BLOG POST

10/11/2026

Samuel Elrington,
Stagiaire au Centre Énergie
Eulalia Rubio
Chercheuse senior, affaires économiques



Le nouveau cadre européen pour la résilience climatique : une initiative opportune, mais est-elle à la hauteur des enjeux ?

Le 27 octobre, la Commission a présenté son **cadre européen pour la résilience climatique**, dont l'objectif est de doter l'Europe des moyens d'anticiper les risques climatiques et de mieux s'y préparer.

L'été 2026 a rappelé de manière frappante pourquoi une telle proposition est urgente. L'Europe occidentale a connu son été le plus chaud jamais enregistré, les fortes chaleurs ayant provoqué un nombre record de 50 000 décès excédentaires dans les villes européennes, dont plus de 8 000 en France. Les incendies ont ravagé environ 700 000 hectares de terres à travers l'UE, soit près de 79 % de plus que la moyenne de 2006-2025. Parallèlement, des niveaux d'eau exceptionnellement bas dans les principaux fleuves européens, notamment le Rhin, le Danube et la Loire, ont perturbé le transport fluvial, la production d'énergie et l'approvisionnement en eau. Le coût économique a été tout aussi considérable : les vagues de chaleur de cette année auraient réduit la production annuelle d'environ 113 milliards d'euros dans 30 pays de l'UE.

Ces chiffres rappellent une réalité simple : le continent n'est pas suffisamment préparé aux conséquences du changement climatique. Le nouveau cadre de la Commission vise à relever ce défi en faisant passer l'UE d'une logique de réaction aux catastrophes à une logique d'anticipation : il s'agit de prévoir les risques futurs, de renforcer la préparation et de prévenir les dommages évitables.

Le cadre comprend une proposition législative (nommée European Climate Resilience Law), une Communication qui l'accompagne, ainsi qu'un ensemble d'outils numériques, dont le European Climate Viewer, conçus pour fournir des informations actualisées sur les aléas climatiques et les mesures de résilience disponibles.

Ce cadre intervient alors que les gouvernements évaluent encore le coût des phénomènes météorologiques extrêmes de cet été. Peu de voix contestent son utilité. Mais permettra-t-il d'opérer le changement d'échelle dont l'Europe a besoin ?

I • L'approche actuelle de l'UE : fragmentée et insuffisante

Le nouveau cadre ne part pas de zéro. L'UE dispose déjà d'une stratégie d'adaptation au changement climatique, adoptée en 2021, qui encourage les autorités nationales à élaborer des stratégies d'adaptation « intelligentes » et plus systémiques. Elle fournit également aux autorités publiques des orientations pour mieux préparer et mettre en œuvre des solutions d'adaptation, par l'intermédiaire du site Climate-ADAPT, géré par l'Agence européenne pour l'environnement (AEE).

Plusieurs actes législatifs de l'UE imposent des obligations d'adaptation aux États membres. La loi européenne sur le climat leur impose d'adopter et de mettre en œuvre des stratégies et des plans nationaux d'adaptation (SNA et PNA), tandis que le règlement sur la gouvernance exige que les plans nationaux en matière d'énergie et de climat (PNEC) intègrent des objectifs d'adaptation. D'autres obligations découlent de législations sectorielles. La Directive Inondations, par exemple, impose aux États membres de mettre régulièrement à jour les cartes des zones inondables et des risques d'inondation, tandis que la directive sur la résilience des entités critiques (REC) leur demande d'élaborer des stratégies nationales pour les infrastructures critiques.

Pourtant, ces exigences restent mal coordonnées, ce qui entraîne des obligations de déclaration redondantes et fragmentées. Pire encore, elles n'ont pas permis de déployer la planification et la mise en œuvre de l'adaptation à l'échelle qu'exigent les risques.

Les États membres s'appuient sur des projections climatiques différentes et appliquent des critères variables pour évaluer les risques climatiques, ce qui rend leurs évaluations difficiles à comparer. Par ailleurs, de nombreuses autorités publiques continuent d'utiliser des données climatiques historiques pour planifier leurs investissements, plutôt que des scénarios climatiques futurs. Ces lacunes empêchent l'Europe de se préparer à la hauteur de l'ampleur et de la complexité des risques climatiques à venir.

