

■ **DANGERS CLIMATIQUES : LA FRANCE FACE À SES RESPONSABILITÉS**

■ RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Le rapport annuel du Haut conseil pour le climat évalue l'action publique pour l'année 2025, en tenant compte des évolutions jusqu'au mois de mai 2026. Il se base sur des données scientifiques rigoureuses, et construit son analyse à partir d'une prise de connaissance la plus exhaustive possible des actions mises en place et de leurs effets.

10 ans après l'Accord de Paris sur le climat, le niveau de réchauffement dû aux activités humaines atteint 1,4 °C, et les caractéristiques climatiques deviennent de plus en plus dangereuses, pour la santé, pour les

écosystèmes, pour les infrastructures et pour les activités économiques, alors même que les conflits géopolitiques liés aux énergies fossiles prennent de l'ampleur, menaçant la souveraineté et la sécurité.

La France doit se mobiliser pour faire face à ces enjeux et engager un changement d'échelle des politiques climatiques d'atténuation et d'adaptation.

Le rapport analyse dans ce contexte les politiques climatiques de la France, émet des recommandations et propose des orientations nouvelles à mettre en débat pour faire face aux défis des prochaines années.

1. Les impacts du changement climatique s'accroissent, générant des besoins vitaux d'adaptation, et renforçant la nécessité d'arrêter de contribuer au réchauffement en atteignant la neutralité carbone.

1.1 - Le réchauffement planétaire se poursuit à un rythme rapide, sa stabilisation dépendra principalement de la réduction forte et rapide des émissions de GES jusqu'à la neutralité carbone.

En 2025, le niveau de réchauffement planétaire dû aux activités humaines atteint 1,4 °C au-dessus de la période de référence préindustrielle 1850-1900, et se poursuit à un rythme record. Le réchauffement est amplifié au-dessus des continents, et notamment en Europe. Il entraîne une forte augmentation de la fréquence et de l'intensité d'événements climatiques extrêmes, à l'échelle mondiale, européenne, et française, dans la France hexagonale comme dans les outre-mer : multiplication des événements chauds, dès le mois de mai comme en 2026, intensification des sécheresses agricoles et des conditions propices aux incendies, augmentation de l'intensité des pluies extrêmes, poursuite de l'accumulation de chaleur dans l'océan, du dégel de la cryosphère et accélération de l'élévation du niveau de la mer.

Le niveau de réchauffement planétaire dû aux activités humaines va rapidement atteindre 1,5 °C. Il est désormais inévitable qu'un niveau moyen de réchauf-

fement planétaire de 1,5 °C soit atteint d'ici quelques années. Ce constat souligne que les progrès dans la réduction des émissions de GES sont trop lents et trop limités par rapport à l'aspiration la plus ambitieuse de l'Accord de Paris sur le climat. Depuis sa formulation en 2015, le 6^e rapport du GIEC a réévalué à la hausse l'amplification des risques climatiques, pour un niveau donné de réchauffement, et mis en évidence une forte augmentation des risques climatiques, dans la plage de réchauffement entre 1,5 °C et 2 °C dans de nombreuses régions du monde, y compris en Europe et pour les petites îles.

Le réchauffement futur dépendra de l'ensemble des émissions mondiales de GES à venir, et se poursuivra tant que la neutralité carbone (émissions nettes mondiales de CO₂ nulles, conjuguées à une forte réduction des émissions des autres GES) ne sera pas atteinte. Les émissions historiques territoriales de l'Union européenne (UE) sont responsables d'environ 10,5 % du réchauffement actuel, juste derrière celles de la Chine (12,9 %) et des États-Unis (17,6 %). L'UE et la France peuvent mettre fin à leur contribution au réchauffement planétaire en réduisant leurs émissions nettes de gaz à effet de serre (GES) jusqu'à zéro.

Il reste possible de limiter le réchauffement nettement sous 2 °C et proche de 1,5 °C, mais les efforts de réduction des émissions mondiales de GES ne sont pas encore suffisants pour se placer sur une telle trajectoire. L'extrapolation du scénario des politiques actuelles déjà mises en œuvre (qui ne tient pas compte des engagements additionnels des contributions déterminées au niveau national (CDN) formulées par l'Accord de Paris) conduirait à dépasser un niveau de réchauffement planétaire de 2 °C d'ici 2050 et atteindre près de 3 °C d'ici 2100, selon l'estimation centrale de cette extrapolation et de la réponse médiane du climat.

La France s'est dotée d'une unique Trajectoire de Référence pour l'Adaptation au Changement Climatique (TRACC) anticipant un réchauffement planétaire de 2 °C d'ici 2050 et 3 °C à l'horizon 2100 et ses conséquences dans la France hexagonale (soit +4 °C en 2100) et les outre-mer. Toutefois, à l'échelle mondiale, il n'est pas exclu que le niveau de réchauffement atteigne 3,5 °C, et il reste possible, en cas de forte réponse du climat, qu'il monte à 4 °C. À l'inverse, la mise en œuvre complète des contributions déterminées au niveau national (CDN) permettrait de limiter le niveau de réchauffement vers 2,5 °C d'ici 2100.

En France hexagonale et en Corse, le réchauffement observé atteint 2,2 °C (en moyenne annuelle) entre 1900-1930 et 2016-2025. Le niveau de réchauffement attribué aux activités humaines, est estimé à 1,7 °C pour 2016-2025 et 1,9 °C en 2025. L'année 2025 est la quatrième année la plus chaude enregistrée depuis 1900 (+2,4 °C), derrière 2022, 2023 et 2020 et devant 2024, avec un jour sur deux au-dessus des normales de saison (moyennes 1991-2020) contre seulement un jour sur cinq en-dessous des normales, et 10 fois plus de records de chaleur que de froid. Le réchauffement observé en France se poursuit à un rythme rapide, pour toutes les saisons, et plus marqué en été. L'augmentation de la fréquence, la durée, l'intensité, et la saison affectée par les événements chauds est une conséquence directe du réchauffement. Alors que l'occurrence de températures dépassant 40 °C était extrêmement rare au XX^e siècle dans l'hexagone et en Corse, des températures dépassant 40 °C y sont enregistrées tous les ans ces dernières années.

Les outre-mer sont fortement exposés aux aléas climatiques et notamment cycloniques, pouvant combiner vents extrêmes, pluies intenses, houle et submersion. La proportion de cyclones tropicaux de forte intensité augmente. Le nombre de jours et de nuits chauds y augmente fortement avec le réchauffement.

1.2 - Pour contenir les impacts, une priorisation et un changement d'échelle de l'action d'adaptation sont urgents.

La sévérité croissante des impacts scolaires, sanitaires, sociaux, économiques et environnementaux, notamment en France, est la conséquence non seulement de l'intensification de multiples aléas climatiques, mais aussi d'une large exposition à ces aléas. Elle révèle de multiples vulnérabilités des personnes, des infrastructures, des activités et des écosystèmes. Le décalage entre les efforts réels d'adaptation et la forte augmentation des besoins d'adaptation dans un climat qui change vite entraîne cette aggravation des impacts, qui deviennent récurrents : perturbation de la scolarité des enfants, surmortalité liée à la chaleur, diffusion accrue de maladies vectorielles, pertes agricoles, tensions sur l'eau, coûts élevés des dommages liés aux inondations et au retrait-gonflement des argiles, augmentation du coût des assurances, recul du trait de côte, dépérissement des forêts et blanchissement des coraux. En 2025, la Cour internationale de Justice a souligné les liens étroits entre protection du système climatique, préservation des écosystèmes, et protection des droits humains fondamentaux, qui sous-tendent les obligations des États vis-à-vis du changement climatique.

Les infrastructures, l'aménagement du territoire, les écosystèmes gérés, les activités économiques et les pratiques socio-culturelles se sont développés ou ont été dimensionnés dans un climat qui n'existe plus. Se préparer aux nouvelles caractéristiques climatiques et aux changements à venir ne peut se faire qu'en s'appuyant sur les connaissances scientifiques, et en tenant compte de leurs incertitudes vis-à-vis des évolutions futures, y compris les éventualités à haut risque.

Les systèmes français d'indemnisation et de mutualisation des pertes et dommages sont fragilisés par l'aggravation des impacts du changement climatique. Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, l'assurance des collectivités et l'assurance récolte sont particulièrement vulnérables à la croissance des coûts des dommages du changement climatique. Les pertes et dommages dus à la dégradation des conditions d'habitabilité, voire à l'inhabitabilité de certains territoires, ne peuvent pas être mutualisés par un système assurantiel, et nécessitent la mise en place de fonds dédiés.

L'adaptation mise en œuvre actuellement en France est insuffisante pour contenir l'augmentation rapide des risques climatiques. Il reste possible d'améliorer

la résilience de la France, de protéger les plus vulnérables, de contenir l'aggravation des dommages et de limiter une partie de ces risques, mais à condition de changer d'échelle dans l'ampleur, la portée et la vitesse de mise en œuvre des actions d'adaptation, ce qui nécessite des investissements supplémentaires.

