA, 2025](#)).
- Les Pays-Bas ont publié une analyse des risques climatiques à horizon 2050, tel que demandé par la Stratégie nationale d'adaptation parue en 2016 ([PBL, 2026](#)).
- L'Espagne a publié sa première évaluation nationale des risques climatiques en 2025 (*Evaluación de Riesgos e Impactos derivados del Cambio Climático en España*) ([ERICC, 2025](#)).
- La Belgique a publié le Belgian Climate Risk Assessment (BCRA) en novembre 2025 ([CERAC, 2025](#)).

Rares sont les pays qui obligent les gouvernements locaux et régionaux à réaliser des analyses de risques climatiques. Seuls trois États membres (Allemagne, Grèce, Pays Bas) ont édicté cette obligation à leurs régions ; en Finlande, elle demeure à la discrétion des autorités régionales. Pour autant, de nombreuses régions ont déjà réalisé une évaluation des risques climatiques sur une base volontaire. En 2023, la Mission Adaptation, impulsée par la Commission européenne pour aider des régions européennes à devenir plus résilientes au changement climatique avant 2030, a découvert que 66 % des 301 régions européennes signataires de sa charte à cette époque avaient déjà réalisé une évaluation des risques climatiques ([Mission Adaptation, 2023](#)).

Dans ce panorama, la France se distingue par l'adoption d'une trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC). Officiellement annoncée en mars 2025 lors de la présentation du troisième plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 3), la TRACC établit un référentiel commun pour toutes les politiques d'adaptation adoptées par l'État, les collectivités ou les entreprises. La TRACC fixe une trajectoire de réchauffement unique – indépendante des scénarii de réchauffement – et différenciée selon les territoires (métropolitains et ultramarins). En France métropolitaine, la trajectoire est de de 2 °C à l'horizon 2030, de 2,7 °C à l'horizon 2050, de 4 °C à l'horizon 2100. Cela signifie que toute politique, décision d'investissement ou travaux d'infrastructure peut utiliser cette référence pour anticiper les conséquences futures du réchauffement climatiques et s'y adapter ([Gouvernement français, 2025](#))

La France est pour l'heure le seul pays à avoir adopté une trajectoire thermique explicite en Europe. Le modèle pourrait essaimer en Europe. Le European Scientific Advisory Board on Climate Change recommande à l'UE d'adopter une référence commune pour la planification de l'adaptation afin de se préparer aux risques induits par une trajectoire de réchauffement de 2,8~3,3°C en 2100 ([ESABCC, 2026](#)). De nombreux pays font déjà référence à des scénarios de réchauffement basés sur des modélisations scientifiques pour anticiper et inspirer leurs politiques publiques. Mais aucun État n'a imposé l'obligation de se référer à une trajectoire de réchauffement, et le sujet reste très sensible – les désaccords sont importants sur le niveau de réchauffement à définir. Même en France, le décret et l'arrêté ministériel qui ont confirmé et précisé la TRACC en janvier 2026 ne lui confèrent pour l'instant qu'une force informative et réglementaire. Autrement dit, elle n'est pas obligatoire et n'est pas opposable aux législations ou aux décisions administratives ([Gossement Avocats, 26/01/2026](#)).

Le cycle de planification de l'adaptation s'harmonise

Les cycles de planification, de reporting et d'évaluation de l'action des États pour l'adaptation se sont harmonisés depuis l'adoption de la stratégie européenne d'adaptation en 2021. L'adaptation au changement climatique relève du domaine de compétence partagée entre la Commission européenne et les États-membres. Sa planification fait donc l'objet d'un cadre de gouvernance multiniveau qui repose largement sur les États.

La stratégie européenne d'adaptation au changement climatique a été présentée en février 2021, après une première version adoptée en 2013 ([COM\(2021\) 82 final](#)). Elle définit, à

horizon 2050, les orientations de haut niveau en vue de rendre l'adaptation de l'UE plus intelligente, systémique, rapide et coopérative avec les pays les plus vulnérables. Pour mettre en pratique les principes et objectifs fixés dans la stratégie, la Commission européenne a prévu de présenter un plan européen d'adaptation au quatrième trimestre 2026, après une consultation publique début 2026. Sous la forme d'un paquet de mesures baptisé **“European Climate Resilience and Risk Management Framework”**, le plan traduira concrètement le principe de résilience au changement climatique dès la conception (*climate resilience by design*), au cœur d'une nouvelle doctrine de l'adaptation de la mandature 2028-2034.