II • Une approche commune de la gestion des risques climatiques

Le nouveau cadre vise à remédier à ces lacunes en promouvant des méthodologies communes pour évaluer et gérer les risques climatiques. L'un des éléments centraux est l'introduction d'un scénario de réchauffement de référence commun (1,5 °C d'ici 2030, 2 °C d'ici 2050 et 3 °C d'ici 2100, par rapport aux niveaux préindustriels), qui devrait servir de point d'ancrage commun pour l'évaluation des risques climatiques et les décisions de planification à tous les niveaux de gouvernance.

Bien qu'il s'appuie sur le sixième rapport d'évaluation (AR6) du GIEC et sur les avis du conseil scientifique consultatif européen sur le changement climatique, il adopte une approche de précaution, en utilisant des projections de réchauffement compatibles avec les politiques d'atténuation actuelles plutôt que des scénarios plus optimistes dans lesquels tous les engagements climatiques seraient tenus.

La loi remplacerait les quatre instruments de planification actuellement requis par un plan stratégique national unique pour la résilience climatique dans chaque État membre. Ces plans reposeraient sur des évaluations nationales des risques climatiques, actualisées tous les cinq ans et fondées sur le scénario de réchauffement de référence commun, afin de garantir leur cohérence et leur comparabilité. Chaque plan devrait fixer des objectifs et des cibles mesurables dans différents domaines d'action, notamment les infrastructures énergétiques, les transports, l'eau et l'aménagement du territoire.

Le cadre introduit également la notion de « responsables des risques » (risk owners). Les États membres devraient désigner, dans leurs plans nationaux, l'autorité compétente chargée de gérer chaque risque climatique identifié, afin d'éviter que les responsabilités ne soient diluées. Cette disposition répond à une faiblesse souvent soulignée : en l'absence de responsabilités clairement attribuées, les risques climatiques peuvent être insuffisamment pris en compte, tandis que le coût de l'inaction est supporté par la société. Pour être efficace, il faudra toutefois préciser clairement comment les gouvernements désignent les responsables des risques et ce que cela impliquera concrètement, notamment les exigences spécifiques qui leur incombent et les mesures prévues pour engager leur responsabilité s'ils n'agissent pas.

Si l'introduction de méthodologies et d'outils de planification communs est bienvenue, les premiers plans nationaux pour la résilience climatique ne seront toutefois pas adoptés avant 2028. Par ailleurs, la proposition de loi ne va pas jusqu'à faire du scénario de référence commun une obligation juridiquement contraignante pour toutes les autorités publiques. Alors que la Commission entend l'appliquer dans les travaux de planification, analyses d'impact, programmes de dépenses et décisions d'investissement pertinents, les États membres sont uniquement tenus d'« encourager » les autorités publiques à prendre en compte cette trajectoire dans l'exercice de leurs fonctions publiques.

La proposition précise que ce scénario doit servir d'hypothèse de référence, mais n'impose pas d'obligation légale universelle de l'utiliser dans chaque décision d'investissement public. En l'absence d'obligation contraignante, rien n'empêche un gouvernement climatosceptique d'ignorer le scénario de référence une fois au pouvoir. Il pourrait en résulter un recul des ambitions nationales et un décalage croissant entre les États membres.

III • Une approche commune de la gestion des risques climatiques

Au-delà de l'établissement de méthodologies communes et de la clarification des responsabilités en matière de gestion des risques climatiques, le cadre comprend une série d'outils en ligne et de mesures d'accompagnement destinés à aider les autorités nationales et infranationales à planifier et à mettre en œuvre des actions de résilience climatique.

