

# TENIR LE CAP DE LA DÉCARBONATION, ■ **PROTÉGER LA POPULATION**

## **RÉSUMÉ EXÉCUTIF**

---

# RÉSUMÉ EXÉCUTIF

---

Les Français affichent une forte inquiétude vis-à-vis du changement climatique, dont les impacts s'aggravent. Alors que l'exposition accrue de la population, des écosystèmes, des infrastructures et des activités économiques à ses conséquences présente des risques majeurs pour la société, il devient crucial que l'action climatique protège efficacement les ménages et les entreprises. Celle-ci doit tenir le cap de la décarbonation et renforcer l'adaptation pour anticiper les caractéristiques à venir d'un climat qui se réchauffe vite.

La France a connu, pour la première fois en 2023 (hors crise Covid), un rythme de baisse de ses émissions de gaz à effet de serre dont l'ampleur - si elle se maintient dans les années à venir - est cohérente avec une trajectoire de décarbonation permettant d'atteindre ses objectifs pour 2030. Les choix sociaux et économiques nécessaires pour tenir le cap de la décarbonation dans la durée commencent à se dessiner en France, dans un contexte également caractérisé par une attention accrue aux questions de réindustrialisation et de souveraineté énergétique et alimentaire.

Ces évolutions encourageantes ne pourront se maintenir que sous certaines conditions. Les conditions de réussite de l'action pour le climat, dans la durée, comprennent : la lisibilité et la cohérence dans le temps ; la mise en place de trajectoires d'incitations publiques (dont une trajectoire des prix du carbone), d'investissements verts, de renouvellement des infrastructures et de régénération des écosystèmes forestiers ; et l'anticipation des besoins de résilience et des contraintes sur les ressources en eau et la biomasse.

Actuellement, le retard de plus d'un an dans la publication des documents cadres relatifs à l'énergie et au climat entraîne des dérives de calendrier et un manque de clarté et d'appropriation des objectifs à horizon 2030. Ni la loi de programmation énergie et climat, ni

la Stratégie française énergie et climat, ni la 3<sup>e</sup> Stratégie nationale bas carbone, ni le 3<sup>e</sup> Plan national d'adaptation au changement climatique, ni la 3<sup>e</sup> Programmation pluriannuelle de l'énergie n'ont été formellement adoptés, en dépit des obligations législatives. Le renouvellement de ces documents cadres est désormais urgent pour maintenir la structuration de la politique nationale de réduction des émissions et d'adaptation au changement climatique et donner à chaque acteur la visibilité nécessaire pour agir en cohérence dans la durée. Le Haut conseil pour le climat exprime une vive préoccupation sur ces délais qui fragilisent la crédibilité de la politique climatique de la France.

Malgré ces retards, l'évolution du cadre d'action des politiques publiques et des émissions sur la période du 2<sup>e</sup> budget carbone (2019-2023) permet de conclure pour la première fois que l'objectif 2030 du paquet *Fit for 55* est accessible, à condition de consolider rapidement et de poursuivre les efforts actuels dans la durée, mais aussi de préserver les capacités d'absorption des puits de carbone forestiers. Cependant, un renforcement des actions structurelles est indispensable, avec un cap clair pour la décennie 2030-2040, pour se doter de la capacité d'atteindre la neutralité carbone d'ici 2050. L'alignement des politiques en place avec l'atteinte de l'objectif de neutralité carbone d'ici 2050 est actuellement insuffisant.

Les efforts d'adaptation commencent à être institutionnalisés en France, mais restent en décalage par rapport aux vulnérabilités et aux besoins, comme le montre l'aggravation des impacts au cours des dernières années. Un changement d'échelle dans l'adaptation, combiné aux efforts de décarbonation, est essentiel pour mieux anticiper les conséquences du réchauffement et limiter les impacts pour les ménages et les entreprises.

---

**LES FACTEURS CLIMATIQUES GÉNÉRATEURS D'IMPACTS SE MULTIPLIENT, S'INTENSIFIENT ET SE CUMULENT EN FRANCE, EN EUROPE ET DANS LE MONDE, ET LEURS IMPACTS POUR LA SOCIÉTÉ ET LES ÉCOSYSTÈMES S'AGGRAVENT. EN OUTRE, LES INÉGALITÉS FACE À CES EXPOSITIONS, SELON LES MÉNAGES, LES ENTREPRISES OU LES ACTIVITÉS PROFESSIONNELLES, SONT PORTEUSES D'IMPORTANTES RISQUES SOCIAUX POUR LA POPULATION ET LES TERRITOIRES, DANS UN CONTEXTE OÙ LE CHANGEMENT CLIMATIQUE, EN S'AGGRAVANT RISQUE D'AMPLIFIER LES PERTES ET DOMMAGES SI LES BESOINS SPÉCIFIQUES D'ADAPTATION NE SONT PAS PRIS EN COMPTE.**

---

Les impacts du changement climatique se multiplient, s'intensifient et se cumulent en France, en Europe et dans le monde et leurs conséquences pour la société s'aggravent. Les besoins d'adaptation s'accroissent avec chaque incrément de réchauffement supplémentaire et seront d'autant plus importants et coûteux qu'ils seront pris en considération tardivement.

