L'insoutenable légèreté de l'État

20 mesures d'adaptation d'urgence pour le PLF 2027

NOTE

OCTOBRE 2026

INSTITUT AVANT-GARDE

En 2002, à l'occasion du sommet de Johannesburg, Jacques Chirac prononçait une phrase restée depuis dans les annales : « Notre maison brûle et nous regardons ailleurs ». Cette expression, qu'on pouvait à l'époque qualifier d'imagée, est aujourd'hui à prendre au pied de la lettre. Cet été, dans une France jaunie et asséchée par des canicules et des sécheresses à répétition, les incendies ravageurs se sont multipliés. Cet été a été particulier par son ampleur. La France a connu 53 jours de vague de chaleur, répartis en trois épisodes, faisant de l'été 2026 le plus chaud jamais enregistré depuis 1900, avec une température moyenne supérieure de 3,6 °C aux normales.

Météo-France souligne que 90 % du territoire a connu au moins 35 °C et 45 % au moins 40 °C au cours de l'été. Cette chaleur a également eu un impact sanitaire majeur : Santé publique France estime aujourd'hui, de façon encore provisoire, à au moins 7 824 les décès en excès sur ces trois périodes (auxquels s'ajoutent 95 décès en excès lors de l'épisode de mai).

Parallèlement, la sécheresse exceptionnelle des sols et les températures extrêmes ont favorisé les incendies sans précédent : environ 98 000 hectares avaient brûlé au 24 septembre, selon l'ONF, soit environ cinq fois la moyenne des vingt dernières années.

La France brûle et le budget regarde ailleurs

Des chiffres qui donnent le vertige et qui ne font que confirmer *ce que nous affirmions avec force* : l'adaptation n'est plus aujourd'hui une option, mais bien une nécessité impérieuse. Un sujet dont les Français s'emparent et s'inquiètent de plus en plus, comme en témoigne un récent sondage d'Adapt : 70 % des Français craignent que leur territoire ou région devienne inhabitable et 74 % d'entre eux sont favorables au fait que les pouvoirs publics engagent d'importantes dépenses, malgré un contexte budgétaire contraint et de crainte autour de la dette publique. Le sujet n'est pourtant pas nouveau en France. Les premières réflexions au niveau institutionnel remontent aux années 2000, avec la création de l'Observatoire national des effets du réchauffement climatique (Onerc) en 2001, l'élaboration du Plan climat national en 2004, la première Stratégie nationale d'adaptation en 2006, puis le premier Plan national d'adaptation en 2011, révisé en 2018, jusqu'à la PNACC 3 adoptée l'an dernier. À travers ces documents stratégiques, l'État a défini de grandes orientations pour l'adaptation en France, en s'inscrivant dans les politiques internationales et européennes. Pourtant, malgré ces premiers travaux, ces stratégies nationales d'adaptation, censées se décliner localement, n'ont jusqu'à présent ni bénéficié d'un soutien politique fort, ni de financements dédiés, et n'ont pas eu de réelle traduction sur le terrain.

Cette absence de politiques publiques concrètes met les solutions individuelles et marchandes sur le devant de la scène médiatique. Pourtant, ces stratégies ramènent chaque personne aux moyens dont elle dispose et condamnent une partie de la population à pâtir du changement climatique. Les solutions individuelles – comme l'installation généralisée de climatiseurs –, ont des conséquences collectives néfastes et aggravent les inégalités *(Iddri)*. L'absence d'adaptation et la mal-adaptation sociale font le lit des inégalités futures.

MÉTHODOLOGIE ET CHAMPS DE L'ÉTUDE

—

Plusieurs précautions méritent d'être soulignées.

Premièrement, nous avons décidé de retenir l'été 2026, aussi inhabituel qu'il ait été, comme année de référence. Ce choix s'explique par le fait que, pour beaucoup de scientifiques, celui-ci pourrait devenir la norme dans les années à venir.

Deuxièmement, les mesures que nous proposons ne constituent pas une liste exhaustive des actions qui pourraient permettre de faire face aux prochaines canicules de façon efficace. Ces mesures se concentrent sur des actions d'urgence qui pourraient être appliquées à court terme dans un certain nombre de secteurs ayant particulièrement souffert cet été. Deux critères ont néanmoins guidé le choix des mesures :

1. aucune d'entre elles n'entre en contradiction avec l'adaptation de long terme ;
2. aucune ne s'oppose à l'atténuation.

Enfin, comme pour tous les exercices de chiffrage, le nôtre repose sur un certain nombre d'hypothèses qui pourraient être affinées et/ou discutées. Notamment, notre étude se concentre principalement sur la France métropolitaine, alors même que les Outre-mer constituent sans doute un bon laboratoire des politiques d'adaptation déjà mises en place et, surtout, des besoins à anticiper. Les problématiques autres que purement budgétaires, comme la disponibilité de la main-d'œuvre ou les spécificités légales propres à certains lieux (les règles imposées par les Architectes des Bâtiments de France, par exemple), ne sont pas non plus prises en compte. Il s'agit là d'un choix méthodologique qui pourra être affiné à l'occasion de futurs travaux au sein de l'Institut.