→ Pour aller plus loin : [“Climate resilience by design” : un nouveau concept au cœur des enjeux de la politique d'adaptation de l'UE](#) (2026)

Pour la stratégie européenne d'adaptation, “les États membres resteront les principaux partenaires de la mise en œuvre” des politiques européennes pour la résilience au changement climatique. Adoptée quelques mois après la stratégie, la loi européenne sur le climat confirme la centralité des États membres, en les chargeant de publier un plan ou stratégie d'adaptation et de rapporter tous les deux ans les actions qu'ils mettent en œuvre ([Règlement 2021/1119](#)). Les États doivent, en outre, rapporter des actions d'adaptation dans le cadre du reporting biennal des Plans nationaux énergie climat (PNEC), qu'ils renouvellent tous les dix ans dans le cadre de l'Union de l'énergie ([Règlement 2018/1999](#)).

→ Pour aller plus loin : [“Planification et mise en œuvre de l'adaptation dans l'UE : État de l'intégration multiniveau des politiques d'adaptation”](#) (2024)

Ces reportings donnent lieu à des évaluations régulières des progrès collectifs et de la cohérence des mesures de l'UE et des États, conduites par un consortium d'organisations expertes sous l'égide de l'Agence européenne de l'environnement (AEE), pour le compte de la Commission. La dernière évaluation, réalisée en 2025, avait relevé quelques tendances saillantes.

D'abord, les politiques nationales d'adaptation se généralisent, mais peinent à se traduire à l'échelle des secteurs et des territoires. Les données rapportées en 2025 révèlent que l'ensemble des États membres de l'UE ont adopté au moins une politique d'adaptation au changement climatique. Vingt-quatre d'entre eux ont établi une stratégie nationale d'adaptation au changement climatique pour coordonner leurs efforts d'adaptation à haut niveau. Vingt-et-un de ceux-là ont également adopté un plan national d'adaptation pour mettre en œuvre leur stratégie. Des plans sectoriels d'adaptation, qui déclinent les priorités stratégiques à l'échelle spécifique d'un secteur d'activité économique (ex : agriculture, santé, transport) ou à la gestion d'une ressource (ex : l'eau) ont été rapportés en Espagne, en Finlande, en Irlande et en Suède ([EEA, 2025](#)).

a

Les États membres sont de plus en plus nombreux à donner une base légale à leurs politiques d'adaptation. Treize pays¹ ont en effet adopté une loi sur le climat incluant des

¹ Allemagne, Belgique, Bulgarie, Croatie, Espagne, Finlande, Grèce, Hongrie, Irlande, Luxembourg, Malte, Portugal et Slovénie.

dispositions sur l'adaptation. L'Allemagne est l'unique pays de l'UE à avoir adopté un texte de loi spécifique à l'adaptation. Seuls quelques uns obligent les gouvernements locaux et régionaux à développer leurs propres politiques d'adaptation (*voir plus bas*).

L'évaluation des progrès de l'adaptation de l'UE demeure difficile en l'état des indicateurs disponibles. Les lois pour le climat ne définissent généralement que des objectifs d'adaptation très généraux, sans cible quantitative claire ([EEA, 2025](#)). La Cour des comptes européennes, dans son rapport spécial sur l'adaptation, a aussi regretté que le reporting des États soit "principalement descriptif, contenant uniquement des évaluations générales et qualitatives". L'institution sise à Luxembourg estime que le manque d'indicateurs quantitatifs communs empêche une évaluation des actions des États membres et des progrès accomplis collectivement ([ECA, 2024](#)).

Les financements pour le climat entre intégration et centralisation

Les financements pour l'adaptation restent, à l'échelle mondiale, très minoritaires (65 Md\$ en 2023) en comparaison aux financements pour l'atténuation (1781 Md\$). Ces financements sont aussi plus difficiles à tracer. Certains financements pour l'atténuation recèlent aussi des cobénéfices pour l'adaptation, comme la rénovation thermique des bâtiments par exemple ([Climate Policy Initiative, 2025](#)).

L'Union européenne souffre d'un déficit de financements publics et privés pour atteindre ses objectifs climatiques. Pour atteindre ses objectifs climatiques et industriels, l'UE a besoin de 842 milliards d'euros annuels entre 2025 et 2030. En 2023, les investissements pour le climat dans l'UE ont atteint 488 milliards d'euros, soit un manque d'investissement de 344 milliards, estime le think tank I4CE. Comme à l'échelle mondiale, des signaux indiquent une tendance à la baisse des investissements à partir de 2024 dans la production d'énergies renouvelables, la rénovation thermique des bâtiments, les pompes à chaleur et les voitures électriques. L'adaptation n'est pas couverte par cette estimation ([I4CE, 2025](#)).

La Commission européenne a chiffré les besoins d'investissement pour l'adaptation à 69 milliards d'euros par an entre 2021 et 2050, dans un scénario de réchauffement médian (RCP 4.5). Dont environ 42% seraient alloués aux infrastructures, 30% aux écosystèmes, et 17% pour l'alimentation ([Commission européenne, 2026](#)). Pour cet exercice, elle s'est appuyée sur les risques identifiés par l'EUCRA, les mesures disponibles pour y répondre, leurs coûts et leur mise à échelle au niveau des États.