- Au cours de la dernière décennie, la France a fait l'expérience de l'aggravation d'un ensemble d'impacts attribuables au changement climatique dû aux activités humaines, notamment ceux induits par les extrêmes chauds (canicules, sécheresse des sols, feux de végétation) et les différents types d'inondations (pluies extrêmes, débordements de cours d'eau, submersions littorales). Il est attendu que plus le niveau de réchauffement planétaire augmente, plus ces risques augmentent.
- Les événements extrêmes à forts impacts de 2022 et 2023 comme ceux de la dernière décennie ont mis en évidence des vulnérabilités importantes pour l'approvisionnement en eau, la production agricole, la santé (surmortalité, propagation de maladies à vecteur pour les humains et les animaux), l'habitabilité de certains territoires, les forêts et les infrastructures.
- Certains territoires français, notamment ceux qui ont été fréquemment inondés, ont déjà atteint les limites de leurs capacités d'adaptation au changement climatique du fait de la combinaison de l'accroissement de la sinistralité liée au changement climatique et du désengagement de certains assureurs. Sans adaptation du système assurantiel français, les pertes et les dommages non indemnisés risquent d'augmenter et de s'étendre à davantage de territoires. Plusieurs limites d'adaptation ont été atteintes en matière

d'accès à la ressource en eau dans certains pays voisins de la France (Espagne, Italie, Maroc) et localement en France.

Les inégalités face à ces expositions selon les ménages, les entreprises ou les activités professionnelles risquent de s'aggraver si leurs besoins spécifiques d'adaptation ne sont pas pris en compte.

- L'aménagement des villes n'évolue pas suffisamment vite, ni de manière suffisamment transformationnelle pour être à l'échelle du besoin de rafraîchissement des habitants des zones urbaines denses et pour limiter les nouveaux risques d'inondations liés à l'intensité des précipitations.
- Les inégalités d'exposition aux risques climatiques sont à prendre en compte. Ainsi, certains groupes comme les nourrissons et jeunes enfants, les femmes enceintes, les personnes âgées, les personnes isolées, les personnes en situation de handicap, les ménages pauvres ou à faibles revenus, les personnes souffrant de maladies chroniques, les personnes isolées socialement, les personnes travaillant en extérieur, les personnes travaillant avec des machines générant de la chaleur, les travailleurs saisonniers, les personnes en habitat précaire sont particulièrement exposés aux risques climatiques. De même, certains territoires ultra-marins cumulent différents facteurs de vulnérabilité (pénurie de personnel de santé, manque d'infrastructures d'assainissement ou d'équipements hospitaliers).
- Ces inégalités accroissent les problèmes de santé publique. Les personnes âgées, les nourrissons et les jeunes enfants sont plus sujets à la déshydratation, ce qui les rend plus vulnérables en cas de vagues de chaleur extrêmes. En outre, les chaleurs extrêmes sont associées à une augmentation des

problèmes de santé mentale et les très fortes chaleurs augmentent le risque de naissance prématurée. Ces situations mettent en tension les services publics, de santé, d'éducation, et de

maintenance des infrastructures qui ne sont plus à même de garantir la continuité de leurs activités en cas d'événements extrêmes, dont l'occurrence et l'intensité augmentent.

---

**L'ADAPTATION EST EN COURS D'INSTITUTIONNALISATION ET DE PÉRENNISATION AVEC UN SERVICE DE L'ÉTAT DÉDIÉ À SON PILOTAGE, UN CENTRE DE RESSOURCES ET DES SERVICES CLIMATIQUES. NÉANMOINS, LE DÉCALAGE SE CREUSE ENTRE LES MESURES PRISES POUR FAIRE FACE AUX IMPACTS DU CHANGEMENT CLIMATIQUE ET LES BESOINS D'ADAPTATION CAR LES ALÉAS CLIMATIQUES INDUITS PAR LE RÉCHAUFFEMENT S'INTENSIFIENT PLUS RAPIDEMENT QUE LES MOYENS MIS EN ŒUVRE POUR EN LIMITER LES IMPACTS.**

---

L'élaboration du plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) est marquée par un élargissement de la participation à une plus grande diversité d'acteurs et la consultation du Conseil national de la transition écologique (CNTE) à chaque étape, mais le calendrier de préparation du 3<sup>e</sup> PNACC, qui a débuté en avril 2022 et dont la publication est toujours attendue, ne prend pas assez en compte l'urgence à agir.

- Le processus d'action publique est peu lisible et rendu confus par l'accumulation de consultations qui ne s'appuient pas sur un diagnostic de vulnérabilité au changement climatique et l'absence de publication des résultats des concertations et réunions de travail.
- Les difficultés d'articulation de la politique d'adaptation entre les échelles nationale et locales freinent la montée en compétence des acteurs locaux et la mise en œuvre d'actions d'adaptation dans les territoires, bien que le lancement du service adaptation regroupant l'expertise des opérateurs de l'État en un guichet unique pourrait constituer une avancée significative vers un service public de l'adaptation capable de répondre aux besoins de renforcement de capacités.

Le développement d'une trajectoire de référence constitue une avancée importante pour définir les besoins d'adaptation à l'échelle de la France. En anticipant un réchauffement en France de 4°C d'ici 2100, elle devra faciliter l'opérationnalisation et la mise en

cohérence des actions d'adaptation lorsqu'elle sera formellement adoptée dans la loi, la réglementation et les référentiels techniques et qu'elle servira de scénario de référence au PNACC-3.