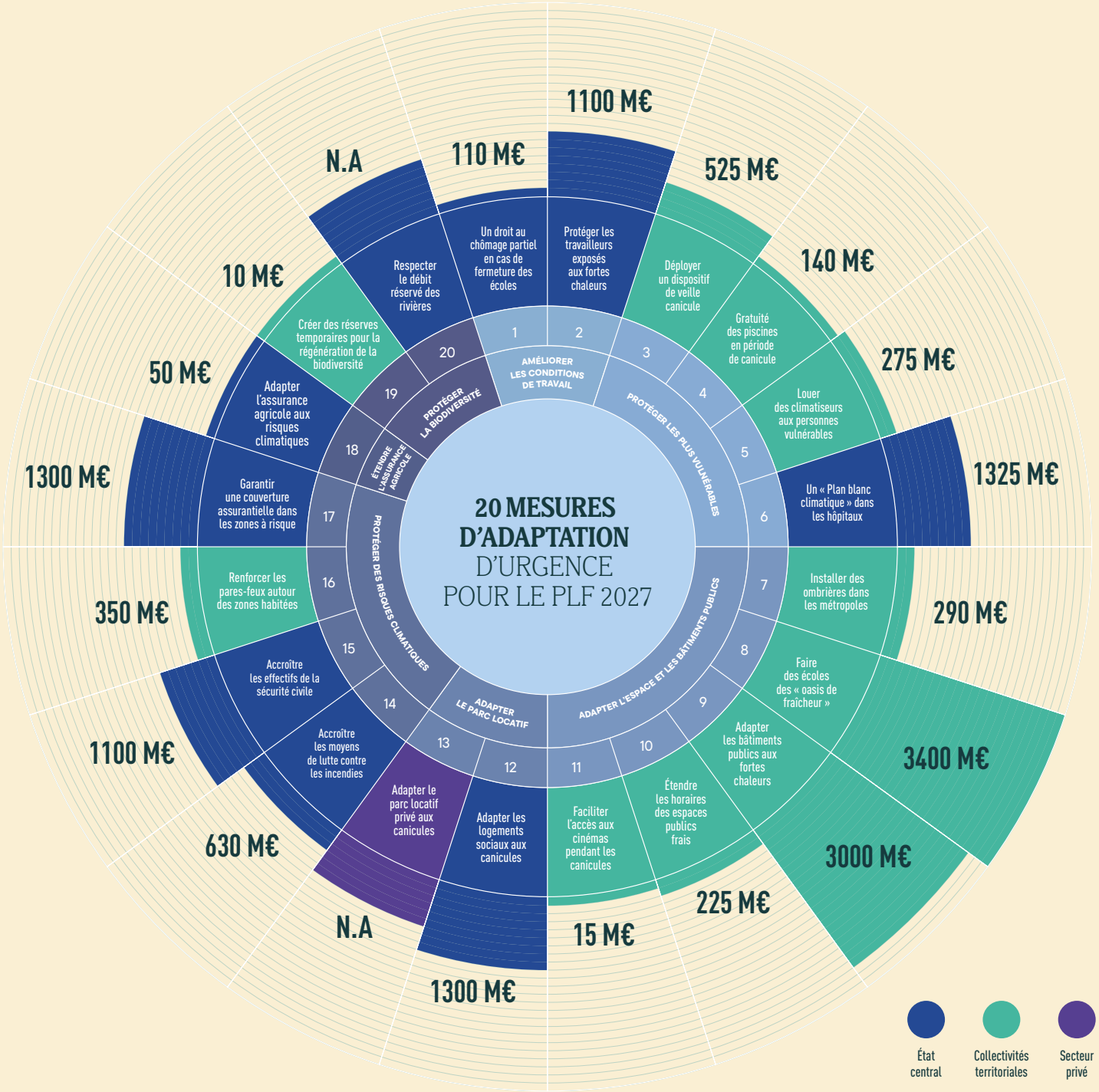
Un document de travail précise l'ensemble de ces hypothèses.

Cette note liste un certain nombre de mesures de politiques publiques qui pourraient être prises à court terme – d'un à trois ans – et en donne un chiffrage.

Au total, nous listons 20 mesures pour un coût total pour les finances publiques de près de 15 milliards d'euros, à intégrer dès à présent dans le Projet de Loi de Finances pour 2027.

La majorité de ces dépenses, soit 8 milliards d'euros, échoit aux collectivités locales. Les 45 % restant, soit 7 milliards d'euros, dépendent du budget de l'État. Il s'agit là d'un message fort, dans la lignée des travaux publiés cet automne par I4CE.

À l'heure où les finances des collectivités locales sont particulièrement dégradées, il convient de prendre acte que, pour engager des politiques d'adaptation ambitieuses, les collectivités et les acteurs locaux ont également besoin d'être accompagnés.
L'État, via des structures comme le Cerema et l'Ademe, doit apporter cet accompagnement de manière renforcée. ***Il s'agit désormais d'un impératif de survie.***



1.
AMÉLIORER LES CONDITIONS DE TRAVAIL

Si les mesures d'adaptation des rythmes et des conditions de travail constituent une priorité, c'est parce que « la crise climatique est aussi une crise de droits humains » *(Oxfam)*. L'ONG considère à ce propos que « vingt-six des cinquante droits fondamentaux inscrits aux articles de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, soit plus de la moitié, sont susceptibles d'être directement ou indirectement menacés si l'UE ne s'adapte pas immédiatement et efficacement au changement climatique ». En particulier, le droit du travail n'est aujourd'hui pas suffisamment protecteur.

MESURE N°1

Mettre en place le chômage partiel pour les parents d'élèves dont les écoles sont fermées suite à des évènements climatiques

Au pic de la canicule de cette année scolaire 2026, le mardi 23 juin, 1 800 établissements scolaires ont été contraints de fermer complètement leurs portes et près de 8 000 ont procédé à des « aménagements » d'horaires. Ces fermetures visent à garantir la sécurité des enfants et à les protéger : elles sont donc légitimes et indispensables.

En revanche, lorsqu'elles surviennent, elles ne permettent pas d'assurer la garde des élèves concernés. Une façon de remédier à cette situation serait de permettre aux parents de ces enfants de s'absenter du travail en cas de fermeture de leur établissement scolaire, tout en bénéficiant d'un dispositif de chômage partiel. Par ailleurs, un tel dispositif ne devrait pas concerner que les canicules, mais également tous les autres évènements climatiques extrêmes, et notamment les inondations.

La mise en place d'un tel dispositif coûterait environ 110 millions d'euros

MESURE N°2

Aménager le temps de travail des travailleurs en extérieur exerçant des professions physiques

Dans de nombreux pays habitués aux températures extrêmes ou plus avancés dans la gestion de ce type d'événements, des mesures prévoyant un aménagement des horaires de travail en extérieur pour les travailleurs les plus exposés sont déjà en place. D'une manière générale, ces dispositifs sont assez convergents : ils définissent généralement une liste de métiers en fonction de l'exposition à la chaleur, de l'intensité physique du travail et du lieu d'exercice, puis prévoient des mesures adaptées. C'est par exemple le cas en Corée du Sud où, depuis 2025, lorsque la température ressentie atteint 31 °C ou plus, les employeurs doivent mettre en place des mesures visant à réduire l'exposition des travailleurs. C'est également le cas en Italie où, depuis 2025, plusieurs régions ont interdit le travail exposé au soleil à certaines heures.