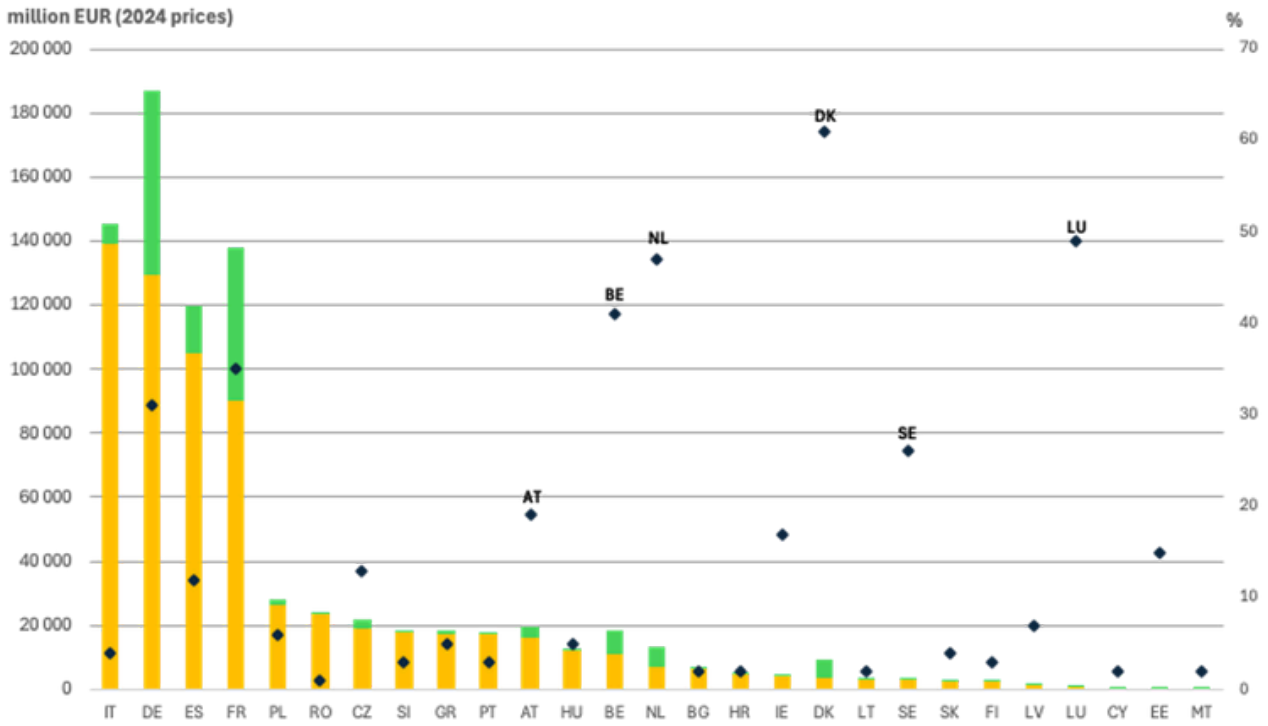
L'initiative la plus marquante est l'European Climate Viewer, un outil en ligne conçu pour fournir aux décideurs politiques et aux investisseurs des informations accessibles sur les aléas climatiques. En aidant les utilisateurs à déterminer leur exposition aux risques climatiques futurs, il devrait faciliter l'intégration des considérations de résilience climatique dans la planification des investissements et des projets. Il existe également un « Navigator of Climate Resilience Tools », qui s'appuie sur le site Climate-ADAPT existant et vise à aider les pouvoirs publics et les entreprises à identifier les outils les plus adaptés à leurs besoins.

Cependant, un meilleur accès à l'information ne suffira pas, à lui seul, à remédier aux faiblesses existantes en matière de capacités de planification et de mise en œuvre. De nombreuses collectivités locales et régionales ne disposent pas de l'expertise technique ni des ressources administratives nécessaires pour traduire les évaluations des risques climatiques en projets d'investissement concrets. Elles auront donc également besoin d'un accompagnement technique pour la préparation des projets, d'une aide financière ciblée et de possibilités d'apprentissage entre pairs. Sans ce soutien, les avantages des nouveaux outils risquent de rester concentrés au sein des grandes administrations et des régions mieux dotées en ressources, précisément là où la capacité à évaluer et à gérer les risques climatiques est déjà plus développée.