- La France ne dispose pas d'une évaluation approfondie des risques et vulnérabilités sur les impacts du changement climatique, la dernière évaluation collective datant de 2014. L'actualisation régulière d'un tel rapport est indispensable.
- Alors que les mesures réactives coûtent aujourd'hui plusieurs milliards d'euros par an, l'anticipation de l'augmentation des coûts des impacts et de l'adaptation est nécessaire pour flécher les financements vers les investissements les plus soutenables, éviter de futurs actifs échoués et maintenir une capacité de financement soutenable pour les pouvoirs publics.
- Un cadre juridique favorable à l'adaptation au changement climatique est en construction mais reste à compléter pour faciliter la mise en œuvre effective d'actions d'adaptation à grande échelle, comme en témoignent, par exemple, l'obsolescence ou l'absence de référentiels dans les domaines de l'aménagement du territoire et du logement.
- Les taux des primes d'assurances ne sont actuellement pas conditionnés à la mise en œuvre de mesures d'adaptation au changement climatique et les biens détruits sont reconstruits à l'identique limitant ainsi le rôle de l'assurance comme outil de prévention des risques.

## LA BAISSÉ DES ÉMISSIONS BRUTES DE GAZ À EFFET DE SERRE S'EST ACCÉLÉRÉE SUR LA DERNIÈRE ANNÉE ET SE RAPPROCHE DES RYTHMES ATTENDUS POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS 2030 DE LA FRANCE. IL EST INDISPENSABLE DE TENIR LE CAP DE LA DÉCARBONATION DANS LA DURÉE, TOUT EN RENFORÇANT LES PUIITS DE CARBONE DES SOLS ET DES FORÊTS.

Les émissions brutes de gaz à effet de serre ont baissé de 5,8 % par rapport à 2022 pour atteindre 373 Mt éqCO<sub>2</sub> en 2023, soit 31 % sous leur niveau de 1990, selon les données provisoires du Citepa. Cette baisse de 22,8 Mt éqCO<sub>2</sub> (hors secteur de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la forêt - UTCATF) est plus de deux fois supérieure à la baisse moyenne de 10,9 Mt éqCO<sub>2</sub> par an observée sur la période 2019-2022, et représente ainsi une accélération du rythme de baisse des émissions observées. Les émissions brutes en 2023 sont les plus basses depuis le début des inventaires. Les puits de carbone du secteur UTCATF sont relativement stables, après avoir fortement diminué sur la période 2013-2017, mais demeurent fragilisés par le changement climatique.

- Au moins un tiers (environ 7,5Mt éqCO<sub>2</sub>) de la baisse observée entre 2022 et 2023 s'explique par des facteurs conjoncturels, notamment non-reproductibles, en particulier le retour à la normale de la production électrique après l'arrêt de plusieurs centrales nucléaires et le manque d'eau dans les barrages en 2022. En excluant ces facteurs conjoncturels, la baisse structurelle des émissions brutes est estimée à 15,3 Mt éqCO<sub>2</sub>. Ce nombre correspond à la valeur maximale attribuable aux politiques publiques climatiques. Tous les grands secteurs émetteurs ont vu leurs émissions diminuer en 2023, ainsi que la plupart des sous-secteurs.
- Le 2<sup>e</sup> budget carbone couvrant la période 2019-2023 est en voie d'être respecté pour les émissions brutes (hors UTCATF), selon les données provisoires du Citepa, avec une marge de 100 Mt éqCO<sub>2</sub>. Pour les émissions nettes (incluant le secteur UTCATF), le deuxième budget carbone est en voie d'être dépassé avec un excès de 15 Mt éqCO<sub>2</sub>, du fait de l'affaiblissement très important du puits de carbone forestier. Les secteurs de l'énergie et des bâtiments respectent nettement leurs budgets carbone, alors que les secteurs de l'agriculture, de

l'industrie et des transports les respectent avec peu de marge, et ceux des déchets et de l'UTCATF les dépassent nettement.

- L'empreinte carbone de la France est estimée à 623 Mt éqCO<sub>2</sub> en 2022, soit 9,2 t éqCO<sub>2</sub> par personne. Elle est 1,6 fois plus élevée que les émissions territoriales. La France a une empreinte carbone supérieure à la moyenne mondiale qui est, en 2022, de 6,8 t éqCO<sub>2</sub> par personne. L'empreinte carbone a baissé de 8 % entre 2010 et 2019 (sur la base des données consolidées), surtout du fait de la baisse des émissions territoriales. Les émissions importées représentent environ la moitié de l'empreinte carbone.

Le rythme de baisse des émissions brutes de la France sur la période du 2<sup>e</sup> budget carbone (2019-2023) se rapproche, sans toutefois encore l'atteindre, du rythme nécessaire à l'atteinte de l'objectif 2030 provisoire du projet de SNBC 3, en cohérence avec la loi européenne sur le climat de juillet 2021 et le cadre *Fit for 55* adopté au niveau européen.