En France, ces dispositifs restent plutôt rares et sont le plus souvent laissés à la discrétion des employeurs. Pourtant, *Santé publique France* a recensé 54 travailleurs décédés entre 2017 et 2022 après avoir été exposés à de fortes chaleurs. Les métiers les plus concernés se trouvent dans des secteurs particulièrement exposés : bâtiment, agriculture, santé, etc. Alors que la chaleur peut avoir de multiples effets sanitaires, notamment provoquer une fatigue intense, des évanouissements et une perte de concentration, seul l'exercice du droit de retrait est aujourd'hui prévu par la loi, au cas par cas et dans des situations exceptionnelles. Ce constat souligne également la nécessité d'adapter les pratiques des entreprises et de revoir l'organisation du travail.

Nous prévoyons ici une réduction graduée du temps de travail en fonction de l'intensité de la chaleur. Bien que ce dispositif ne soit pas actuellement en vigueur, il s'inspire du cadre français actuel : depuis juillet 2025, le Code du travail prévoit explicitement l'adaptation des horaires, l'augmentation des périodes de repos et, lorsque cela est nécessaire, la réduction de la durée journalière de travail lors des épisodes de chaleur intense.

Le cadre envisagé serait le suivant :

Niveau d'alerte	Mesure d'organisation du travail	Réduction indicative du temps de travail
Vigilance jaune / pic de chaleur	Horaires décalés et pauses supplémentaires	0 à 1 h/jour
Vigilance orange / canicule	Travail principalement le matin/Fin de journée précoce & pauses renforcées	2 h/jour
Vigilance rouge / canicule extrême	Arrêt des travaux physiques exposés pendant les heures les plus chaudes	4 h/jour
Situation extrême localisée	Suspension des travaux physiques extérieurs les plus pénibles	jusqu'à 6 h/jour

En outre, ce dispositif ne concernerait que les travailleurs cumulant travail en extérieur, activité physique significative et exposition directe au soleil ou à la chaleur. Il concernerait ainsi principalement les travailleurs des secteurs du BTP, de l'agriculture, de l'entretien des espaces verts, de la voirie et de la collecte des déchets, ainsi que ceux de la manutention en extérieur, des services de livraison non essentiels, de certains services de transport, de la pêche et de certaines activités liées à la sécurité. Au total, un tel dispositif concernerait potentiellement 3,5 millions de travailleurs.

La mise en place d'un tel dispositif coûterait environ 1,1 milliard d'euros

2.
PROTÉGER LES PLUS VULNÉRABLES

MESURE N°3

Mettre en place un service de veille des personnes les plus vulnérables en période de canicule

La canicule de 2003 a mis en lumière la fragilité de nos aînés face à ces phénomènes. Cette année-là, Santé publique France a estimé que 5 000 personnes étaient décédées à cause des pics de chaleur, avec une surreprésentation des personnes âgées, qui représentaient les trois quarts des décès. Aujourd'hui, il paraît essentiel de se mobiliser pour prendre soin d'elles dans ces situations. Mais bien d'autres publics sont particulièrement sensibles à la chaleur : les personnes handicapées ou malades, les femmes enceintes et les enfants.

Il existe en France des fichiers de recensement volontaire des personnes vulnérables, gérés par les mairies. Ces bases de données ne débouchent toutefois pas toujours sur des mesures concrètes à destination des personnes qui y sont inscrites. En effet, les mairies ne disposent bien souvent pas des ressources humaines et matérielles suffisantes pour mettre en place des mesures de prévention efficaces.

Nous proposons donc **de faire en sorte que les agents de La Poste, lors de leur tournée de distribution du courrier, prennent temporairement des mesures spécifiques à destination des personnes concernées.** Ces mesures pourraient aller d'une simple prise de nouvelles à la diffusion d'informations concernant les « oasis de fraîcheur » les plus proches, ou encore la vérification de leur bonne prise de contact avec leur médecin traitant, à l'instar du service payant mis en place par le groupe La Poste, intitulé *« La visite du facteur »*. La mesure que nous proposons relèverait des services publics et serait entièrement prise en charge par l'État ou les collectivités locales.

La mise en place d'un tel dispositif coûterait environ 525 millions d'euros

MESURE N°4

Rendre les piscines et les centres aquatiques municipaux gratuits en période de canicule

En période estivale, certains lieux publics indispensables pour se rafraîchir devraient être facilement accessibles au plus grand nombre. En particulier, les piscines et centres aquatiques municipaux pourraient être considérés comme essentiels.

Pourtant, plusieurs facteurs limitent l'accès à ces équipements, au premier rang desquels figure sur leur prix d'entrée. Aussi, les piscines et centres aquatiques publics pourraient être accessibles gratuitement lors des épisodes caniculaires.

La mise en place d'un tel dispositif coûterait environ 140 millions d'euros

MESURE N°5

Instaurer un service public de location de climatiseurs mobiles pour les personnes les plus vulnérables

Au cours de l'été 2026, une entreprise privée proposait de louer à des particuliers des climatiseurs mobiles alors que ces équipements faisaient l'objet d'une pénurie sur une grande partie du territoire – il a notamment été reproché à cette entreprise d'avoir adopté un comportement spéculatif en pratiquant des prix élevés et d'avoir contribué à la pénurie en raison des volumes de climatiseurs mobiles qu'elle s'était procurés.

Sans qu'il s'agisse de jeter l'opprobre sur ce type d'initiatives privées, nous proposons de les compléter par un service public permettant aux personnes les plus vulnérables d'accéder temporairement à des climatiseurs mobiles, sans reposer sur des critères de marché.

À plus long terme, une réorientation des aides des pompes à chaleur (PAC) eau/air vers les PAC air/air réversibles, qui peuvent également servir de climatiseurs en été, est à envisager.