Les capacités d'adaptation de nombreux systèmes humains et d'écosystèmes atteignent des limites dès aujourd'hui. De plus en plus de limites seront franchies dans les plages de réchauffement anticipées par la TRACC, entre 2030 et 2050, générant des pertes et des dommages (HCC, Rapport annuel 2025; HCC, avis sur le PNACC 3 2025). L'atteinte des limites d'adaptation entraîne des pertes d'habitats et de services écosystémiques, de moindres capacités de travail liées à la chaleur, des pertes de rendements agricoles, des rationnements en eau en période de sécheresse, et des conditions d'habitabilité réduites, notamment en montagne, littoral ou zones exposées aux inondations par ruissellement. L'atteinte des limites d'adaptation peut résulter du dépassement d'un niveau de réchauffement climatique exerçant des contraintes insoutenables pour le système considéré (limites strictes à l'adaptation), ou bien résulter d'un déficit d'adaptation ou de financements pour sa mise en œuvre (limites souples à l'adaptation). Des arbitrages devront être effectués quant aux niveaux et à la nature des pertes et dommages qui devront être assumés en France.

L'ampleur des risques et les incertitudes liées à la variabilité climatique et aux projections hydroclimatiques et hydrologiques régionales orientent les acteurs de l'adaptation vers des stratégies d'adaptation robustes. Des exemples de stratégies d'adaptation robustes consistent à éviter l'exposition aux risques, ou à réduire la dépendance à la ressource en eau pour éviter d'aggraver les tensions sur cette ressource. Pour pouvoir tester la robustesse de leurs mesures d'adaptation, les acteurs doivent pouvoir compléter le scénario central de la TRACC par des scénarios d'éventualités à haut risque, y compris un scénario de fort réchauffement qui pourrait être harmonisé au niveau national ou européen.

Les actions d'adaptation ont des bénéfices importants bien au-delà des seules politiques climatiques, notamment pour la santé et la qualité de vie. Ces bénéfices comprennent également une réduction de la précarité énergétique, la création d'emplois locaux non délocalisables, le renforcement de la compétitivité des entreprises et la limitation des pertes agricoles. Des politiques conçues en tenant compte des inégalités dès leur conception peuvent également contribuer à les réduire. Les solutions fondées sur la nature sont de plus en plus mises en œuvre, notamment lors d'opérations de végétalisation des villes. Elles améliorent la santé physique et mentale et la qualité de vie, mais elles doivent être amplifiées pour développer tout leur potentiel.

2. Dans un contexte d'urgence climatique et de conflits, le bilan à 10 ans de l'Accord de Paris justifie une action climatique ambitieuse, pour la souveraineté et la sécurité.

2.1 - Urgence climatique, conflits géopolitiques et accès aux ressources : trois enjeux indissociables de souveraineté et de sécurité nationale.

Les énergies fossiles sont à la racine du changement climatique et leur contrôle génère des conflits géopolitiques : treize conflits militaires majeurs ayant fait des millions de victimes leur sont directement liés depuis 1956, et les budgets militaires ont bondi de 66 % entre 2020 et 2026 notamment sous l'effet de la guerre en Ukraine et du conflit en cours au Moyen-Orient.

Les conflits liés aux ressources fossiles produisent des effets contradictoires sur la transition : ils détruisent de la demande d'énergies fossiles par les prix élevés et accélèrent la substitution vers les renouvelables. D'un autre côté, ils augmentent la précarité énergétique et

l'endettement et stimulent l'exploration de nouveaux gisements à coût élevé, retardant la sortie des fossiles et créant de futurs actifs échoués, tout en augmentant les émissions militaires. Ils contraignent les budgets pour la transition énergétique, détruisent les écosystèmes et augmentent la vulnérabilité des populations au changement climatique.

La transition énergétique doit s'efforcer de construire les conditions d'une autonomie stratégique sur un certain nombre de ressources critiques. Le recours aux métaux, minéraux, etc., nécessaires à la transition énergétique, reproduit les mêmes mécanismes de concentration de l'offre, d'embargos et de tensions géopolitiques, mais sur une géographie différente dominée par la Chine (plus de 80 % de la transformation des terres rares). La sobriété et l'économie circulaire peuvent contribuer à la construction d'une autonomie stratégique.

2.2 - Les dynamiques mondiales de transition progressent nettement pour la décarbonation de la production d'électricité et des usages, mais stagnent pour les systèmes alimentaires, tandis que l'intelligence artificielle fait émerger une concurrence nouvelle pour les ressources.

La décarbonation du secteur électrique s'accélère. Pour la première fois en 2025, 43 % de l'électricité mondiale est produite par des sources décarbonées, et l'augmentation de la demande électrique mondiale en 2025 a été couverte par les renouvelables (solaire +30 %, éolien +8 %).

L'électrification des usages progresse à un rythme inédit. 25 % des véhicules neufs vendus dans le monde en 2025 étaient électriques au sens de l'Agence internationale de l'énergie (AIE) (dont un tiers d'hybrides rechargeables), et aux États-Unis les pompes à chaleur ont dépassé les chaudières à gaz de 30 % en volume de ventes en 2024.

La transition du système alimentaire reste le parent pauvre de la transition climatique. Les émissions agricoles continuent de croître (+1,6 %/an), les pertes et gaspillages stagnent à 32 % de la production sans amélioration depuis 2015, la surconsommation de protéines animales se poursuit dans les économies développées et plus de 15 % des énergies fossiles mondiales sont consommées par le système alimentaire.

L'intelligence artificielle concentre une concurrence inédite pour les ressources électriques et les financements publics. La priorité accordée au développement de l'intelligence artificielle, par rapport au développement humain, ajoute aux incertitudes sur les transitions socio-économiques. Si les applications d'intelligence artificielle (IA) ciblées sur la transition (optimisation des réseaux, détection de fuites) offrent un potentiel de réduction des émissions de GES, l'IA générative accapare les capacités de production d'électricité décarbonée au détriment de son utilisation pour la substitution aux énergies fossiles, et crée une demande pour de nouvelles centrales thermiques, en l'absence de régulation.

2.3 - Le coût de l'inaction est beaucoup plus élevé que le coût de la transition, ce qui rend rationnelle une décarbonation unilatérale des grandes économies, avec des gains de bien-être considérables pour les sociétés.

Le réseau des Banques centrales sur le verdissement (NGFS) estime des pertes de 15 % du PIB d'ici 2050 sous 2 °C de réchauffement et de 30 % d'ici 2100 sous 3 °C, avec une fourchette haute pouvant atteindre 50 % compte tenu des incertitudes du modèle. À titre

de comparaison, le besoin net additionnel, par rapport aux niveaux d'investissement existants, dans la décarbonation est estimé à seulement 1-2 % du PIB mondial annuel d'ici à 2030.

2.4 - Les 10 ans de l'Accord de Paris montrent que l'architecture institutionnelle a tenu et permis de premiers progrès limitant le réchauffement, même si les engagements des pays restent structurellement insuffisants.

La mise en œuvre des engagements pris dans le cadre de l'Accord de Paris a ralenti le rythme de hausse d'émissions fossiles au niveau mondial. L'extrapolation des politiques climatiques mises en œuvre avant 2015 aurait conduit à un réchauffement estimé à environ 3,6 °C à horizon 2100, pour une trajectoire de réchauffement de 2,8 °C avec les seules politiques actuelles, et à +2,3-2,5 °C sur la base de l'extrapolation de la mise en œuvre des contributions déterminées au niveau national (CDN) actuelles. Cet infléchissement est important, mais il demeure structurellement insuffisant pour contenir le réchauffement sous 2 °C. Les efforts à fournir après les échéances des CDN pour permettre ces baisses d'émissions restent majeurs.

Quatre paquets de politiques publiques (information, fiscalité, subvention, et cadre réglementaire) sont nécessaires de concours pour permettre la réduction des émissions. La tarification du carbone doit être combinée à des paquets cohérents de subventions et d'instruments réglementaires, rendant disponibles et accessibles les alternatives décarbonées. L'intégration de mesures de justice sociale et redistributives est essentielle à l'acceptation démocratique et à l'efficacité des politiques climatiques.

L'avis consultatif de la Cour internationale de Justice du 23 juillet 2025 constitue un tournant juridique majeur en renforçant la valeur juridique de l'Accord de Paris. Il établit les obligations climatiques des États comme relevant du droit coutumier international contraignant, identifie 1,5 °C comme l'objectif de température principal, et ouvre la voie à une justiciabilité accrue des engagements nationaux.

2.5 - En 10 ans, l'Union Européenne (UE) et la France ont mis en place un cadre d'action et disposent de bases à renforcer pour une transition effective.

Comme toute Partie soumise à ces obligations renforcées, et s'appuyant sur le cadre d'action européen, la France illustre à son échelle ces dix années d'avancées et de limites, qui appellent désormais à mobiliser plus largement le levier de la sobriété, jusqu'ici sous-exploité.