- La baisse annuelle moyenne des émissions brutes de 13,2 Mt éqCO<sub>2</sub> sur la période 2019-2023 (données provisoires) se rapproche des 15,0 Mt éqCO<sub>2</sub> attendus sur la période 2024-2030 et nécessaires à l'atteinte des nouveaux objectifs 2030 inscrits dans le projet de SNBC 3. La baisse observée en 2023, même en excluant la contribution des facteurs conjoncturels connus, s'inscrit dans la trajectoire nécessaire et doit donc être maintenue dans la durée, d'où l'importance de tenir le cap de la décarbonation. La baisse annuelle moyenne des émissions nettes (incluant les puits de carbone) de 12,5 Mt éqCO<sub>2</sub> sur la période 2019-2023, demeure 1,3 fois sous la baisse attendue de 16,1 Mt éqCO<sub>2</sub> sur la période 2024-2030, nécessaire à l'atteinte des objectifs du *Fit for 55* adoptés au niveau européen.

- Le rythme de baisse des émissions brutes observé sur la période 2019-2023 est compatible avec les objectifs sectoriels provisoires du projet de SNBC 3 pour la période 2024-2030, sauf pour le secteur des transports (qui doit accélérer d'un facteur 3,2) et celui des déchets (qui doit inverser sa tendance à la hausse). Ces décalages devraient être ajustés lors de la consolidation de la SNBC 3, en mobilisant davantage les secteurs actuellement moins sollicités (agriculture, énergie).
- Le puits de carbone du secteur UTCATF prévu dans le projet de SNBC 3, bien que résultant de la prise en compte plus réaliste de l'état des puits

de carbone, ne permet pas de remplir les objectifs pour 2030 du *Fit for 55*, tels qu'adoptés au niveau européen. Le déficit attendu sur les puits de carbone n'est pas comblé par une baisse plus importante des émissions brutes ; ainsi, le projet de SNBC 3 vise une baisse des émissions nettes pour 2030 de 52 %, qui est en dessous de l'objectif collectif de 55 % convenu par les États membres de l'Union européenne. L'objectif 2030 pour les émissions nettes et les puits de carbone du secteur UTCATF de la France et la contribution de la France aux objectifs négociés au niveau européen doivent donc être clarifiés lors du renouvellement de la SNBC 3.

---

**LES POLITIQUES PUBLIQUES CONNAISSENT DES AVANCÉES SIGNIFICATIVES QUI PRODUISENT DES RÉSULTATS. TOUTEFOIS, ELLES SONT INÉGALEMENT STRUCTURÉES SELON LES SECTEURS ET NE SONT PAS SUFFISAMMENT ALIGNÉES AVEC L'OBJECTIF DE NEUTRALITÉ CARBONE EN 2050. LA PRISE EN COMPTE INSUFFISANTE DE L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE ET DE LA TRANSITION JUSTE CONSTITUE UN RISQUE SOCIAL ET ÉCONOMIQUE IMPORTANT.**

---

Les politiques sectorielles se structurent avec des avancées importantes mais inégales selon les secteurs, et avec quelques reculs pour certains d'entre eux, en particulier l'agriculture. Ces évolutions structurelles commencent à se traduire dans les résultats, mais de nombreux risques et incertitudes persistent. Plusieurs sous-secteurs ne sont pas encore couverts par des politiques suffisantes pour permettre d'engager des changements significatifs, et les orientations des politiques couvrant plusieurs secteurs ne sont pas suffisamment alignées avec les conditions nécessaires à l'atteinte de la neutralité carbone en 2050. Les politiques actuelles ne permettent pas de réduire la vulnérabilité des ménages et des entreprises face aux chocs sur les prix de l'énergie.

- **Secteur des transports (34 % des émissions brutes nationales).** Le secteur des transports voit sa politique se transformer progressivement d'une approche par projets à une approche plus systémique. Le secteur a entamé sa trajectoire de décarbonation après avoir pris beaucoup de retard. Les instruments de politique économique concernant l'électrification des véhicules sont de plus en plus efficaces, les mesures nationales favorisant l'achat de véhicules électriques sont

complémentaires aux mesures européennes favorisant leur production, et le déploiement de bornes de recharge suit le rythme prévu. Les politiques de report modal n'ont pas encore montré leurs effets et les outils permettant de maîtriser la demande de déplacements restent à identifier. La motorisation alternative des poids lourds n'évolue quasiment pas, alors que la stratégie nationale logistique identifie les différents axes et besoins de décarbonation sans avoir pour l'instant permis d'entraîner de changement significatif. L'adaptation au changement climatique est principalement abordée sous l'angle du dommage aux infrastructures, avec peu d'anticipation des aléas futurs.

- **Secteur de l'agriculture (20 % des émissions brutes nationales).** Les politiques agricoles souffrent d'un manque d'intégration et d'articulation avec les politiques alimentaires, sanitaires, environnementales et climatiques, limitant la décarbonation et l'adaptation du secteur. Malgré quelques avancées ces dernières années, les politiques agricoles ont été marquées ces 12 derniers mois par un recul de l'action publique climatique. Elles contribuent dans l'ensemble à verrouiller la production agricole dans des modèles intensifs en

émissions plutôt qu'à accompagner les agriculteurs vers des modèles et pratiques bas-carbone. En outre, elles ne protègent pas les agriculteurs des effets négatifs du changement climatique auxquels leur profession les sur-expose. Les subventions de la politique agricole commune dans le cadre du plan stratégique national (PSN) sont structurantes, mais ne contribuent que marginalement à la transition bas-carbone et à l'adaptation. L'action publique alimentaire repose principalement sur l'information des consommateurs et sur des approches volontaires. Elle incite peu les acteurs intermédiaires à développer une offre bas-carbone, saine et accessible. Les besoins d'adaptation sont identifiés mais l'opérationnalisation est trop restreinte, dispose de ressources insuffisantes et est peu mise en relation avec les capacités d'atténuation.