La mise en place d'un tel dispositif coûterait environ 275 millions d'euros

> « Hors système de santé, la protection d'urgence des plus vulnérables coûterait 940 millions d'euros »

MESURE N°6

Adopter un « Plan blanc climatique » à l'échelle nationale et adapter les infrastructures de santé au changement climatique

L'été 2026 a été particulièrement révélateur des difficultés rencontrées par le secteur hospitalier face aux épisodes caniculaires. *La Fédération hospitalière de France (FHF) rapporte* ainsi de nombreux cas de besoins de renforts temporaires, d'heures supplémentaires effectuées par le personnel hospitalier et d'ouvertures rapides de lits, avec, par exemple, 200 lits supplémentaires ouverts en 48 heures au CHU de Bordeaux. Elle rapporte également une température médiane de 32 °C dans les services d'urgence ayant répondu à l'enquête de Samu-Urgences de France.
De son côté, Santé publique France *documente* une très forte tension sur les soins.

Lors du premier épisode, le nombre de passages aux urgences pour l'indicateur iCanicule a atteint 2 089 en une journée, tandis que le nombre d'hospitalisations liées à cet indicateur a atteint 1 215 en une journée. Au total, 6 351 hospitalisations avaient été enregistrées entre le 18 et le 29 juin, dont les deux tiers concernaient des personnes âgées de 75 ans ou plus.

Nous proposons le déploiement d'un « Plan blanc climatique » à l'échelle nationale, qui regrouperait plusieurs mesures inspirées de celles mises en œuvre durant la crise de la Covid-19. Ce plan serait composé de plusieurs volets.

1. **Un programme de mobilité interrégionale du personnel hospitalier** permettant de déployer des renforts dans les départements connaissant une forte tension. En considérant 5 000 professionnels mobilisés, un tel dispositif coûterait environ 10 millions d'euros par épisode majeur de canicule, soit environ **30 millions d'euros** pour trois épisodes.

2. **La mise en place un système de primes** incitant les médecins libéraux et le personnel hospitalier d'autres régions à travailler pendant les périodes de forte tension. Il s'agit ici de permettre au plus grand nombre de médecins (libéraux ou hospitaliers) de décaler ou d'annuler leurs vacances. À ce sujet, l'expérience de la Covid-19 fournit un précédent concret : en 2020, l'État avait institué une prime exceptionnelle de 1 500 euros pour les agents des établissements publics de santé situés dans les départements les plus touchés et de 500 euros dans les autres départements. En considérant 300 000 personnels concernés par une prime moyenne de 1 000 euros, un tel dispositif coûterait **300 millions d'euros.**

3. **La création une réserve de personnel médical immédiatement mobilisable,** en faisant appel à des médecins libéraux, des médecins militaires, des infirmiers intérimaires, des aides-soignants ou d'éventuels retraités volontaires. Un tel dispositif coûterait environ **75 millions d'euros.**

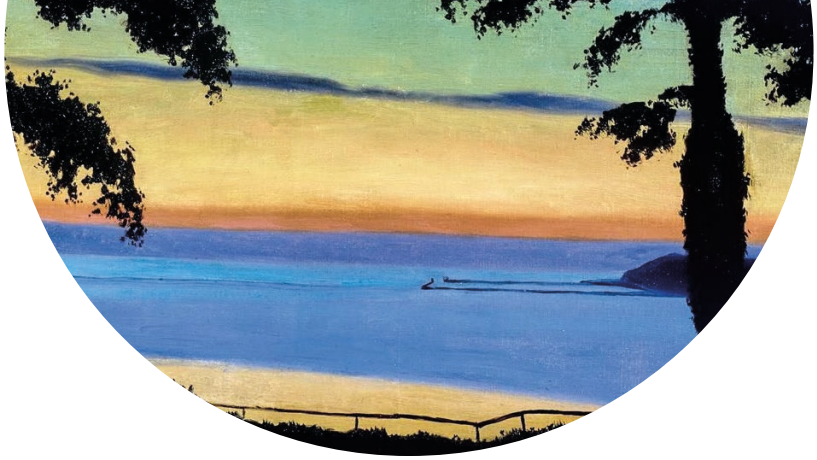
4. **Permettre aux internes d'effectuer davantage de gardes** sous la supervision d'un praticien senior, éventuellement à distance, afin de faire davantage tourner le travail de nuit au sein d'un service. Si une partie de la dépense est déjà prévue dans le financement des gardes, une telle mesure implique néanmoins un coût supplémentaire, permettant de couvrir les heures de garde supplémentaires, les éventuelles indemnités spécifiques et l'organisation de la supervision.

———• ***La mise en place d'un tel dispositif coûterait environ 450 millions d'euros***

Au-delà de la mise en place de ce dispositif d'urgence concernant majoritairement le personnel médical, **il convient également d'estimer les besoins en matière d'adaptation des infrastructures de santé.** L'adaptation de ces infrastructures constitue en effet un enjeu majeur compte tenu des conséquences du changement climatique pour les personnes les plus fragiles.

De surcroît, certaines *études* estiment que, sur les 2 321 structures hospitalières de France, 103 sont potentiellement menacées de fermeture totale ou partielle d'ici 2100 du fait de l'augmentation de l'intensité et de la fréquence des événements climatiques extrêmes. Il s'agit donc d'adapter ces bâtiments au plus vite. À ce sujet, le *rapport de l'IGAS* identifie entre 3 et 4 milliards d'euros d'investissements immobiliers annuels pour les établissements de santé, au sein desquels 15 % devraient être orientés ou réorientés vers l'adaptation climatique. À cela s'ajoutent les besoins concernant les établissements médico-sociaux particulièrement exposés aux épisodes de chaleur, ainsi que les équipements de rafraîchissement et les mesures rapides qui ont pu être prises au cours des épisodes caniculaires de 2026. Ces dernières ont coûté, d'après la FHF, environ 100 millions d'euros en 2026. Sous ces hypothèses, l'adaptation des infrastructures de santé coûterait aux finances publiques environ 875 millions d'euros.

> Ainsi, au total, le déploiement d'un « Plan blanc climatique » associé à des mesures d'adaptation des infrastructures de santé, coûterait 1,325 milliard d'euros.