Quatrième émetteur mondial, l'UE s'est dotée, avec le Pacte vert européen, du cadre réglementaire climatique le plus ambitieux au monde, articulé autour du système d'échange de quotas d'émissions de l'Union Européenne (SEQE-UE), qui a permis un découplage réel entre croissance et émissions, sans toutefois garantir pleinement l'atteinte de la cible de -55 % en 2030, ni déclencher, selon les rapports Draghi et Letta, les transformations structurelles nécessaires à la compétitivité industrielle. Ce déficit de mise en œuvre se double d'un déficit d'investissement persistant de plusieurs centaines de milliards d'euros par an dans les technologies bas-carbone, malgré les 30 % du cadre financier pluriannuel fléchés vers le climat, faute d'un instrument mutualisé comparable à l'*Inflation Reduction Act* (IRA) américain. La guerre en Ukraine a par ailleurs transformé la transition énergétique en levier de souveraineté, avec une sortie accélérée du gaz russe via *REPowerEU*, mais au prix de nouvelles dépendances structurelles, notamment au gaz naturel liquide américain, dont la volatilité s'est encore accrue avec le conflit en Iran au printemps 2026 ; de plus, le basculement vers une politique industrielle plus interventionniste, ciblant des secteurs stratégiques (batteries, hydrogène, semi-conducteurs), cristallise des tensions entre États membres. Cette ambition climatique et industrielle, déjà fragilisée en interne, l'est davantage encore par le retrait américain de l'Accord de Paris, la montée en puissance climatique de la Chine et la multiplication des tensions commerciales, qui ébranlent les alliances sur lesquelles l'UE avait construit son influence multilatérale.

Depuis l'Accord de Paris en 2015, la France s'est dotée d'un cadre juridique climatique progressivement plus dense, structuré autour de trois grandes lois, de stratégies sectorielles et d'une planification écologique renforcée, mais son effectivité reste incomplète. Les normes existent, mais leur mise en œuvre souffre d'un manque de moyens administratifs et financiers, de dérogations nombreuses et d'une tendance récurrente à réduire la contrainte juridique dès qu'elle devient politiquement ou économiquement sensible. Ce cadre a permis des avancées réelles (neutralité carbone inscrite dans la loi, budgets carbone sectoriels, contentieux climatique), mais dix ans après, l'écart persiste entre l'ambition des textes et les résultats : émissions insuffisamment réduites, mise en œuvre partielle, contraintes régulièrement assouplies sous pression sociale ou économique et augmentation des précarités. L'affaiblissement de dispositifs ambitieux comme la gestion intégrée de l'eau et le Zéro artificialisation nette (ZAN), l'insuffisance et l'instabilité des soutiens

financiers, la fragmentation et la complexité du cadre réglementaire, l'érosion des droits procéduraux environnementaux illustrent cet écart entre ambition juridique et leviers mobilisés pour atteindre les objectifs.

Ces dix dernières années, trois formes de précarité (énergétique, mobilité, alimentaire) se sont aggravées. La précarité mobilité touche désormais 15 millions de personnes, et la précarité énergétique, stable en taux (10,8 % des ménages), s'aggrave dans ses manifestations les plus sévères avec 1,2 millions de ménages ayant subi des limitations de fourniture d'énergie en 2024 (+24 % en un an), tandis que la précarité alimentaire a augmenté de 9 % en 2016 à 12 % en 2024 (avec un pic à 16 % en 2022). Ces trois précarités traduisent les dépendances très fortes d'une partie de la population aux énergies fossiles, c'est la raison pour laquelle elles doivent être prises en compte dans les politiques de transition climatique. L'incapacité d'une fraction significative de la population à accéder aux offres de transition (rénovation, mobilité décarbonée, alimentation durable) constitue le principal obstacle au soutien des politiques climatiques.

Les investissements verts publics et privés ont progressé de 50 % en dix ans en euros constants, mais ils ont reculé de 5 % en 2024, une inflexion préoccupante alors qu'ils devraient au contraire quasi doubler d'ici 2030. Les investissements fossiles, majoritairement des achats de véhicules thermiques, restent stables autour de 70 milliards d'euros par an.

La tarification effective du carbone a augmenté de 40 % en euros constants sur la période, portée principalement par le SEQE 1 pour l'industrie et l'énergie, mais elle est retombée en 2025 au niveau de 2015 pour les transports, reste très faible pour l'agriculture, et a même été négative dans certains secteurs en 2022 sous l'effet des boucliers tarifaires.

Les émissions brutes territoriales de la France ont baissé de 22 % entre 2015 et 2025, et de 34 % depuis 1990. Après une faible augmentation en début de période (entre 2015 et 2017), elles sont globalement en baisse depuis 2018, à l'exception du rebond de 2021, faisant suite à la crise de la Covid-19. Cette trajectoire fait suite à une stabilité des émissions entre 1990 et 2005, puis à leur baisse irrégulière entre 2005 et 2014. Les émissions importées d'autres pays ont aussi diminué entre 2015 et 2024, mais de 6 % seulement.

La baisse des émissions entre 2015 et 2024 est portée très majoritairement par les leviers technologiques (efficacité énergétique, substitution de combustibles,

décarbonation des vecteurs) alors que la réduction de la demande (sobriété dans les transports, les bâtiments et les régimes alimentaires) reste largement sous-exploitée. Les leviers technologiques dominent particulièrement dans les bâtiments et dans la production d'électricité, où l'intensité énergétique et le mix énergétique combinent leurs effets. Dans les transports, l'intensité carbone et l'intensité énergétique dominent.

Les facteurs socio-économiques jouent un rôle contrasté : réducteurs dans l'agriculture et la production d'électricité (où ils correspondent à la décarbonation de l'ensemble du mix électrique), ils sont amplificateurs dans les transports routiers de marchandises, les bâtiments et le chauffage urbain, où la croissance économique et démographique contrecarre partiellement les progrès technologiques.

Sur la base de ce bilan des dix premières années de l'Accord de Paris, le HCC poursuit son analyse de l'action climatique de la France en 2025. Au-delà des constats, et des recommandations sur les politiques de l'année auxquelles le Gouvernement devra répondre dans le cadre prévu par la loi, le HCC propose des orientations structurantes, afin de faire évoluer les politiques climatiques qui sont actuellement nettement insuffisantes par rapport aux défis d'adaptation et d'atténuation des dix prochaines années.

3.

Le cadre national d'action publique pour le climat a été complété en 2025 et 2026, mais avec des reculs et des fragilités quant à sa mise en œuvre

Le HCC a salué la publication, en 2025 et 2026, du **3^e plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC)**, de la **3^e programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)** et du **projet final de 3^e stratégie nationale bas carbone (SNBC)**. Le premier point d'avancement de la mise en œuvre du PNACC 3, un an après sa publication en 2025, témoigne d'une dynamique contrastée en matière d'adaptation au changement climatique. L'intégration de la trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC) au Code de l'environnement marque une évolution notable en renforçant sa portée juridique, mais la mise en œuvre des actions du PNACC 3 reste suspendue aux moyens financiers et leur impact tangible sur l'adaptation de la France reste à démontrer. Sur le volet énergétique, la PPE 3, publiée en février 2026, apporte la visibilité attendue depuis plus de deux ans par les différents secteurs, et permet le lancement des appels d'offres essentiels à des filières comme l'éolien en mer. Ses mesures opérationnelles devront toutefois être ajustées au scénario central retenu dans la SNBC 3, celle-ci étant publiée après la PPE 3, alors qu'elle devrait normalement en encadrer le contenu.

Le HCC souligne l'importance de l'adoption et de la mise en œuvre rapide de la SNBC 3. Plusieurs améliorations ont été apportées au projet de SNBC 3 mis en

consultation finale début juin 2026, certaines en réponse aux avis publiés, dont celui du HCC. Ce projet renforce l'ambition à court terme pour les émissions brutes. À horizon 2040, en revanche, la cible des émissions brutes est légèrement assouplie, mais une plus grande compensation par du CO₂ capté, préserve la compatibilité avec l'objectif collectif de l'Union européenne (UE). Au-delà, l'atteinte de la cible 2050 de neutralité carbone reste marquée par de fortes incertitudes.

Ensemble, ces trois documents constituent le socle de la stratégie française énergie climat (SFEC), démarrée en 2021, et permettent de viser la cohérence entre politique climatique, énergétique et d'adaptation. La portée contraignante de la SFEC, non matérialisée par un document à part entière ni soutenue par un texte législatif de niveau supérieur, reste toutefois fragile. La SFEC n'est pas adossée à des financements à la hauteur des besoins, alors que **l'atteinte des objectifs d'atténuation suppose un doublement des investissements bas-carbone publics et privés et une division par deux des investissements carbonés.**

Le HCC souligne que l'enjeu est maintenant la mise en œuvre rapide et complète de la SFEC. Bien que le plan d'électrification et la stratégie pluriannuelle de financement de la transition écologique (SPAFTE)

constituent une part importante d'opérationnalisation de la SNBC, la feuille de route de mise en œuvre demandée par le HCC dans son avis sur le projet de SNBC 3 (mars 2026) reste nécessaire. La crédibilité de la SNBC 3 serait renforcée par la garantie d'un suivi opérationnel centralisé, sous forme de feuille de route annuelle précisant l'ensemble des mesures concernées et les moyens associés. Les enjeux de mise en cohérence des politiques sectorielles et des documents de planification budgétaire avec la SNBC 3 restent également majeurs et nécessitent une coordination portée au niveau interministériel, par exemple dans les transports (fiscalité des carburants des poids lourds et de l'aérien), ou encore l'agriculture (PAC et conférences de souveraineté).