- **Secteur de l'industrie (17 % des émissions brutes nationales).** La stratégie de décarbonation de l'industrie s'appuie sur les acteurs des filières, avec un processus itératif qui a nettement amélioré les feuilles de route (homogénéisation, ajout de scénarios, vision à plus long terme, quantification claire, objectifs plus ambitieux) et a mené à la signature des contrats de transition pour réduire d'au moins 45 % les émissions d'ici 2030 par rapport à 2019. Néanmoins, la stratégie globale manque de projection en points d'étape intermédiaires et souffre d'un déficit d'identification des barrières pouvant limiter le déploiement de solutions (ex. l'évolution des métiers et formations) pour un horizon très rapproché dans un secteur à forte inertie. Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières européennes et ses modalités précises d'application seront déterminants pour renforcer l'efficacité du système européen d'échanges de quotas d'émissions carbone (SEQUE). De fortes disparités de tarification du carbone existent, pouvant aller jusqu'à des exonérations, avec des inégalités d'accès aux subventions et aux infrastructures. L'adaptation du secteur industriel est encore très peu traitée.
- **Secteur du bâtiment (16 % des émissions brutes nationales).** Le soutien global à la filière de la rénovation a été renforcé et les aides publiques dédiées à la rénovation sont en nette hausse, bien que les politiques publiques manquent de stabilité dans le temps. La stratégie continue d'être marquée par un soutien aux mono-gestes de rénovation, et les aides restent centrées sur le change-

ment des modes de chauffage pour aller vers l'électrification. Cette tendance est maintenue au détriment du développement de l'isolation nécessaire pour atteindre un parc bas-carbone et réduire la précarité énergétique, qui s'est accentuée en France en 2024. Les freins importants à une massification efficace des rénovations sont la formation des professionnels, le contrôle de la qualité des travaux de rénovation, et la difficulté à faire aboutir les projets dans les copropriétés. La stratégie de rénovation des bâtiments publics n'est pas encore explicitée. Le confort d'été est mieux inclus dans les politiques d'adaptation des logements existants, mais le risque lié au retrait-gonflement des argiles reste non traité.

- **Secteur de l'énergie (10 % des émissions brutes nationales).** La stratégie énergétique française est de façon générale bien structurée mais sa contribution à l'atteinte des objectifs climatiques n'est pas garantie et présente des fragilités. Le décalage des calendriers législatifs et la fragilisation du portage législatif des textes et des objectifs impliquent une perte de cohérence globale et bloquent la mise en œuvre. La stratégie de renouvellement du parc nucléaire actuel, vu la forte incertitude industrielle du secteur, fait peser des risques sur la disponibilité en électricité décarbonée à horizon 2035. Ces risques sont pour l'heure insuffisamment compensés par la croissance des énergies renouvelables. Les soutiens au développement des capacités renouvelables sont bien structurés mais demeurent insuffisants pour les EnR n'atteignant pas leur cible. L'accélération du déploiement est limitée par un manque de compétences. Les leviers permettant la flexibilité des réseaux électriques et gaziers ne sont pas mobilisés à leur maximum et devraient être développés de façon plus structurelle. Le développement du gaz naturel liquéfié (GNL) en France est incohérent avec les objectifs de moyen et long termes et risque de déboucher sur des actifs échoués si les contrats d'approvisionnement ne sont pas régulés en conséquence. Plusieurs filières émergentes (gaz renouvelable, hydrogène bas carbone, nouveaux réseaux de chaleur) relèvent de la politique industrielle d'innovation et sont soutenues par des investissements en forte croissance. L'adaptation au changement climatique est prise en compte par les filières fortement exposées, en particulier celle du nucléaire, mais n'est que très succinctement abordée dans le projet de PPE mis en consultation, malgré des impacts climatiques importants

sur la production, la distribution et la demande d'énergie. La réforme du marché européen de l'électricité améliore la protection des consommateurs vulnérables, tandis que le cadre des communautés énergétiques a été renforcé, mais les dépenses exceptionnelles soutenant la consommation d'énergies fossiles ont été insuffisamment ciblées vers les revenus modestes.

- **Secteur UTCATF (contrebalançant 5,5 % des émissions brutes nationales).** La fragilisation de la forêt française et la baisse importante des puits de carbone du secteur UTCATF, qui sont indispensables à l'atteinte de la neutralité carbone, sont reconnues et de nombreuses actions sont mises en œuvre par l'État et les filières pour y remédier. Cependant, aucune stratégie d'ampleur ou plan de régénération des écosystèmes forestiers n'ont

encore été proposés, et une politique ambitieuse favorisant le stockage de carbone dans les sols agricoles manque toujours. L'action publique est insuffisante pour répondre aux besoins d'adaptation et de régénération de la forêt, et favorise l'usage bois-énergie aux dépens de l'usage en matériau à longue durée de vie. Les aides publiques, comme la fiscalité, sont peu conditionnées à des pratiques sylvicoles durables. L'encouragement au maintien des prairies, comme la mise en place d'incitations aux pratiques agricoles permettant plus de stockage de carbone dans les sols, doivent figurer dans les politiques agricoles. Les politiques publiques touchant le secteur forêt-bois intègrent les enjeux d'adaptation importants auxquels il fait face, mais les documents de gestion forestière et de protection contre les incendies sont encore loin des besoins.