3.
ADAPTER L'ESPACE ET LES BÂTIMENTS PUBLICS

Dans leur immense majorité, les villes françaises ont été construites avant que la problématique du réchauffement climatique ne soit connue. Pourtant, la sensibilité des grandes villes aux fortes chaleurs constitue l'un des enjeux majeurs des prochaines décennies en France. Cette sensibilité particulière s'explique notamment par le phénomène d'îlot de chaleur urbain, provoqué par la concentration des activités humaines et la présence de matériaux qui absorbent la chaleur le jour et la restituent la nuit. Il en résulte un écart de température important entre la ville et la campagne : l'été, l'air en centre-ville est en moyenne 2 à 3 °C plus chaud que dans la campagne alentour, avec des écarts pouvant parfois atteindre 10 °C, comme à Paris lors des fortes canicules. Or, cette surchauffe a des conséquences sur la santé et le bien-être des habitants, ainsi que sur les activités économiques (métiers du bâtiment, tourisme, secteurs particulièrement exposés à la chaleur, etc.). Par ailleurs, elle aggrave la pollution atmosphérique en favorisant la formation d'ozone.

Dès lors, il est nécessaire d'adapter l'urbanisme, les espaces publics, l'architecture, les infrastructures et l'habitat afin que les villes demeurent habitables. Sans cela, il est à craindre que, comme l'écrit l'urbaniste Sylvain Grisot dans *son ouvrage* consacré à l'adaptation des territoires, « les canicules menacent nos villes d'obsolescence climatique ».

Si quelques villes, comme la Métropole de Lyon, ont déjà engagé des efforts de végétalisation – 200 000 arbres plantés entre 2020 et 2025 –, dans la plupart des cas, le rythme reste beaucoup trop lent au regard de la trajectoire de réchauffement. Par ailleurs, si la végétalisation est essentielle, elle ne constitue pas à elle seule l'ensemble des mesures rapides et concrètes qui pourraient être mises en place pour éviter que les villes ne deviennent invivables lors des périodes de canicule. C'est notamment ce que montrent les villes les plus avancées en matière d'adaptation, comme Barcelone ou Séville en Espagne, ou encore Phoenix aux États-Unis.

C'est en nous inspirant de ces exemples étrangers que nous proposons et chiffrons les mesures qui suivent. Nous nous restreignons ici au déploiement de ces mesures dans les 61 agglomérations de plus de 200 000 habitants de la France métropolitaine.

MESURE N°7

Déployer des ombrières dans les grandes métropoles françaises

Nous nous inspirons ici de *ce qui a été mis en place* dans la ville de Barcelone, qui a installé 40 000 m² de voilages afin de créer de l'ombre sur ses principales places et rues. L'installation de ce type de dispositif peut permettre de réduire la température ressentie de 8 °C à 12 °C par rapport à une zone en plein soleil.

Si ce dispositif présente des avantages, il doit néanmoins être conçu avec précaution, et devrait être réservé en priorité aux rues et places piétonnes ou à circulation très limitée afin d'éviter la stagnation des particules fines, qui représentent déjà un risque sanitaire majeur en ville.

La mise en place d'un tel dispositif coûterait environ 290 millions d'euros

MESURE N°8

Débétonner les cours d'école pour en faire des « oasis de fraîcheur »

Dans *un précédent rapport* consacré à la réduction de l'artificialisation, nous mettions en avant le potentiel sous-exploité des écoles. Dans le même esprit, nous proposons de débétonner les cours d'école et de les arborer afin d'en faire des « oasis de fraîcheur » accessibles à tous en dehors des temps scolaires.

La mise en place d'un tel dispositif coûterait environ 3,4 milliards d'euros

MESURE N°9

Adapter les écoles, collèges, lycées et mairies avec des solutions rapides en attendant la rénovation thermique complète des bâtiments

L'épisode que nous venons de vivre en 2026 a mis en évidence le degré d'impréparation du système scolaire français face aux vagues de chaleur, toujours plus intenses et plus précoces. Le constat n'est pourtant pas nouveau. À l'échelle globale, l'Unicef a alerté, dans un *rapport* publié en 2023, sur le fait qu'un enfant sur deux en Europe et en Asie centrale est régulièrement exposé à des vagues de chaleur. L'organisation précise : « Ils sont les plus vulnérables à ces vagues car leur température corporelle augmente beaucoup plus vite et plus fortement que celle des adultes. Les vagues de chaleur affectent également leur capacité à se concentrer et à apprendre, ce qui met en péril leur éducation ».

La question de l'exposition des écoles aux vagues de chaleur est donc déterminante pour l'avenir, surtout lorsque l'on sait que les épisodes les plus intenses pourraient toucher 100 % des écoles maternelles dans les Bouches-du-Rhône, en Seine-Saint-Denis, à Paris et en Gironde (Ecoact, *2023*). D'ores et déjà, des examens ont dû être annulés ou déplacés en raison de conditions climatiques incompatibles avec leur tenue. En plus des bâtiments scolaires, nous nous intéressons également aux mairies, qui pourraient être envisagées comme des refuges de fraîcheur.

Si l'isolation thermique des bâtiments reste, à long terme, la solution à privilégier, nous préconisons ici l'installation de brasseurs d'air, la végétalisation des abords des fenêtres, l'installation de volets ou de stores brise-soleil et la mise en place de distributeurs d'eau fraîche. Généralisées à l'ensemble des écoles maternelles et primaires, aux collèges, lycées et mairies de France, ces mesures coûteraient respectivement :

- 1,1 milliard d'euros pour l'installation des brasseurs ;
- 400 millions pour la végétalisation des bords de fenêtres ;
- 1,1 milliard pour l'installation de volets et de stores brise-soleil ;
- 400 millions pour l'installation de distributeur d'eau fraîche.

La mise en place d'un tel dispositif coûterait environ 3 milliards d'euros

MESURE N°10

Étendre les horaires des « oasis de fraîcheur » déjà existantes

Au cours de l'épisode caniculaire que nous avons vécu durant l'été 2026, plusieurs municipalités ont étendu les horaires d'ouverture des parcs et jardins municipaux. C'était notamment le cas *à Paris*. Nous proposons ici de généraliser cette mesure d'extension des horaires à tous les lieux publics qui pourraient servir d'oasis de fraîcheur dans les grands centres urbains. En particulier, nous chiffrons cette mesure pour les bibliothèques et médiathèques, les parcs municipaux, les musées, les cinémas municipaux et les mairies de toutes les agglomérations de plus de 200 000 habitants de France métropolitaine.