Les avancées permises par le plan d'électrification présenté en avril 2026, qui donne à l'électrification des usages une place centrale en tant que levier de décarbonation, sont à saluer. Le plan d'électrification présenté en réponse au choc sur le prix des énergies fossiles lié au conflit au Moyen-Orient, permet d'avancer vers la décarbonation et la souveraineté. Cette réponse est bienvenue par rapport à un dispositif sans ciblage suffisant, qui aurait uniquement porté sur des aides financières de court terme, consistant en des subventions aux énergies fossiles. Le plan d'électrification renforce des leviers identifiés dans la PPE et la SNBC, confirme des financements qui n'étaient pas assurés, mais n'introduit toutefois que peu de nouveaux engagements. Les annonces du plan d'électrification restent à préciser et son bénéfice global, notamment l'additionnalité des mesures reposant pour l'essentiel sur une réorientation des certificats d'économies d'énergie (CEE), devra être évalué.

Enfin, les collectivités, à travers leurs outils de planification et d'aménagement du territoire, sont des acteurs majeurs des politiques climatiques, en matière de réduction des gaz à effet de serre comme d'adaptation. La simplification de l'accès à des solutions de financements, à des offres d'ingénierie ainsi qu'à des outils opérationnels doit se poursuivre dans le cadre d'un soutien financier, technique et administratif de l'État stable, lisible et à la hauteur des enjeux. La mise en place d'une politique nationale d'aménagement ambitieuse en matière d'atténuation et d'adaptation est aussi essentielle pour la réussite des politiques climatiques.

La continuité de la coordination interministérielle de la transition écologique a été assurée, sans toutefois atteindre le niveau d'ambition initial lors du lancement de France Nation Verte en 2022. Le Secrétariat général à la planification écologique (SGPE), qui a joué un rôle central dans l'association des différents ministères à la préparation de la SNBC 3, est maintenu. Son rattachement direct au Premier ministre est indispensable afin qu'il puisse conduire sa mission interministérielle de mise en cohérence des politiques et de planification écologique.

Les affaiblissements de dispositifs liés aux enjeux climatiques observés dans les débats parlementaires en 2025 et en début d'année 2026 constituent une alerte. Le HCC alerte en particulier sur les reculs dans la gestion intégrée de l'eau. D'autres reculs sont observés, notamment sur l'artificialisation des sols. La réforme de l'organisation envisagée par l'État sur certains de ses opérateurs, dont l'Ademe qui porte des missions opérationnelles clés en matière de territorialisation de la transition écologique, comporte un risque d'affaiblissement du portage opérationnel, par perte de compétences. Ces reculs traduisent l'affaiblissement du portage politique de la transition.

4. En 2025, les baisses d'émissions sont insuffisantes, alors que le puits de carbone est fragilisé par le changement climatique

4.1 - Le rythme de baisse d'émissions observé pour 2025 a encore ralenti ce qui reporte les efforts sur les années à venir.

En 2025, la France a émis 359 Mt éqCO₂ d'après la pré-estimation du Citepa, soit une baisse de 7,6 Mt éqCO₂ par rapport à 2024. Le secteur des transports est le premier contributeur aux émissions territoriales de gaz à effet de serre et représente 34 % des émissions totales brutes, suivis par l'agriculture (21 %), l'industrie (16 %), les bâtiments (15 %), l'énergie (9 %) et les déchets

(4 %). Les émissions de gaz à effet de serre sont encore en majorité (à 65 %) issues de la combustion des énergies fossiles.

Le rythme de réduction des émissions brutes a ralenti en 2025. D'après l'estimation consolidée, la baisse des émissions entre 2023 et 2024 est de 3,0 %. La baisse pré-estimée entre 2024 et 2025 est de 2,1 %, passant de 367 Mt éqCO₂ à 359 Mt éqCO₂. Ce chiffre provisoire doit être commenté avec prudence, en attendant une

valeur consolidée. Il confirme néanmoins la poursuite du ralentissement de la décarbonation observé en 2024 (-3,0 %), après des baisses plus importantes en 2022 et 2023 (-3,9 %, -6,8 %, respectivement).

La trajectoire de la SNBC 3, prenant en compte ce ralentissement en 2024 et 2025, reporte l'accélération de la baisse des émissions sur les années 2026 et 2027. Les plafonds indicatifs annuels en 2024 et 2025 sont respectés car la trajectoire de la SNBC 3 a été alignée sur le ralentissement observé pour ces deux années. Par rapport à la baisse pré-estimée en 2025, pour respecter le 3^e budget carbone (2024-2028), le rythme doit s'accélérer et au moins doubler, pour atteindre en moyenne plus de 4 % par an en 2026, 2027 et 2028. Ainsi, l'effort de décarbonation projeté est en grande partie reporté sur la fin de période de la SNBC 3, alors que des changements politiques sont attendus. Le respect des prochains budgets carbone sectoriels demeure incertain et dépend largement du déploiement et de l'accélération des conditions de réussite identifiées dans chaque secteur.

En comparaison, dans l'UE, selon des estimations préliminaires basées sur des indicateurs d'activité économique, les émissions auraient été quasi stables en 2025. En Allemagne et en Espagne, également, les premières estimations indiquent des émissions brutes quasi-stables. Ces émissions augmentent, en revanche, aux Pays-Bas et en Autriche (près de 1 % et plus de 2 %, respectivement), alors qu'elles diminuent de près de 2 % au Royaume-Uni. Les écarts de tendance entre pays européens, dépendent de nombreux facteurs, dont leur mix énergétique.

Les détails des dynamiques interannuelles de baisse par secteur d'émission de la SNBC sont les suivants :

■ **Les émissions du secteur des transports s'élèvent à 122,9 Mt éqCO₂ en 2025, représentant 34 % des émissions territoriales brutes.** Les émissions du secteur ont baissé de 2,4 Mt éqCO₂ entre 2024 et 2025, soit une baisse de 1,9 %, alors qu'elles avaient baissé de 1,5 Mt éqCO₂ entre 2023 et 2024. Elles se composent principalement des émissions des véhicules particuliers (55 %), des poids lourds (22 %), des véhicules utilitaires légers (13 %), de l'aérien domestique (4 %) et des bus et cars (2 %). Une baisse 2,4 fois plus grande est nécessaire en 2026, et encore plus importante les années suivantes, pour être sur le rythme de réduction d'émissions attendu par la SNBC 3.

■ **Les émissions du secteur de l'agriculture s'élèvent à 77,5 Mt éqCO₂ en 2024, dernière année estimée, soit 21 % des émissions territoriales (hors secteur de l'utilisation des terres, UTCATF).** L'élevage représente 59 % des émissions de GES du secteur (45,7 Mt éqCO₂), principalement sous forme de méthane (94 % des émissions directes du sous-secteur), alors que les cultures représentent 27 % des émissions du secteur (21,1 Mt éqCO₂), principalement sous forme de protoxyde d'azote (89 % des émissions du sous-secteur). Les émissions de l'agriculture ont diminué de 0,6 Mt éqCO₂ en 2024, par rapport à 2023, soit une baisse de 0,7 %. Cette baisse est portée principalement par les sous-secteurs de l'élevage (-0,4 Mt éqCO₂) et des cultures (-0,2 Mt éqCO₂). Pour atteindre les objectifs de la SNBC 3, la baisse devra être 3,4 fois plus forte en 2026 que la baisse observée entre 2023 et 2024, puis accélérer fortement après 2030.

■ **Les émissions du secteur de l'industrie s'élèvent à 58,4 Mt éqCO₂ en 2025, représentant 16,2 % des émissions territoriales.** Le rythme de baisse d'émissions s'accroît cette année, pour s'établir à -5,2 % entre 2024 et 2025, contre -3,6 % entre 2022 et 2023. Les dynamiques de baisse les plus marquées se retrouvent dans les sous-secteurs de la chimie (-9,8 %) et de la métallurgie des métaux ferreux (-7,6 %), qui représentent à eux deux plus des deux tiers de la baisse des émissions industrielles. Pour atteindre les objectifs de la SNBC 3, les niveaux de baisses d'émissions observés devront être maintenus sur les prochaines années, sans compter sur de nouvelles baisses de production mais en stabilisant et en renforçant l'implémentation des projets de décarbonation.

■ **Les émissions du secteur des bâtiments s'élèvent à 54,9 Mt éqCO₂ en 2025 et représentent 15 % des émissions territoriales.** La baisse des émissions est de 1,2 Mt éqCO₂, en 2025 par rapport à 2024, soit -2,1 %, alors qu'à titre de comparaison elle a été de -5 % en moyenne sur les 5 dernières années. Corrigées des variations météorologiques, la baisse des émissions en 2025 serait supérieure, à -2,3 Mt éqCO₂. Les émissions du secteur des bâtiments sont essentiellement (82 %) liées à la consommation d'énergie fossiles pour le chauffage et l'eau chaude sanitaire. La baisse des émissions entre 2024 et 2025 est principalement liée à une réduction de la consommation de gaz naturel (-0,7 Mt éqCO₂) et dans une moindre mesure à une baisse de consommation de fioul

domestique (-0,1 Mt eqCO_2). Pour atteindre les objectifs de la SNBC 3, la baisse des émissions pour le secteur devra être en 2026 en moyenne 2,6 fois plus forte que la baisse (relative) observée entre 2023 et 2024.