---

## LE CADRE D'ACTION PUBLIQUE ÉVOLUE POSITIVEMENT. L'OBJECTIF DE 2030 EST ACCESSIBLE À CONDITION DE CONSOLIDER LE CADRE D'ACTION PUBLIQUE ET DE POURSUIVRE LES EFFORTS ACTUELS DANS LA DURÉE. CEPENDANT, LES DÉCALAGES DU CALENDRIER LÉGISLATIF INDUISENT UN RISQUE DE REcul.

---

Les dispositions législatives concernant l'action climatique prennent du retard malgré des efforts de concertation. Ces retards fragilisent l'action climatique du fait du manque de clarté dans les directions suivies, créant des ambiguïtés aussi bien sur les objectifs de court et de moyen termes que sur la trajectoire menant vers la neutralité carbone en 2050.

- Ni la loi de programmation énergie et climat, ni la Stratégie française énergie et climat, ni la 3<sup>e</sup> Stratégie nationale bas carbone, ni le 3<sup>e</sup> Plan national d'adaptation au changement climatique, ni la 3<sup>e</sup> Programmation pluriannuelle de l'énergie n'ont été formellement adoptés, en dépit des obligations législatives. Le renouvellement de ces documents cadres est désormais urgent pour maintenir la structuration de la politique nationale de réduction des émissions et d'adaptation au changement climatique.
- Le projet de SNBC 3 constitue une avancée puisqu'il vise à renforcer les objectifs pour 2030 en cohérence avec les politiques établies au niveau européen, sur la base d'une approche plus réaliste et opérationnelle. Toutefois, l'objectif 2030 n'atteint pas encore le

niveau pour la France résultant du *Fit for 55* (voir plus haut), et le projet s'arrête en 2033, sans couvrir la trajectoire vers la neutralité carbone anticipée. Ces éléments devront être clarifiés au sein du projet consolidé de SNBC 3, et complétés avec le niveau attendu du budget carbone pour la période 2034-2038 et les plafonds indicatifs pour les émissions de l'empreinte carbone et des transports internationaux.

Malgré les retards législatifs, le cadre d'action publique évolue positivement. Il reste à consolider afin de diffuser l'action climatique dans l'ensemble de l'économie de manière cohérente et dans la durée, en tenant compte des contraintes pratiques et des préoccupations exprimées dans la mise en œuvre des politiques climatiques sur le terrain.

- Le cadre d'action publique en matière de stratégie et de gouvernance apparaît fonctionnel et opérationnel, bien qu'en cours de révision. Les révisions se font à deux niveaux : celui des stratégies et plans climatiques nationaux (SNBC, PPE, PNACC) et celui des stratégies sectorielles de décarbonation (transports, agriculture, bâtiment, énergie et forêt-sol).

La continuité de l'action publique, depuis le pilotage par le gouvernement jusqu'à la mise en œuvre opérationnelle sur le terrain, constitue un levier de renforcement de l'action climatique grâce à la mise en cohérence des politiques, l'alignement des objectifs et la recherche de synergies entre un plus grand nombre de plans d'action et de projets.

- La politique économique se précise avec des efforts vers un alignement des instruments de politique économique avec les orientations des politiques climatiques, mais les financements pluriannuels nécessaires ne sont pas encore garantis et les annulations de crédits nuisent à la stabilité des investissements. Les politiques économiques en matière de réindustrialisation, de souveraineté alimentaire et de gestion forestière ne seront cohérentes avec l'ambition climatique qu'à condition de respecter les limites correspondant aux trajectoires d'émissions, d'établir des trajectoires stables et prévisibles pour le renouvellement des infrastructures (transports, logements, réseaux), pour la réorganisation des marchés et de l'emploi pour l'établissement du prix du carbone (SEQE et fiscalité), d'adapter les systèmes de production au changement climatique et de valoriser les produits issus des nouvelles productions bas carbone.
- L'activation des leviers et la suppression des freins constituent des conditions indispensables de passage à l'échelle des politiques climatiques. La formation professionnelle ressort dans plusieurs secteurs comme levier transversal et condition nécessaire à l'incorporation des enjeux de décarbonation à travers des pratiques ou des activités nouvelles. Le défaut d'anticipation dans ce domaine limite les capacités pour la mise en œuvre d'action de décarbonation, notamment dans les secteurs du bâtiment, de l'agriculture, des énergies renouvelables et pour les actions de stockage de carbone dans la forêt et les sols.
- L'adaptation des secteurs au changement climatique est disparate et peu opérationnelle, et souffre des délais dans la publication des documents cadres. Le projet de SNBC 3, mis en concertation en mai 2024, fait un lien explicite entre les actions portées par la SNBC et celles portées par le futur PNACC, notamment à travers le projet de Trajectoire de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC). Cette relation affichée est de nature à faciliter la recherche de synergies et le traitement des antagonismes entre les actions d'adaptation et d'atténuation, alors qu'il existe des

risques de perte d'efficacité dans l'action de réduction d'émissions en raison d'un déficit d'adaptation, notamment dans les secteurs agriculture et UTCATF.