IV • Mesures visant à combler le déficit de protection en matière d'assurance

Ce cadre reconnaît également l'écart croissant entre les pertes économiques causées par les catastrophes naturelles et la part couverte par l'assurance, ce que l'on appelle le déficit de protection assurantielle. Dans l'ensemble de l'UE, seuls environ 25 % des pertes liées aux catastrophes naturelles sont assurés, ce qui expose les ménages, les entreprises et les pouvoirs publics à des niveaux élevés de coûts non assurés. Ce déficit de protection est inégalement réparti : entre 1980 et 2024, 15 États membres de l'UE ont assuré moins de 10 % de leurs pertes liées aux catastrophes naturelles. L'Italie, par exemple, a enregistré les deuxièmes pertes absolues les plus élevées de l'UE, avec 145 milliards d'euros, mais seulement 4 % de ces pertes étaient assurées (figure 1).

Figure 1 – Pertes économiques causées par les phénomènes météorologiques et climatiques extrêmes (1980-2024), par État membre1



Source : JDI, sur la base des données de l'AEE (2025).
Note : tous les montants en euros sont exprimés en euros de 2024.

Pour relever ce défi, la Commission mettra en place une Alliance pour l'assurance climatique d'ici à la fin de 2027, réunissant des assureurs, des réassureurs, des intermédiaires, des assurés, des experts en modélisation des risques, des investisseurs, l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (EIOPA) et les pouvoirs publics. L'Alliance devrait proposer un ensemble de mesures visant à accroître le recours à l'assurance, à renforcer les incitations à la prévention grâce à des produits qui récompensent la réduction des risques (par exemple, la souscription fondée sur l'impact) et à soutenir une reconstruction selon le principe « reconstruire en mieux », ainsi qu'à évaluer si la capacité d'assurance, y compris la réassurance et les obligations catastrophes, peut couvrir des risques climatiques croissants.

Ce cadre confère également à l'EIOPA un rôle dans la mise en place d'un Observatoire de l'assurabilité des risques de catastrophe. En collaboration avec la Commission et le secteur de l'assurance, l'EIOPA poursuivra le développement de son outil PROTECT afin d'aider les propriétaires immobiliers à comprendre les risques climatiques et à identifier des mesures préventives. L'Observatoire a pour objectif d'améliorer les données et les indicateurs nécessaires pour identifier les facteurs à l'origine du déficit de protection, suivre son évolution et éclairer les réponses politiques.

Si le secteur de l'assurance a salué la création de l'Alliance pour l'assurance climatique, certaines ONG et certains experts estiment que l'Alliance ne comblera pas le déficit d'assurance sans des mesures plus énergiques, notamment la mise en place d'un dispositif public-privé européen de réassurance pour soutenir la solidarité face aux catastrophes, comme le proposait un document conjoint de la BCE et de l'EIOPA publié en 2024. Ce document proposait également de mettre en place un dispositif de réassurance dans lequel les versements du fonds seraient subordonnés à la mise en œuvre de mesures d'atténuation des risques. La communication fait état de l'intention d'« explorer » des partenariats public-privé aux niveaux national ou européen, mais ne contient aucun engagement spécifique à étudier la faisabilité de ces propositions.

V • Financer la résilience climatique de l'Europe : qui paie ?

Ce cadre reconnaît l'ampleur des investissements nécessaires à l'adaptation au changement climatique, mais propose peu de mesures concrètes pour mobiliser les financements publics et privés indispensables pour y parvenir. Le principal engagement financier est l'annonce d'au moins 30 milliards d'euros de financements du Groupe BEI en faveur de l'adaptation au changement climatique entre 2026 et 2030. Bien que significatif, cet engagement doit être replacé dans le contexte de l'ambition plus large du Groupe BEI de soutenir 1 000 milliards d'euros d'investissements en faveur de l'action pour le climat et de la durabilité environnementale sur la période 2021-2030. Les investissements dans l'adaptation ne représenteraient qu'environ 4,5 % du total des investissements de la banque en faveur de l'action climatique.