- **Les émissions du secteur de la production d'énergie se situent à 31,4 Mt eqCO_2 en 2025 et représentent 9 % des émissions territoriales.** Après plusieurs années de fortes baisses, les estimations montrent une légère augmentation des émissions du secteur de la production d'énergie (+0,6 %). Cette évolution est principalement engendrée par la hausse des émissions du raffinage pétrolier, compensée en partie par l'amélioration de l'intensité carbone des réseaux de chaleur. Pour atteindre les objectifs de la SNBC 3, la dynamique d'émission pour le secteur devra s'inverser en 2026.
- **Les émissions du traitement centralisé des déchets, qui représentent 4,2 % des émissions territoriales, s'élèvent à 15,3 Mt eqCO_2 en 2024 (dernière année disponible), en légère diminution depuis l'année précédente, mais à un niveau toujours supérieur à celui de fin 2018.** Les émissions du secteur ont baissé de 2,2 % en 2024, dernière année estimée, par rapport à 2023 (-0,34 Mt eqCO_2) après deux années de stagnation, suivant la tendance des émissions liées au stockage des déchets, qui restent prépondérantes (75 % des émissions du secteur). Les données d'émissions liées au stockage sont cependant sujettes à débat, la filière les estimant surévaluées. Un chantier méthodologique a été lancé. Pour atteindre les objectifs de la SNBC 3, le secteur devra inverser la tendance avec des efforts toutefois relatifs en 2026 (x1,1), les principaux efforts ayant été repoussés après 2030.

4.2 - En 2025, les baisses d'émissions sont insuffisantes et en partie causées par une baisse d'activité économique.

En 2025, la baisse d'émissions est portée à moitié par une baisse d'activité tendancielle dans l'industrie et l'élevage. Sur la baisse totale de 7,6 Mt eqCO_2 , 3,2 Mt sont liées au secteur de l'industrie, avec la poursuite de la baisse de l'activité industrielle des dernières années. Le secteur des transports, deuxième contributeur à cette baisse, reste en deçà du rythme nécessaire. En agriculture, des évolutions contrastées sont observées entre la poursuite de la baisse tendancielle de l'élevage pour la dernière année estimée (2024), principalement due à la réduction de la taille du cheptel bovin, et une légère hausse des émissions des

cultures. Ces facteurs explicatifs ne peuvent pas être jugés satisfaisants, alors que la SNBC 3 vise une décarbonation de l'industrie et une réindustrialisation verte ; et vise à ralentir la baisse du cheptel bovin. Les émissions du secteur de la production d'énergies sont en légère hausse du fait de la stabilité des émissions de la production d'électricité et de la hausse de celles du raffinage. L'évolution 2024-2025 du secteur des déchets n'est pas pré-estimée. Entre 2023 et 2024, dernière année estimée, la baisse est estimée à -0,3 Mt eqCO_2 (soit -2,2 %). Les émissions de l'aérien international dépassent le niveau pré-Covid et s'éloignent de la trajectoire visée. Le secteur du numérique, dont l'empreinte est en expansion, fait désormais l'objet d'objectifs spécifiques dans la SNBC 3, mais un renforcement du suivi des émissions sera nécessaire.

Contrairement à 2024, les facteurs conjoncturels ont plutôt contribué à ralentir la baisse des émissions en 2025. Leur effet cumulé est défavorable, et sans cet effet conjoncturel, les émissions auraient pu baisser un peu plus fortement. L'effet des variations météorologique a notamment freiné la baisse d'émissions dans les bâtiments et dans la production d'énergies. Dans les bâtiments et les transports les baisses restent limitées, mais elles sont reproductibles les années suivantes même sans conditions exogènes favorables. Il leur faudra néanmoins s'accélérer pour respecter la trajectoire visée. La stagnation des émissions de la production centralisée d'électricité illustre la difficulté, désormais, de générer des baisses reproductibles pour l'énergie.

Les émissions importées constituent la majorité de l'empreinte carbone de la France : elles dépassent les émissions territoriales et baissent moins vite. Le pilotage de ces émissions importées s'est amélioré, mais reste moins réactif que celui des émissions territoriales. Les émissions importées proviennent principalement de l'Union européenne et de la Chine, suivis par des pays exportateurs d'énergies fossiles. Pour les réduire, il faut à la fois cibler les produits et les services les plus concernés (combustibles fossiles, matériaux de construction, produits alimentaires, numérique) et renforcer la maîtrise de la demande elle-même.

Les émissions couvertes par le SEQUE 1 baissent plus rapidement que les autres émissions. Les émissions couvertes par le SEQUE ¹ (installations de production d'électricité et de chaleur, industrie manufacturière,

1. Système d'échange de quotas d'émissions, ETS en anglais.

exploitants aériens pour les vols intra-européens) ont baissé entre 2015 et 2025. Le SEQE 1 couvre en 2024, 71 % des émissions du secteur de la production d'énergies et 63 % du secteur industrie (mais près de 90 % pour les sous-secteurs de la métallurgie et des minéraux). Au global, le rythme de réduction des émissions totales couvertes par le SEQE 1 est plus rapide que le reste des émissions, avec des baisses de -17 % en 2023, -10 % en 2024 et -14 % en 2025. Dans le secteur de l'industrie, les baisses résultent aussi d'une dynamique tendancielle de baisse de production. Les émissions non couvertes par le SEQE 1 ont connu des réductions moindres et en décroissance : -4 % en 2023, -1 % en 2024 et -0,4 % en 2025.

4.3 - Le puits de carbone basé sur l'utilisation des terres, leur changement d'affectation et les forêts (UTCATF) s'est fortement dégradé depuis 2015, en lien avec les impacts du changement climatique sur les forêts, et reste fragile.

Les puits de carbone jouent un rôle essentiel pour viser la neutralité climatique en 2050, et la maintenir. La neutralité climatique consiste à atteindre un équilibre entre sources d'émissions de GES anthropiques (dites résiduelles ou incompressibles) et absorptions anthropiques, et à maintenir un puits net après 2050. Aujourd'hui, seul le secteur de l'utilisation des terres, changements d'affectation des terres et foresterie (UTCATF), ou secteur des terres, génère des absorptions, principalement via le puits de carbone forestier.

Le puits net UTCATF de la France est en moyenne de -53 Mt eqCO_2 /an sur la période 2015-24 (en intégrant la forêt guyanaise), ce qui contrebalance environ 14 % des émissions brutes territoriales françaises (11 % hors forêt guyanaise). Il s'agit d'un chiffre à considérer avec prudence vu les incertitudes méthodologiques. Le puits net UTCATF a diminué de 11 Mt eqCO_2 par rapport à la période 2005-2014 (-64 Mt eqCO_2 /an), soit -17 %. Depuis 2014, la relative stabilité du puits net UTCATF masque la dégradation de la santé des forêts, la proportion de bois mort ayant augmenté et son accumulation représentant presque la moitié du puits forestier en 2024. Les émissions liées aux changements d'usage des sols et à la perte de carbone des terres agricoles ne diminuent pas, alors que leur baisse constituerait un levier significatif qui est actionnable à court terme.

La dynamique du puits UTCATF de la France suit la dynamique globale du puits UTCATF en Europe, en augmentation de 1990 à 2015, puis en diminution

depuis 2015 en lien avec les impacts du changement climatique. En 2024, la France se situe en 4^e place derrière l'Italie, la Suède et l'Espagne quant à sa contribution au puits UTCATF européen (16,4 %). Cependant c'est un secteur qui devient émetteur (source) pour certains États membres, (y compris forestiers par exemple l'Autriche, l'Allemagne et la Finlande). Il est projeté que le puits de carbone forestier de l'UE diminuera encore de 39 % d'ici 2030 avec environ 13 à 18 % des forêts européennes qui pourraient devenir des sources nettes de carbone d'ici 2030, soulignant les enjeux de protection des stocks de carbone forestiers existants et de renforcement de la résilience forestière.

Le puits en forêt guyanaise non exploitée fait désormais l'objet d'une estimation, posant la question de sa prise en compte dans la trajectoire climatique de la SNBC. Jusqu'ici, seuls les flux de défrichements (y compris illégaux) et les flux liés à l'exploitation forestière et à la repousse étaient calculés. Dans l'édition 2026 de l'inventaire GES national, une nouvelle estimation est proposée à -10 Mt eqCO_2 /an, sur la base des mesures de terrain dans les zones non exploitées. L'évolution de ce puits de carbone guyanais est incertaine, notamment du fait des impacts du changement climatique. Dans les inventaires nationaux, il est important de bien distinguer ce qui relève de la réponse naturelle des forêts de ce qui relève de la gestion, ce qui conduit à considérer avec prudence sa prise en compte dans le calcul des émissions nettes nationales.

4.4 - La restauration de la nature contribue significativement aux objectifs d'atténuation et d'adaptation au changement climatique et est indispensable à l'atteinte des objectifs de l'Accord de Paris.