La mise en place d'un tel dispositif coûterait environ 225 millions d'euros

MESURE N°11

Inciter les cinémas privés à offrir, en période de canicule, des billets à prix réduits afin de permettre au plus grand nombre d'y avoir un accès facilité

Si le Code du cinéma encadre notamment les formules d'accès et la tarification, il ne donne pas à une commune le pouvoir général de fixer unilatéralement le prix des billets des cinémas privés. Nous nous inspirons donc d'une proposition formulée en 2022 par la mairie du 10e arrondissement de Paris, qui a trouvé une traduction très concrète en juin 2026 : l'opération « *Ciné-clim* », organisée pendant un épisode de fortes chaleurs, a permis à trois cinémas – l'Archipel, le Brady et le Louxor – de proposer gratuitement 1 300 places à certains publics vulnérables.

La généralisation d'une telle mesure pourrait prendre la forme suivante : lorsqu'un niveau de vigilance canicule prédéfini est déclenché, les cinémas volontaires signent une convention avec la collectivité. Ils proposent alors un quota de places gratuites ou très fortement réduites, tandis que la collectivité compense l'exploitant selon un forfait par entrée.

La mise en place d'un tel dispositif coûterait environ 15 millions d'euros

4.
ADAPTER LE PARC LOCATIF

Il apparaît de plus en plus évident aujourd'hui que le confort d'été devient tout aussi important que le « confort d'hiver ». Plusieurs collectifs citoyens ont d'ailleurs émergé ces dernières années pour dénoncer les logements qui se transforment chaque été en « bouilloires thermiques ». Il s'agit également d'un enjeu de justice sociale. D'après l'ONG *Oxfam*, certaines catégories de personnes sont particulièrement concernées : les populations précaires urbaines, les jeunes de 18 à 24 ans et les personnes âgées, qui « sont plus généralement locataires et donc disposent d'une capacité moindre à s'adapter ». C'est la raison pour laquelle il devient urgent d'adapter au plus vite le parc de logements, en particulier le parc locatif.

MESURE N°12

Adapter le parc de logements sociaux aux épisodes caniculaires

Le parc de logements sociaux en France compte actuellement environ 5,4 millions de logements. D'après *l'Union sociale pour l'habitat* (USH), 44 % ne sont équipés ni de volets ni de stores et 97,2 % ne disposent d'aucun brasseur d'air. Or, pour faire face à des épisodes caniculaires qui s'intensifient, l'un des objectifs prioritaires serait d'équiper la totalité des logements de dispositifs d'occultation et d'installer au moins un brasseur d'air dans une pièce de chaque logement.

La mise en place de cette mesure coûterait 1,3 milliards d'euros

MESURE N°13

Favoriser l'adaptation du parc locatif privé aux épisodes caniculaires

Nous proposons ici de modifier le droit afin de permettre à un locataire d'adapter son logement lorsque celui-ci est considéré comme une « bouilloire thermique ». Concrètement, il s'agirait d'autoriser le locataire à demander au propriétaire la réalisation ou l'autorisation de dispositifs de protection contre la chaleur. Les solutions pourraient différer selon l'exposition du logement, les besoins et les possibilités d'aménagement. Les dispositifs concernés pourraient notamment comprendre des volets, des stores, des protections solaires, des films solaires, des rideaux thermiques, des brasseurs d'air fixes, des dispositifs de ventilation, des protections de balcons ou tout autre équipement sobre permettant de réduire la surchauffe.

Le propriétaire serait ensuite tenu de répondre dans un délai court, par exemple une dizaine de jours à compter de l'annonce officielle d'une vague de chaleur justifiant le placement en vigilance orange ou rouge canicule. À défaut de réponse, l'accord serait réputé acquis pour les dispositifs réversibles ne portant atteinte ni au gros œuvre ni à la sécurité de l'immeuble.

Il s'agit là d'un dispositif purement législatif. La mise en place de cette mesure aurait un coût nul pour les finances publiques

5.
PROTÉGER DES RISQUES CLIMATIQUES

La saison des feux de forêt de 2026 a remis au premier plan à la fois la question de l'adéquation des moyens de la sécurité civile face à un risque appelé à s'étendre géographiquement et dans le temps, et celle de l'assurabilité de ces risques climatiques. Dès le début de l'été, les représentants des sapeurs-pompiers ont alerté sur les tensions pesant sur les effectifs, les difficultés de relève lors des incendies prolongés et le vieillissement du parc de véhicules. Du côté des moyens aériens, l'été 2026 a également mis en évidence les contraintes pesant sur la disponibilité de la flotte, alors que l'État avait engagé le renouvellement des aéronefs et des matériels terrestres. En parallèle, l'administration *souligne* l'importance de la prévention, notamment à travers les obligations légales de débroussaillement (OLD) et les infrastructures de défense des forêts contre les incendies. C'est pour répondre à ces constats que nous envisageons les mesures suivantes.

MESURE N°14

Augmenter la flotte de véhicules et Canadairs spécifiquement destinés à la lutte contre les incendies

Selon *les données compilées* par la CGT des SDIS, la France a perdu 1 000 camions-citernes contre les feux de forêt en 16 ans, entre 2004 et 2020. Face à l'intensification des conséquences du dérèglement climatique, il convient de remettre la sixième puissance mondiale à niveau, voire de la doter de moyens matériels supplémentaires. Nous proposons donc ici que la France aille au-delà d'un simple retour à son niveau de 2004 et adapte ses moyens aux risques actuels, mais surtout à ceux à venir. Pour ce faire, nous retenons l'hypothèse haute de l'achat de 1 300 camions-citernes. La mise en place de cette mesure coûterait 390 millions d'euros. Par ailleurs, face à l'intensification des feux de forêt partout dans le monde, de nombreux pays cherchent à renouveler ou à développer leur flotte de Canadair. Or, l'unique entreprise qui fabrique des Canadair dans le monde, *De Havilland, a indiqué* à plusieurs reprises ne pas être en mesure de répondre à l'afflux de commandes dans les délais qui lui sont demandés – augmenter notre flotte n'est donc pas qu'une question budgétaire. En faisant abstraction de cette contrainte l'achat de 4 nouveaux Canadairs coûterait au finances publiques 240 millions d'euros.