Au niveau de l'UE, la communication rappelle que divers programmes du CFP 2028-2034 – tels que les plans de partenariat nationaux et régionaux (NRPP), Horizon Europe ou le Fonds européen pour la compétitivité (ECF) – pourront soutenir la résilience climatique. Pourtant, elle ne prend aucun engagement concret pour les orienter vers la résilience, par exemple lors de la négociation des NRPP avec les États membres ou lors de l'élaboration des programmes de travail de l'ECF. Le seul engagement spécifique concernant le prochain CFP consiste à préciser comment les considérations relatives à l'adaptation au changement climatique doivent être prises en compte lors de l'application du principe consistant à « ne pas causer de préjudice important » (acronyme DNSH en anglais) aux investissements exposés aux aléas climatiques.

Au niveau national, certaines mesures visent à encourager le soutien public aux investissements en faveur de la résilience. Cela inclut la possibilité d'exempter des règles en matière d'aides d'État certains soutiens publics accordés aux entreprises qui investissent dans la résilience climatique. La communication propose également le recours à des incitations fiscales pour encourager l'investissement privé. Il pourrait s'agir notamment de crédits d'impôt et d'amortissements accélérés, qui permettraient aux entreprises de déduire plus rapidement le coût des investissements éligibles dans des infrastructures résilientes, rendant ainsi plus attractifs les investissements privés dans l'adaptation.

Dans l'ensemble, ces propositions restent relativement générales. Le cadre reconnaît la nécessité d'accroître les investissements publics et privés en faveur de la résilience, mais s'appuie principalement sur les instruments de financement existants. Certains observateurs ont critiqué l'absence d'un Fonds européen dédié à l'adaptation au changement climatique, comme l'avait proposé le gouvernement espagnol il y a plusieurs mois.

Or, les négociations sur le CFP 2028-2034 étant déjà en cours, cette option n'était guère réaliste. En revanche, la Commission aurait pu s'engager à améliorer la manière dont les fonds de l'UE sont planifiés et mis en œuvre, afin de garantir qu'ils contribuent efficacement au renforcement de la résilience. Diverses études ont mis en évidence des lacunes importantes à cet égard : les investissements financés par l'UE reposent trop souvent sur des données climatiques historiques plutôt que sur des projections climatiques prospectives, privilégient les solutions à court terme au détriment de solutions transformatrices à plus long terme, et allouent les ressources selon des critères géographiques plutôt qu'en fonction des risques climatiques et des besoins réels. La Commission aurait pu remédier à ces lacunes en proposant des exigences plus strictes pour la programmation et la mise en œuvre des fonds de l'UE, comme le suggère un rapport récent réalisé pour le Parlement européen.

Conclusion : un pas en avant, mais pas encore le changement radical dont l'Europe a besoin

Le nouveau cadre de l'UE pour la résilience climatique constitue une avancée prometteuse vers une évaluation des risques plus coordonnée et des mesures d'adaptation mieux ciblées aux niveaux européen et national. Il reconnaît que l'adaptation ne peut plus être considérée comme un ensemble de politiques nationales et sectorielles distinctes, mais doit devenir une priorité intégrée dans l'ensemble des décisions politiques et d'investissement de l'UE. Le scénario de réchauffement de référence commun, la simplification des exigences de planification nationale et l'attention accrue portée à la désignation de responsables des risques constituent des étapes importantes vers une gestion des risques climatiques plus cohérente et plus prospective.

Cependant, l'impact de ce cadre dépendra de son niveau d'ambition au cours du processus législatif et de sa mise en œuvre par les États membres. Une obligation contraignante d'utiliser le scénario de référence, une responsabilisation plus claire des acteurs en charge de la gestion des risques et des incitations financières liées aux plans nationaux permettraient de transformer ces bonnes intentions en engagements exécutoires. Sans ces éléments, le cadre risque de rester un simple pas en avant plutôt que le changement radical dont l'Europe a besoin.