Le HCC a analysé le projet de plan national de restauration de la nature (PNRN), qui constitue une opportunité pour renforcer les synergies et l'alignement entre les politiques publiques liées à la biodiversité et au climat. Des axes d'amélioration concernant en particulier l'alignement avec la SNBC 3 et la prise en compte des territoires ultramarins ont été identifiés. Des écosystèmes fonctionnels et résilients fournissent de nombreux services aux sociétés, dont le stockage de carbone, mais ceux-ci sont altérés par des pressions anthropiques directes et indirectes, comme le changement climatique. La dégradation de la santé des forêts est liée au changement climatique, mais aussi à l'état de leur biodiversité. La biodiversité et les

hauts stocks de carbone en outre-mer soulignent l'importance de politiques de conservation de la nature affirmées, y compris sur ces territoires à enjeux forts pour le climat et la biodiversité.

La réduction des pressions s'exerçant sur les écosystèmes permet de maintenir leur potentiel de séquestration du carbone et constitue une priorité pour l'action climatique. Stopper la dégradation des écosystèmes, étant donné la complexité et le temps nécessaire à leur restauration notamment dans le contexte du changement climatique, doit rester la priorité. Les coûts tout comme la difficulté à les restaurer augmentent à mesure que les dégradations s'accroissent ; les mesures

de prévention des dégradations sont plus efficaces que la restauration d'écosystèmes dégradés.

Le projet de PNRN n'est pas suffisamment aligné avec la SNBC 3, alors qu'il constitue une opportunité de renforcer les résultats en matière d'atténuation et d'adaptation. En particulier, les mesures synergiques identifiées dans la SNBC 3 sur les écosystèmes agricoles ne sont que partiellement reprises dans le projet de PNRN (restauration des haies, ...), alors que leur intégration permettrait, outre des bénéfices en termes d'adaptation, des gains significatifs en matière d'atténuation via un stockage additionnel de carbone et des réductions d'émissions.

5. Les politiques sociales et économiques doivent accompagner la transition pour mieux protéger la population, avec un bénéfice supérieur à l'inaction.

5.1 - La transition la plus injuste est celle qui ne se fait pas¹ : les retards pris aujourd'hui en matière d'atténuation et d'adaptation sont facteurs de précarité et d'inégalité, et in fine, de blocages.

L'intensification récente des aléas climatiques se traduit par une aggravation des pertes et dommages pour les personnes et les territoires, notamment les plus vulnérables. L'intensification des vagues de chaleur provoque une hausse de l'exposition au stress thermique dans les logements, les écoles, les hôpitaux, les lieux de travail (non adaptés), touchant en premier lieu les ménages modestes, notamment dans les territoires d'outre-mer, affecte la santé physique et mentale de certaines catégories de travailleurs, et réduit la capacité d'apprentissage des enfants, amplifiant les inégalités de réussite scolaire.

Le maintien d'une dépendance aux énergies fossiles entretient la vulnérabilité de l'économie française à l'instabilité géopolitique mondiale et se traduit par des risques sociaux : aggravation de la précarité énergétique et des coûts de production agricole, avec de potentiels effets différés sur la précarité alimentaire, l'augmentation des inégalités et de la pauvreté. La crise du détroit d'Ormuz en 2026 a provoqué une envolée des prix des carburants, qui pèse sur le

pouvoir d'achat des ménages fortement dépendants de leurs voitures thermiques, et de manière disproportionnée sur les plus modestes d'entre eux, et risque d'étendre la « précarité des mobilités ». Les potentiels effets futurs sur la facture énergétique dans les logements pourraient conduire des ménages à devoir renoncer à des besoins énergétiques de base.

Le diagnostic des vulnérabilités climatiques à l'échelle des territoires, l'identification des enjeux d'équité liés aux politiques d'adaptation, et leur prise en compte dans la conception et la mise en œuvre des politiques restent faibles, bien qu'il s'agisse de forts enjeux de justice sociale. La réponse de l'État demeure structurellement insuffisante sur le volet de l'adaptation juste, qu'il s'agisse des critères de logement décent face à la chaleur, de l'aménagement urbain résilient, des vulnérabilités spécifiques aux territoires d'outre-mer ou de la gestion des risques climatiques, laissant les populations les plus fragiles insuffisamment prises en charge par des mécanismes de solidarité nationale.

Les retards dans les politiques d'adaptation et d'atténuation engendrent un effet de verrouillage qui amplifie les inégalités et rend l'action publique future à la fois plus complexe et plus coûteuse. Le report de

¹. Citation de Nicolas Duvoux, Président du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE).

la transition et de l'adaptation est un vecteur direct de précarisation, susceptible de convertir les fragilités existantes en situations de pauvreté durable.

5.2 - L'année écoulée (2025-2026) est marquée par un meilleur diagnostic des enjeux de justice sociale dans le projet final de la SNBC 3 et par un ciblage accru des aides publiques sur les ménages les plus modestes, qui se heurte toutefois à un sous-dimensionnement des dispositifs et au manque de mécanismes de financement et de compensation pérennes.

Les politiques climatiques doivent améliorer la prise en compte des inégalités climatiques en lien avec les politiques sociales, et organiser des mesures redistributives à même de garantir l'adhésion de la population et l'efficacité de la transition. Le ciblage renforcé des aides à l'accès aux véhicules électriques et à la rénovation énergétique sur les ménages modestes est cohérent avec les objectifs de maîtrise de la dépense publique (ex. MaPrimeRénov', *leasing* social de véhicules électriques, *leasing* de pompes à chaleur), mais ces dispositifs restent sous-dimensionnés par rapport aux besoins. Face aux chocs des prix de l'énergie et des intrants agricoles, les retards dans la transition se traduisent par des besoins de mesures de soutien, pour l'achat de fuel, de gaz ou d'engrais de synthèse. Ces soutiens face aux chocs doivent demeurer ciblés et temporaires, afin de ne pas constituer une subvention généralisée aux énergies fossiles. L'augmentation du montant du CEE « précarité » en proportion de l'augmentation du montant total des CEE alloué à la 6^e période (+27 %) est nécessaire, alors que leur part a diminué par rapport à la 5^e période.

La mise en œuvre de la politique pour l'emploi et les compétences est amorcée mais les instances et les outils de la politique de l'emploi au niveau régional intègrent trop peu les enjeux de la transition, tandis que l'élaboration de feuilles de route pour l'emploi n'a pas fait l'objet d'instructions spécifiques dans le cadre des COP régionales. Dans les secteurs industriels en déclin ou en transformation, l'accompagnement à la reconversion des travailleurs et de l'économie locale souffre d'un manque d'opérationnalisation du Fonds de Transition Juste et d'une faible coordination des politiques industrielles et de l'emploi avec les enjeux de transition énergétique.

La vulnérabilité accrue de certains travailleurs et des écoliers face aux vagues de chaleur, rend essentielle et urgente l'adaptation des conditions de travail, de

l'enseignement et des établissements scolaires et universitaires pour atténuer les impacts sanitaires du changement climatique et protéger l'égalité des chances républicaine. L'année 2025 est marquée par plusieurs avancées dans la mise en œuvre des mesures du PNACC 3, à savoir la parution d'un décret renforçant les obligations des employeurs en matière de prévention des risques de chaleur et d'un arrêté fixant les niveaux orange ou rouge du dispositif de vigilance canicule de Météo-France comme seuils ouvrant droit au bénéfice du régime BTP-intempéries ; et la publication d'un plan canicule pour les établissements scolaires par le Ministère de l'Éducation nationale, plan qui s'est difficilement mis en place lors de la canicule de Juin 2026.

5.3 - La construction d'une économie plus résiliente face aux chocs climatiques et géopolitiques liés aux énergies fossiles suppose la sortie des énergies fossiles, un engagement budgétaire renforcé, avec des gains qui dépassent largement le coût de l'inaction

Le maintien d'une économie carbonée expose la France à des coûts importants. Les conséquences de la fermeture du détroit d'Ormuz en 2026 sur le pouvoir d'achat des ménages et le budget de l'État en offrent une illustration. Au-delà des chocs sur les énergies fossiles, une économie carbonée accroît les impacts du changement climatique et génère des coûts sanitaires. La mise en œuvre des trois composantes de la SFEC (PPE, SNBC, PNACC) est donc souhaitable d'un point de vue économique.

La mise en œuvre des trois piliers de la SFEC suppose un engagement budgétaire renforcé, même si l'État dispose de faibles marges de manœuvre. Le financement direct de l'État peut être réduit par le renforcement du signal-prix (fiscalité) et de la réglementation. Une part croissante du financement de la transition est débudgétisée par la mobilisation du dispositif des CEE. Néanmoins, la stagnation des financements publics apparaît peu compatible avec les ambitions stratégiques et pourrait fragiliser l'investissement privé. Une clarification de l'articulation entre les différents instruments (fiscalité, subventions, réglementation) et un engagement sur une trajectoire pluriannuelle de dépenses publiques pour l'atténuation et l'adaptation sont nécessaires. A titre d'exemple, la réorientation des flux de financement public et la réduction des dépenses brunes sont évoquées dans la SNBC 3, mais la SPAFTE projette une stabilisation des dépenses défavorables à l'atténuation entre 2026 et 2028, et

quatre dispositifs structurants (niches fiscales brunes) ne sont toujours pas intégrés comme défavorables dans le budget vert alors qu'ils existent encore aujourd'hui, impliquant une perte de recettes supplémentaire de 7,77 Md€ pour l'État.