- Les analyses sectorielles font ressortir le besoin de prendre en compte les aspects de transition juste comme le montre la forte demande rencontrée par l'offre de leasing social des véhicules électriques. Cependant, de nombreux points d'attention demeurent quant à la situation des ménages, comme l'accroissement de l'endettement lié aux dépenses de rénovation des logements et d'énergie, l'évolution des emplois et compétences, l'accès à l'assurance et la demande d'un rééquilibrage de la répartition de la valeur dans certaines filières de production agricole ; la situation fait également peser des risques sur les entreprises, avec par exemple, une forte disparité dans la tarification du carbone. Le projet de SNBC 3 affiche explicitement un intérêt pour les enjeux de transition juste, abordés à travers le prisme de l'action climatique, et marque une intention de cibler certains financements en fonction de critères de justice sociale, conformément aux principes affichés dans la planification écologique.

La gouvernance et le pilotage de l'action climatique, d'atténuation comme d'adaptation, se sont encore améliorés au sein de la transition écologique avec une meilleure coordination des programmes d'action ministériels ou interministériels en matière de climat par une approche systémique et structurée, sous la responsabilité directe du Premier ministre par l'intermédiaire du Secrétariat général à la planification écologique (SGPE).

- Les administrations centrales de l'État chargées du pilotage des politiques climatiques ont consolidé et restructuré leur organisation en 2023. Une nouvelle sous-direction chargée du financement de la transition écologique a été créée au sein de la Direction générale du trésor. Une nouvelle sous-direction de l'action climatique a été créée au sein de la Direction générale de l'énergie et du climat, elle regroupe les différentes composantes de l'atténuation et institutionnalise le pilotage de l'adaptation.
- Avec le suivi de la transition écologique, l'action publique climatique fait l'objet d'un effort notable de transparence. Une restitution des avancées de la planification écologique est régulièrement effectuée au sein du CNTE par le SGPE et les ministres concernés, en présence du Premier ministre lors de la présentation d'éléments structurants. Depuis

novembre 2023, les COP régionales complètent le dispositif au moyen de concertations dédiées à la prise en compte de spécificités régionales pour la planification écologique.

L'évolution du cadre d'action des politiques publiques et des émissions sur la période du 2<sup>e</sup> budget carbone (2019-2023) permettent de conclure que l'objectif 2030 issu du *Fit for 55* est accessible sous réserve de consolider les efforts actuels, de les maintenir dans la durée et d'allouer les émissions non encore ciblées par des mesures à prévoir dans le projet de SNBC 3.

L'alignement des politiques publiques en place avec l'objectif de neutralité d'ici 2050 est par contre jugé insuffisant sur la base des dynamiques constatées, des

évolutions annoncées et des défis restant à relever. Les incertitudes principales concernent la faible visibilité de long terme sur le déploiement de la production des énergies renouvelables en complément du nucléaire, en raison du retard dans l'élaboration de la PPE ; l'absence de garantie sur la reconstitution du puits de carbone forestier fragilisé par le changement climatique ; le manque de maîtrise de la demande en mobilité des personnes et des biens dans le secteur des transports ; l'effectivité des conditionnalités climat et les prochaines évolutions de la politique agricole commune (PAC) associées au développement d'une offre alimentaire à plus faible intensité en carbone dans le secteur de l'agriculture et, dans le secteur du bâtiment, la réorientation vers des rénovations performantes, en complément de l'électrification du chauffage.

---

## **LE PACTE VERT DE L'UNION EUROPÉENNE ET SA DÉCLINAISON AVEC LE PAQUET *FIT FOR 55*, EN FOURNISSANT UN CADRE FAVORABLE, VIENNENT APPUYER LA STRATÉGIE CLIMATIQUE DE LA FRANCE À HORIZON 2030. AU-DELÀ, LA FRANCE DEVRA SE PRONONCER SUR L'OBJECTIF POUR 2040 PROPOSÉ PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE EN SOUTENANT UNE CIBLE AMBITIEUSE ET RÉALISTE, AFIN DE CONTRIBUER AU RENFORCEMENT DE L'AMBITION CLIMATIQUE MONDIALE.**

---

Au niveau de l'Union européenne, le Pacte vert et sa déclinaison dans le cadre du paquet *Fit for 55* ont constitué un changement d'approche par leur ambition et leur ampleur : l'objectif est de faire de l'Europe le premier continent à atteindre la neutralité climatique d'ici 2050 au sein d'une société durable, juste et prospère. Placer l'Union européenne sur une trajectoire de neutralité carbone implique de maintenir des efforts soutenus à tous les niveaux pour engager au plus vite la mise en œuvre et sécuriser des moyens à la hauteur des investissements indispensables à la décarbonation. Le Pacte vert ne pourra être mis en œuvre sans un soutien suffisamment large des différentes composantes de la société, ce qui exige que les considérations d'équité soient placées au cœur du futur agenda politique de l'UE et des États membres.