Les financements pour l'adaptation en Europe sont particulièrement difficiles à tracer, en raison d'une très grande part de dépenses non-fléchées. L'UE poursuit en effet une stratégie d'intégration des financements pour le climat (*mainstreaming of climate expenditure*) dans l'ensemble des programmes européens ([Commission européenne, 2022](#)). Cette vision est motivée par la volonté de décloisonner les dépenses pour normaliser la prise en compte des questions climatiques dans tous les champs d'intervention. Mais, en l'absence d'indicateurs clairs, il devient difficile de mesurer le bénéfice réel des dépenses

non fléchées, estime la Cour des comptes européenne dans un rapport spécial sur l'adaptation ([ECA, 2024](#)).

Ainsi, le cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 avait fixé un objectif d'allocation de 30% des dépenses au bénéfice du climat. Le budget final comptait 34% de dépenses favorables à l'action climat, soit entre 139 et 231 milliards d'euros qui devaient directement ou indirectement bénéficier à l'adaptation ([Commission européenne, n.d.](#)). De cette estimation, seuls 26 milliards d'euros ont été spécifiquement affectés à l'adaptation ; le reste des dépenses, non fléché, devait surgir de l'ensemble des fonds structurels. Par ailleurs, la méthodologie qui qualifie les dépenses selon leur effet positif, neutre ou négatif pour le climat est critiquée pour surestimer les dépenses compatibles avec les objectifs climatiques de l'Union ([Bruegel, 2025](#)).

Le prochain budget pour la période 2028-2034 tend à renforcer cette intégration des dépenses climatiques. Dans sa proposition de CFP 2028-2034, la Commission veut fixer un objectif de dépenses "pour le climat et l'environnement" à 35% du budget européen – une proposition soutenue par le Parlement européen ([Commission européenne, 2025](#); [Parlement européen, 2026](#)). Aucune mention précise n'est faite des dépenses prévues pour l'adaptation ou la résilience climatique.

L'autre tendance majeure est à la renationalisation de la gestion des fonds européens, au détriment des régions. Alors que les régions jouent un rôle central dans la gestion et la distribution des fonds de cohésion (FEDER, FSE, Interreg, Fonds de cohésion), notamment dans l'ouest de l'Europe, la refonte du CFP proposé par la Commission européenne pour la période 2028-2034 tend vers une renationalisation de la gestion des fonds structurels. Quatorze fonds, regroupés en un seul "méga-fonds", représentant la moitié du budget de l'Union, seraient désormais alloués via des plans définis par les États membres. Jusqu'alors, les autorités locales et régionales étaient responsables de la mise en œuvre de 70% des actions d'atténuation et de 90% des actions d'adaptation du Green Deal ([Comité des régions, 2021](#)),

Des représentants des collectivités locales ont déjà fait part de leurs inquiétudes quant au fait que la dimension territoriale des plans nationaux reste facultative et pourrait ne pas offrir « de garanties suffisantes que les États membres mettront effectivement en œuvre une véritable politique d'action territoriale » ([Energy Cities, 2025](#)). Le Comité des régions estime quant à lui que "simplification ne signifie pas centralisation", et s'alarme que la promotion de solutions génériques (*one size fits all*) depuis les États n'éloigne les programmes européens des réalités régionales ([Comité des régions, 2025](#)).

→ Pour aller plus loin : [Bilan mondial de l'action climat des territoires \(2022\)](#)

Conclusion

L'adoption de la stratégie européenne de l'adaptation en 2021 et sa traduction dans la loi européenne pour le climat ont permis d'harmoniser les cycles de planification, de reporting et d'évaluation de l'action des États pour l'adaptation. De plus en plus de pays dotent leur politique d'adaptation d'une force légale. Les évaluations nationales des risques climatiques

se sont normalisées, mais peinent encore à trouver une traduction à l'échelle sectorielle et régionale.

Les financements pour l'adaptation, encore insuffisants, sont aussi difficiles à tracer et à évaluer. Si l'Europe ne cherche pas à répondre à ce défi de l'évaluation, la mise en application du principe de résilience climatique dès la conception (*climate resilience by design*) pourrait contribuer à atténuer davantage la lisibilité des financements et la mesure de leur impact pour l'adaptation.

Dans le même temps, la refonte du cadre financier pluriannuel tend vers une renationalisation de la gestion des financements européens. Alors que la mise en œuvre des mesures d'adaptation incombe en grande partie aux gouvernements et communautés locales, l'allocation des financements doit demeurer accessible et adaptée aux territoires pour répondre à leurs besoins et leurs singularités.

C'est l'objectif du prochain Sommet Climate Chance de Bruxelles des [3 et 4 juin 2026](#) de réunir les autorités nationales, régionales et locales, les entreprises, les associations et les institutions européennes pour définir ensemble une gouvernance de l'adaptation ambitieuse et à l'échelle des territoires.