Face à la volatilité des prix des énergies fossiles, le financement des politiques d'atténuation doit être préservé et peut s'accompagner de mesures de soutien ciblées. Le Plan d'électrification donne un signal positif, mais il repose principalement sur le dispositif des CEE et son impact est limité par l'absence de financement supplémentaire. Le recours à des mesures forfaitaires de soutien ciblées apparaît cohérent pour soutenir les ménages et les entreprises fragiles et dépendants des énergies fossiles. Il permet de limiter le coût budgétaire tout en préservant une incitation pour les acteurs qui disposent de marges d'action. L'accompagnement accéléré vers la sortie des énergies fossiles, ciblé sur ceux qui en sont les plus dépendants et sont financièrement fragiles, est la réponse la plus adaptée à court et à long terme.

La dynamique actuelle des investissements fait apparaître un écart important par rapport aux besoins associés à la mise en œuvre de la SFEC. Dans l'atténuation, les investissements (publics et privés) ont diminué en 2024 et stagnent en 2025. Ils devraient doubler d'ici 2030 pour atteindre les objectifs de la SNBC3, alors que les investissements carbonés devraient être divisés par deux. Le financement de l'adaptation au changement climatique constitue un angle mort des documents de planification. Des choix structurants restent à définir.

Des politiques climatiques crédibles, intégrant la sobriété, contribuent à préserver la stabilité économique et financière. La transition écologique constitue une transformation économique et sociale majeure à anticiper et à piloter. Ses effets sur les principaux indicateurs économiques demeurent incertains mais ses impacts sectoriels et territoriaux peuvent être significatifs. Il est nécessaire d'anticiper les conséquences de la transition. Dans ce cadre, le développement de la sobriété mérite d'être soutenu, la maîtrise de la demande ayant été jusqu'à présent le levier le moins mobilisé pour la transition.

Les investissements dans la transition écologique participent à construire une économie française plus résiliente face aux chocs climatiques et géopolitiques. L'économie française est et sera affectée de façon croissante par le changement climatique. L'adaptation préventive au changement climatique apparaît comme un levier de résilience économique et sociale. Elle permet d'éviter les coûts futurs liés aux chocs climatiques. Les politiques d'atténuation, dans la mesure où elles réduisent la dépendance aux énergies fossiles importées, protègent l'économie française des conséquences économiques des chocs géopolitiques. De plus, le changement climatique pèse sur la santé, la réussite scolaire, l'emploi et les revenus des populations les plus exposées. Les gains et co-bénéfices de la transition dans ces domaines sont considérables. A ce titre, la transition écologique apparaît comme un impératif pour la stabilité économique et sociale future de la France.

6.

L'intérêt de la France est de porter avec ambition les enjeux climatiques aux niveaux européen et international

Les émissions mondiales par unité de PIB décroissent régulièrement depuis 2010. Si les émissions absolues de CO₂ continuent d'augmenter, elle décèleront par rapport à la décennie avant l'accord de Paris. En 2024, la Chine (29,2 % du total mondial), les États-Unis (11,1 %), l'Inde (8,2 %), l'UE-27 (5,9 %), la Russie (4,8 %) et l'Indonésie (2,5 %) étaient les plus grands émetteurs de GES au monde. L'Inde est devenue en 2020 le troisième émetteur mondial de GES, dépassant l'UE-27. En

2025, les émissions de la Chine auraient atteint un plateau, grâce à une augmentation modérée de la consommation d'énergies fossiles conjuguée à une croissance exceptionnelle des énergies renouvelables et du nucléaire. Les émissions de l'Inde auraient augmenté de 1,4 %, soit un rythme plus lent que ces dernières années, du fait d'une mousson précoce ayant réduit les besoins en climatisation pendant les mois les plus chauds et d'une forte croissance des énergies

renouvelables. Aux Etats-Unis, après deux années de baisse, les émissions ont rebondi (+1,9 %) en 2025. Enfin, dans l'UE, selon des données provisoires, les émissions auraient atteint un plateau en 2025 par rapport à 2024, alors que l'UE a connu depuis 1990 une baisse d'émissions de 37 % (hors transports internationaux).

6.1 - Au niveau européen, la France doit soutenir l'ambition, et notamment les mécanismes historiques et efficaces tel que le système d'échanges quota-carbone (SEQUE) et la planification des investissements de long terme.

Malgré un certain nombre de reculs sur l'ambition initiale du Pacte vert, la réglementation européenne en faveur du climat est pour l'heure maintenue, avec un recentrage fort sur la compétitivité. Cette réorientation s'accompagne d'un vaste mouvement de simplification qui pourrait toutefois conduire à une forme de dérégulation, voire à une régression sur certaines politiques climatiques majeures, notamment dans le contexte de la révision du cadre réglementaire européen, même si l'UE a fixé un objectif ambitieux de -90 % d'émissions de GES en 2040 par rapport à 1990.

Maintenir un cap stable sur la transition climatique est essentiel pour orienter les investissements et donner de la visibilité aux acteurs économiques, stimuler l'innovation industrielle et garantir une position compétitive de l'UE dans l'économie mondiale décarbonée. En 2025, la France est passée d'une position très ambitieuse à une posture où elle a davantage conditionné son soutien à l'ambition climatique à un certain nombre de conditions favorisantes, en particulier au moment de l'adoption de l'objectif 2040. Sur plusieurs dossiers politiques sensibles, elle a toutefois tenu le cap malgré un coût diplomatique important (*Made in Europe*, paquet automobile, MERCOSUR).

Les grands chantiers des deux prochaines années seront décisifs pour doter l'UE de politiques sectorielles (énergie-climat, transports, politique agricole commune, etc.) et de moyens financiers crédibles (futur cadre financier pluriannuel) permettant d'atteindre l'objectif 2040 et la neutralité d'ici 2050. Cela suppose de résoudre un certain nombre de questions, à la fois sur le plan politique (souveraineté, sécurité, commerce international) et sur le plan scientifique

et technique (puits naturels, utilisation des crédits internationaux, comptabilisation des absorptions, etc.).

L'intérêt français est de soutenir un SEQUE 1 ajusté mais robuste : fort dans sa trajectoire, prévisible dans ses prix, socialement accompagné et articulé à l'investissement industriel bas-carbone. Des ajustements, tels qu'une réserve de stabilité plus réactive et des garde-fous contre les hausses de prix désordonnées, peuvent préserver un signal carbone crédible tout en évitant une volatilité déstabilisatrice sur le plan économique et politique. L'introduction dans le SEQUE 1 de crédits carbone internationaux n'apparaît pas souhaitable. Le recours aux absorptions permanentes de carbone et aux crédits carbone internationaux appelle de manière générale une vigilance particulière au regard de la vérification de l'intégrité environnementale.

Il convient d'éviter toute remise en cause structurelle du SEQUE 2 et de privilégier des mécanismes ciblés de lissage des prix, notamment via une réserve de stabilité plus réactive. La tarification du carbone est appelée à jouer un rôle croissant dans les secteurs où les émissions diminuent encore lentement, notamment le bâtiment et les transports. La mise en œuvre du SEQUE 2 doit s'inscrire dans un ensemble cohérent de politiques publiques et s'accompagner de mesures de justice sociale robustes, condition indispensable à sa réussite.

Les objectifs de sécurité et de souveraineté de l'UE convergent pleinement avec le maintien d'une politique climatique ambitieuse. Le maintien d'un équilibre entre le SEQUE 1, le SEQUE 2, le partage de l'effort et la prise en compte de l'évolution du puits naturel sur UTCATF constitue un défi central de l'architecture climatique européenne post-2030. L'extension des flexibilités ne doit pas affaiblir l'intégrité environnementale du cadre européen. La dégradation du puits de carbone européen appelle des mesures de restauration de la nature domestiques plutôt qu'une compensation comptable. L'utilisation des revenus des enchères doit mieux bénéficier au financement de la transition. Le principe d'un « *frontloading*¹ » significatif apparaît opportun pour permettre dès à présent la réalisation des investissements requis par la décarbonation de l'industrie européenne.

1. Mise en place d'un provisionnement anticipé du revenu des enchères du SEQUE, afin de dégager les capacités de financements dès à présent nécessaires aux investissements massifs requis pour la transition. La France estime que près de 100 Md€ pourraient ainsi être levés pour soutenir la décarbonation de l'industrie européenne.

La transition climatique nécessite une planification des investissements sur le long-terme, en lien avec la stratégie industrielle de l'UE. Le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2028-2034 doit constituer une opportunité d'aligner pleinement le budget européen sur les ambitions climatiques de l'UE. Il s'agit, aussi, d'opérer un verdissement de la politique agricole commune (PAC) et de tenir davantage compte des besoins de financement pour l'adaptation.

6.2 - Face à une situation géopolitique difficile, marquée par le recul du multilatéralisme, de nouvelles formes de coopération doivent émerger au niveau international : le renforcement des canaux de diplomatie scientifique peut y contribuer.