La mise en place de cette mesure coûterait, au total, 630 millions d'euros

MESURE N°15

Augmenter les moyens humains des pompiers et de la sécurité civile

Les syndicats réclament actuellement 21 700 sapeurs-pompiers professionnels (SPP) supplémentaires. Ce chiffre correspond à l'ordre de grandeur *du scénario de l'IGA,* qui estimait à plus de 22 000 le nombre de SPP supplémentaires nécessaires si les gardes aujourd'hui assurées par des volontaires devaient être professionnalisées, conformément à l'application du droit européen sur le temps de travail.

La mise en place de cette mesure coûterait 1,1 milliard d'euros

MESURE N°16

Rendre effectives les obligations légales de débroussaillement et la mise en place de pare-feu avec les zones habitées

Deux éléments sont souvent mis en avant par les experts de la prévention des feux de forêt pour en limiter la propagation.

- D'un côté, les obligations légales de débroussaillement (OLD) constituent un levier essentiel de prévention des incendies : en réduisant la quantité de combustible autour des habitations, elles diminuent l'intensité du feu, ralentissent sa propagation et facilitent l'intervention des pompiers. L'*ONF* les présente comme « la mesure préventive la plus efficace » pour protéger les habitations et leurs occupants, tandis que les retours d'expérience montrent que 90 % des maisons détruites lors des feux de forêt se situent sur des terrains mal ou pas débroussaillés.
- De l'autre, la création de pares-feux et de discontinuités dans la végétation, en particulier dans les interfaces entre espaces habités et forêts, permet de limiter la propagation des flammes. C'est notamment un point sur lequel insiste la géographe Pauline Vilain-Carlotti dans son récent ouvrage *L'Épreuve du feu*.

Les OLD et les pares-feux doivent donc être envisagés comme des composantes essentielles d'une politique de prévention et de gestion des espaces forestiers.

La mise en place de cette mesure coûterait 350 millions d'euros

MESURE N°17

Mieux réguler le marché de l'assurance habitation pour maintenir une couverture suffisante dans les zones à risque

À cause de l'intensification des risques climatiques, certaines zones comme la Gironde, les Hauts de France ou l'Outre-mer deviennent ainsi peu attractives pour les assureurs et pourraient devenir non assurables. Parce que le marché de l'assurance est libre, certains assureurs peuvent refuser de couvrir des risques spécifiques ou certains territoires, ou proposer des tarifs prohibitifs. Nous proposons de reprendre le Scénario 1

↳ du *rapport* du HCSP (2025) sur la mutualisation des risques climatiques, qui suggère une régulation importante des assureurs, en imposant par exemple un socle minimal de couverture dans l'ensemble des contrats, une aide à l'assurance pour les plus précaires, ou en intégrant pour la première fois dans la gestion des risques climatiques par l'État le recul du trait de côte, qui devrait concerner près de 5 000 logements d'ici à 2050. En intervenant sur le marché de la réassurance et en régulant celui de l'assurance, l'État maintient l'assurabilité des risques climatiques sur le marché.

Ce scénario a été chiffré par le HCSP à 1,3 milliard d'euros, financé par une augmentation de la taxe Gemapi, une réaffectation du prélèvement Barnier et une augmentation de son taux.

6. ASSURER LE SECTEUR AGRICOLE

MESURE N°18

Réformer l'assurance agricole pour mieux prendre en compte les risques climatiques extrêmes et intégrer des mesures incitatives de prévention

Après la sécheresse et les canicules de l'été 2026, environ 80 % des exploitants restent non assurés. En outre, le décret du 5 décembre 2025 programme une baisse continue de l'indemnisation publique des non-assurés jusqu'en 2028 (jusqu'à 14 % pour les grandes cultures), sans que cela suffise à déclencher une adhésion massive. En parallèle de ce système d'assurance défaillant, l'enveloppe de l'Indemnité de solidarité nationale a dû être renflouée de 400 millions d'euros en 2026 après avoir été divisée par deux dans le budget initial, signe d'un système sous tension budgétaire chronique.

Nous proposons de réformer l'assurance agricole, en achevant la transition du modèle espagnol « France Agriclimat » qui prévoyait un pool d'assurance par l'ordonnance de 2022 ; en instaurant une garantie de l'État confiée à la CCR sur le modèle de la surprime CatNat qui s'ajouterait au mécanisme de déclenchement à trois niveaux, cohérent avec l'architecture actuelle du risque (aléas courants / significatifs / catastrophiques) ; et en rendant l'assurance obligatoire pour augmenter la mutualisation des risques, par exemple en les conditionnant à une part des paiements directs de la PAC.

↳ En outre, cette assurance universelle doit être adossée à des mécanismes de prévention et d'adaptation des cultures et des cheptels. Cela peut se faire en intégrant au cahier des charges du pool un système de bonus-prime qui couvrirait l'adaptation des bâtiments d'élevage (suppression bardage, ventilation mécanique, etc.) et la gestion de l'eau et des cultures fourragères (généralisation de la pratique des couverts, priorité aux betteraves fourragères, etc.). Cela peut se faire aussi en fléchant une partie des excédents techniques du pool et de la marge de réassurance de la CCR vers un fonds de prévention agricole dédié, dans la continuité du Fonds hydraulique agricole déjà doté par le ministère, pour financer ces investissements structurants.

Enfin, la subvention actuelle est uniforme et ne tient pas compte de la capacité contributive réelle des exploitants, alors que les plus fragiles économiquement sont statistiquement les moins assurés. Nous proposons donc d'instaurer une modulation du taux de subvention selon des critères objectifs de fragilité économique (revenu agricole, taille de l'exploitation, exposition climatique du territoire), portant le taux de prise en charge jusqu'à 85-90 % pour les exploitations les plus précaires, au-delà du différentiel actuel réservé aux seuls jeunes agriculteurs.

La mise en place de cette dernière mesure coûterait 50 millions d'euros par an aux finances publiques

7. PROTÉGER LA BIODIVERSITÉ

De même que les conséquences du réchauffement climatique vont affecter la totalité de la biosphère, il est illusoire de prétendre adapter les sociétés humaines séparément du reste du vivant, avec lequel nous avons évolué.
La prise en compte de l'interdépendance entre les espèces et les écosystèmes dans l'adaptation au changement climatique ne va pourtant pas de soi. L'historien des sciences Jacob Hamblin rappelle ainsi que « la plupart de ce qu'on considère aujourd'hui être de la littérature sur l'environnement parle en fait de survie humaine » (*Hamblin*, 2013). Pourtant, adopter une vision globale de l'adaptation suppose de reconnaître que le vivant non humain et les écosystèmes rendent le monde habitable pour nous, et qu'il ne pourra le rester que si nous sommes capables de faire en sorte qu'ils s'adaptent également. Les mesures qui suivent s'attachent donc à faire respecter ce principe.