- Avec la loi européenne sur le climat, la « neutralité climatique » d'ici 2050 et le relèvement de l'ambition pour 2030 deviennent des objectifs collectifs pour les États membres et intègrent le corpus juridique de l'UE. Avec le paquet *Fit for 55*, le volet atténuation du Pacte vert est désormais bien engagé au niveau européen. Sa mise en œuvre

dépend désormais largement de la déclinaison qu'en feront les États membres au niveau national. Les financements indispensables à la mise en œuvre, tant au niveau européen qu'au niveau des États, doivent être sécurisés rapidement, ce qui implique une redirection des financements existants vers les investissements dans la transition bas-carbone, ainsi que le développement d'un plan d'investissement climat européen. Une volonté politique forte est nécessaire pour aborder en profondeur les questions liées à la compétitivité de l'industrie européenne (relocalisation, ressources critiques et nouvelles dépendances, alliances stratégiques, réglementations en faveur d'une industrie verte, etc.) et de revoir les règles du commerce international pour que celles-ci accompagnent mieux la transition climatique mondiale.

- L'opérationnalisation des dispositifs européens et leur déclinaison nationale devront tenir pleinement compte des impacts socio-économiques des mesures sur les travailleurs, les ménages et les entreprises, et privilégier des mesures socialement justes, tout en instaurant un dialogue pérenne avec

l'ensemble des composantes de la société. Au-delà des aides financières, un programme de formation d'envergure est nécessaire pour adapter les qualifications des travailleurs aux besoins de la future économie « net zéro » européenne, tout en assurant la création d'emplois verts, de meilleure qualité et mieux rémunérés.

- Une coordination européenne solide sera indispensable en amont de la COP30 (2025) pour préparer une contribution (CDN) collective de l'Union européenne qui soit pleinement alignée avec l'objectif issu de l'Accord de Paris visant à contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2°C et le plus près possible de 1,5°C. Une volonté politique forte sera également nécessaire pour œuvrer à l'adoption d'un plan européen crédible de sortie progressive des énergies fossiles, couplé à une accélération du déploiement des EnR, et à des mesures de réduction de la demande par l'efficacité et la sobriété énergétiques.
- La France affiche des positions ambitieuses sur le plan climatique au niveau européen, mais celles-ci ne sont pas complètement alignées avec les positions qu'elle défend dans le cadre de certaines politiques sectorielles, comme l'agriculture. La crédibilité de ces positions passe également par une déclinaison rapide des engagements pris au niveau européen dans la législation nationale, dans une logique d'exemplarité.

Au niveau mondial, des avancées ont été enregistrées lors de la COP28 à Dubaï. De manière générale, un régime plus harmonisé et plus transparent se développe progressivement pour encadrer les engagements pris par les pays dans le cadre des Contributions déterminées au niveau national (CDN) et les Stratégies de long-terme, mais également les annonces faites par les acteurs non étatiques en matière climatique. Toutefois, il reste encore beaucoup de travail pour renforcer la qualité et la crédibilité de ces engagements (notamment précisions sur les engagements net-zéro, couverture sectorielle, empreinte carbone, inclusion des transports internationaux, etc.).

- À la COP28, les résultats du bilan mondial ont confirmé que des mesures additionnelles fortes dans la période 2025-2030, couplées à la mise en œuvre intégrale des engagements existants, sont nécessaires pour infléchir dès à présent la trajectoire globale des émissions. Le relèvement de l'ambition climatique pour 2030 et au-delà, doit se traduire dans les CDN qui seront présentées par les pays en amont de la COP30, qui se tiendra en 2025.

- Pour la première fois, la transition hors des énergies fossiles a été inscrite dans une décision multilatérale à la COP28. Même si le texte de la décision reste imprécis et limité dans sa portée, cette mention envoie un signal politique important qu'il conviendra de conforter à l'avenir. La question de la fin des subventions aux combustibles fossiles n'a pas connu d'avancées significatives, dans un contexte où ces subventions ont atteint des niveaux record ces dernières années. La prise en compte des émissions de gaz à effet de serre autres que le dioxyde de carbone, en particulier le méthane, se confirme mais nécessite des engagements plus précis à horizon 2030. Le rôle des technologies de capture et stockage du carbone (CCS) est reconnu, sans précision de la place limitée qui devrait leur être réservée pour un déploiement crédible, compte tenu des contraintes techniques et socio-économiques et de leur niveau de maturité actuel.
- La France est active sur le plan international pour contribuer à la dynamique mondiale de relèvement de l'ambition climatique, conformément aux objectifs de l'accord de Paris. Son action est coordonnée avec celle de l'Union européenne et soutenue par une équipe interministérielle pérenne. Afin de crédibiliser davantage l'influence diplomatique française, cette action doit se poursuivre dans toutes les enceintes internationales (climat et hors climat) et trouver une déclinaison effective dans les politiques nationales, notamment à travers la définition d'une trajectoire crédible et d'un calendrier national de sortie des énergies fossiles.
- La France soutient la transition climatique des pays en développement, en particulier pour l'adaptation, et la poursuite de l'action en faveur de la réponse aux pertes et préjudices dans les pays vulnérables. Depuis plusieurs années, la France porte l'idée d'une réforme du système financier international, ainsi que l'alignement des flux financiers sur les objectifs de l'accord de Paris, bien que les changements concrets soient beaucoup trop lents au vu des besoins de la transition énergétique mondiale. La France est impliquée dans un nombre important d'initiatives sectorielles et participe à plusieurs coalitions politiques internationales à forts enjeux, mais sa participation n'est pas structurée par une stratégie explicite, le suivi des engagements apparaît encore parcellaire, et elle ne précise pas toujours comment elle entend décliner les engagements pris dans ce contexte au niveau national.

TENIR LE CAP  
DE LA DÉCARBONATION,  
**PROTÉGER LA POPULATION** ■

---