MESURE N°19

Créer des réserves naturelles temporaires pour permettre à la biodiversité de se régénérer après des évènements climatiques extrêmes

Nous proposons ici de créer un nouveau statut de **« zone temporaire de régénération écologique post-catastrophe »**. Un tel dispositif permettrait de placer temporairement les zones affectées par des événements climatiques sous un régime particulier, permettant de limiter certains usages, de mettre en place une surveillance dédiée et une signalétique spécifique, d'assurer un suivi écologique et de prévoir la levée automatique du dispositif après quelques années. Ce dispositif pourrait être déclenché par arrêté préfectoral ou par un dispositif réglementaire équivalent, pour une durée de deux à cinq ans. Il pourrait en particulier être pertinent dans le cas des incendies, car, pour partie, la régénération peut être spontanée.

La mise en place de cette mesure coûterait 10 millions d'euros

MESURE N°20

Respecter le débit réservé des rivières

En finir avec une vision anthropocentrée de l'adaptation se traduit, par exemple, par le respect du « débit réservé » des rivières, d'ailleurs inscrit dans le droit. Il s'agit du débit minimal obligatoire que les propriétaires ou gestionnaires d'ouvrages doivent maintenir dans les cours d'eau afin de préserver leur fonctionnement et celui des écosystèmes, tout en permettant la satisfaction des différents usages de l'eau.

Cette obligation concerne également les températures de rejet des eaux de refroidissement des centrales thermiques, qui sont souvent dépassées en raison d'arrêtés préfectoraux. Une autre façon de procéder consisterait à privilégier les diminutions de puissance des centrales et les délestages électriques.
Cette mesure n'a pas été chiffrée.

CONCLUSION

—

RÉPARER, INVESTIR ET PROTÉGER MAINTENANT

L'adaptation ne se fera pas « toute seule » et différer les investissements ne sera jamais une bonne option : c'est le message que nous souhaitons faire passer alors que le Projet de Loi de Finances pour 2027 commence à se dessiner. Les canicules et sécheresses de cet été ont déjà coûté près de 20 milliards d'euros à la France et 113 milliards d'euros au niveau européen (*Allianz,* 2026), cette impréparation pourrait renchérir cette facture de manière non-linéaire.

Si ces mesures mériteraient sans doute d'être adoptées au plus vite pour éviter de revivre les conséquences dramatiques que l'été 2026 a imposées à nos concitoyens, elles ne doivent pas être considérées comme des mesures à la marge, adoptées sans suite pour que rien ne change vraiment. Il ne faut en effet jamais perdre de vue que l'adaptation ne doit pas être cantonnée à l'urgence. À long terme, elle peut et doit être une occasion de transformation profonde des sociétés, en misant sur de nouvelles alliances avec le vivant, sur la solidarité, la justice sociale et la démocratie. Pour cela, nous pouvons aussi nous inspirer des initiatives qui émergent, des démarches collectives et des expérimentations en cours. Elles montrent qu'en matière d'adaptation, une profonde et authentique métamorphose n'est pas seulement souhaitable et possible : elle est déjà à l'œuvre.

L'adaptation, enfin, ne signifie évidemment pas baisser la garde ni réduire l'effort en matière de réduction des émissions : ces 15 milliards d'euros s'ajoutent aux 66 milliards d'euros pour la décarbonation du rapport Pisani-Ferry et Mahfouz (*2023*), et aux mesures de long terme qu'il faut engager dès à présent pour l'adaptation, la transition juste, et la protection de la biodiversité. Dans une logique planificatrice et programmatique, il faut impérativement lier atténuation et adaptation afin de mettre en avant les solutions qui permettent d'agir sur les deux tableaux, comme la végétalisation urbaine, la plantation de forêts, la restauration de zones humides ou la rénovation énergétique des

AUTEURS

Romain Schweizer

Romain Schweizer est chef de projet « politiques environnementales » au sein de l'Institut Avant-garde.

Il est diplômé de l'Université Paris-Dauphine et de l'ENSAE. Il a soutenu une thèse sous la direction de Pierre-Noël Giraud avant de rejoindre le département d'économie de France Stratégie pour participer à la rédaction du rapport Pisani-Ferry & Mahfouz.

Mathilde Viennot

Mathilde Viennot est co-fondatrice et directrice scientifique de l'Institut Avant-garde.

Docteure en économie après une thèse sur l'accumulation de dette et les défauts souverains sous la direction de Daniel Cohen, elle a travaillé à France Stratégie sur les questions de soutenabilités, de planification écologique, d'inégalités environnementales et d'avenir de la Sécurité sociale, et plus globalement sur les enjeux sociaux liés à la transition écologique.

Cette note a été rédigée grâce aux conseils recueillis auprès d'Amaury Fievez (ACTEE – FNCCR) , Philippe Drobinski (CNRS, Membre du GIEC), Vincent Viguié (CIRED), Pauline Vilain-Carlotti (chercheuse indépendante spécialiste des feux de forêt), Jean Daniélou (Mines Paris-PSL) et Camille Salesse (Université de Montpellier). Nous tenons à les remercier pour l'aide précieuse qu'ils nous ont apportée au cours des entretiens que nous avons eus avec eux.

CONTACTS

PRESSE

Clara Leonard

—

Directrice générale
Institut Avant-garde
clara.leonard@institutavantgarde.fr
+33 7 72 18 24 72

AUTEURS

Romain Schweizer

—

Chef de projet
romain.schweizer@institutavantgarde.fr
+33 7 68 12 76 22

Mathilde Viennot

—

Directrice scientifique
mathilde.viennot@institutavantgarde.fr
+33 6 87 95 15 76

CRÉDITS PHOTO

Couverture, pages 3, 5, 7, 10, 13, 17 et 19 :
Félix-Vallotton, *Soir Côte de Grâce*, 1917

page 10, 12, 21 :
Robert Delaunay, Formes Circulaires: Soleil, Lune, 1912

INSTITUT
AVANT-GARDE