La COP 30 a permis de préserver la quasi-universalité du régime issu de l'Accord de Paris et de réaffirmer l'attachement des pays au multilatéralisme climatique. La COP 31 constituera une COP de transition. Elle doit notamment permettre de lancer le 2^e bilan mondial, qui aboutira lors de la COP 33, et de préparer la COP 32 (Addis Abeba), qui sera centrée sur l'adaptation. Malgré quelques avancées, en matière d'adaptation essentiellement, les résultats de Belém ont été décevants au regard des attentes sur le rehaussement de l'ambition. Les initiatives impulsées par la présidence brésilienne de la COP 30 et lors du Sommet de Santa Marta sur une sortie progressive et coordonnée des énergies fossiles devront être consolidées et traduites en résultats concrets à l'occasion de la COP 31.

Dans un contexte géopolitique fragmenté, les États volontaristes tentent de développer de nouvelles formes de coopération multilatérale, en contournant les difficultés du processus formel de décision basé sur le consensus. Après Belém, un repositionnement de la diplomatie climatique française et européenne s'impose. Le recul du multilatéralisme peut être saisi comme une opportunité pour réorienter les partenariats, reconstruire des alliances et renouer un dialogue de confiance avec les pays en développement. Ceci passe notamment par un approfondissement de la coopération autour d'enjeux ciblés de décarbonation (sortie des fossiles, transferts de technologies, innovation, transition juste), et le soutien aux efforts d'adaptation (en lien avec les Objectifs de développement durable et la santé) des pays en développement vulnérables. Dans cette perspective, le maintien d'un niveau de finance climat internationale et d'aide publique au développement suffisant reste un impératif stratégique pour la France.

Dans un contexte géopolitique difficile, la coopération scientifique peut constituer un levier important pour la stratégie diplomatique française, qui devrait mieux intégrer l'enjeu de lutte contre la désinformation climatique. Le 7^e cycle d'évaluation du GIEC fait l'objet de tensions sur le calendrier de publication de ses trois volumes. Un premier bloc de pays souhaite une publication en 2028, afin d'alimenter le deuxième bilan mondial ; un autre groupe, dont la Chine, l'Inde et l'Arabie saoudite, plaide pour un cycle plus long, susceptible toutefois d'affaiblir la portée politique du rapport. Ces tensions soulèvent des inquiétudes profondes sur le contexte dans lequel se prépare l'évaluation de l'état des connaissances scientifiques, encore aggravées par la baisse des financements du GIEC liée au retrait américain.

Les enjeux de la transition climatique s'articulent désormais étroitement avec les politiques industrielles, les stratégies d'investissements et la recomposition des chaînes de valeur mondiales. Cette convergence appelle à repenser les instruments de coopération économique, énergétique et commerciale, en allant au-delà des cadres traditionnels. Pour l'UE et la France, il s'agit de fonder leur action sur des partenariats stratégiques bilatéraux ou régionaux diversifiés et mieux équilibrés, capables de porter conjointement les agendas du climat et du développement, sans compromettre leur compétitivité et leur résilience économique.

La politique commerciale peut être mobilisée comme un levier d'influence externe pour diffuser les normes environnementales européennes. La mise en cohérence de l'agenda commercial et de l'agenda climatique européens demeure politiquement sensible et techniquement complexe, comme en attestent les difficultés entourant la mise en œuvre des mesures miroirs ou la conclusion des traités commerciaux, et l'UE peine à maintenir une doctrine stable sur ce sujet.

Se doter d'un objectif européen de réduction des émissions importées permettrait à l'UE de consolider son leadership climatique mondial, tout en servant ses ambitions de réindustrialisation et de souveraineté économique. La réorientation des pratiques commerciales et l'adoption d'un objectif sur l'empreinte carbone doivent s'inscrire dans une stratégie de coopération internationale plus large, visant à accompagner la décarbonation des partenaires commerciaux en développement, et incluant notamment des dialogues sectoriels, une assistance technique et des financements adéquats.

Les politiques climatiques actuelles sont insuffisantes pour atteindre la neutralité carbone à l’horizon 2050 et pour éviter une forte aggravation des risques climatiques. Le HCC propose donc des orientations structurantes pour faire évoluer les politiques climatiques françaises à moyen terme. Elles complètent les recommandations de ce rapport sur les politiques climatiques nouvelles ou en cours, auxquelles le Gouvernement devra répondre dans le cadre prévu par la loi.

Onze orientations sont ainsi proposées au débat, regroupées selon trois dimensions : sociales et économiques pour la protection de la population, pour l’investissement et l’innovation, et pour la gouvernance de la transition.

ORIENTATIONS SOCIALES ET ÉCONOMIQUES POUR LA PROTECTION DE LA POPULATION

ORIENTATION 1 - Renforcer l’adaptation et définir les modalités de solidarité nationale face aux pertes et dommages induits par le changement climatique.

- Passer à l’échelle la mise en œuvre de l’adaptation en anticipant les caractéristiques climatiques à venir et en privilégiant les stratégies sans regret, robustes et porteuses de co-bénéfices pour la santé et la décarbonation.
- Renforcer, particulièrement en outre-mer, la capacité de gestion des crises induites par le changement climatique.
- Renforcer massivement la prévention comme levier prioritaire.
- Faire de l’aménagement du territoire et de l’urbanisme des leviers d’adaptation et d’atténuation.
- Garantir l’effectivité du rôle de mutualisation des pertes et dommages par l’assurance¹ tout en maîtrisant les risques d’exclusion et de déstabilisation associés.
- Rendre possible le rachat public de foncier au service de la transition.

ORIENTATION 2 - Garantir l’accessibilité matérielle et économique de la transition en tenant compte des capacités différenciées des ménages à agir.

- Mobiliser les nouvelles architectures financières européennes au service des ménages précaires et modestes.
- Impliquer davantage les acteurs qui alimentent le marché de l’occasion et réformer en profondeur le *leasing* social pour en faire un dispositif de grande échelle et de long terme.
- Développer des réseaux structurants de transports collectifs et de mobilités actives.
- Créer les conditions d’un financement massif de la rénovation énergétique des copropriétés.

1. L’assurance récolte agricole fait l’objet d’un traitement spécifique dans l’Orientation 4.

ORIENTATION 3 - Dans des situations de hausse des prix des énergies fossiles, protéger les ménages contraints et précaires, investir dans les alternatives.

- Fléchir par la loi de finances ce qui relève du budget national (recettes SEQE 2 hors Fonds social climat) sans contrainte d'affectation, vers des mesures complémentaires pour les ménages modestes *via* le plan social climat.
- S'appuyer sur les organismes de protection sociale afin de calibrer et attribuer les aides monétaires directes permettant d'accompagner la transition le temps qu'elle soit accessible, pour identifier les ménages les plus concernés, les effets potentiels sur d'autres dispositifs d'aide, et mobiliser des circuits de prestations sociales existants.

ORIENTATION 4 - Construire un système alimentaire résilient, juste et bas carbone.

- Transformer l'offre et les environnements alimentaires pour orienter la demande.
- Construire une souveraineté mesurée à l'autonomie en intrants, au-delà de la souveraineté alimentaire stricte.
- Réorienter la politique agricole commune (PAC) vers le principe « argent public pour biens publics » et le renforcement de la résilience des exploitations.
- Intégrer l'adaptation et la gestion de l'eau comme priorités structurantes.

ORIENTATIONS POUR L'INVESTISSEMENT ET L'INNOVATION

ORIENTATION 5 - Découpler le prix de l'électricité décarbonée du marché spot, garantir un signal stable, valoriser la flexibilité et développer le stockage.

- Sécuriser les revenus des investisseurs dans les nouvelles capacités bas-carbone et explorer la redistribution vers les consommateurs.
- Valoriser la flexibilité de la demande par les offres à tarification dynamique.
- Équilibrer le système face à l'intermittence par le pilotage de la production et le stockage.

ORIENTATION 6 - Rendre rentables les investissements privés de transition par le signal-prix, les garanties publiques et les contractualisations de long terme.

- Comblent l'angle mort des projets de taille intermédiaire par des garanties et des co-investissements publics conditionnés à des engagements sociaux.
- Structurer la demande par la commande publique, les contractualisations de long terme avec des clauses sociales, orienter les décisions d'investissement des acteurs privés.
- S'appuyer sur les instruments européens pour les projets de grande échelle.

ORIENTATION 7 - Renforcer la souveraineté sur les technologies décarbonées et construire une politique industrielle, commerciale et scientifique européenne cohérente.

- Développer une protection commerciale équilibrée articulée avec la décarbonation industrielle.
- Construire une politique d'investissement dans les technologies stratégiques cohérente avec l'Orientations 6 et les instruments européens.

- Traiter les coopérations scientifiques et technologiques comme un bien public climatique mondial.

ORIENTATION 8 - Inclure la capacité d’agir dans les principes du financement des politiques climatiques

- Une contribution additionnelle fléchée vers la transition.
 - Le devoir de diligence climatique comme voie possible d’exemption incitative.
 - L’équité intergénérationnelle comme dimension complémentaire.
-

ORIENTATIONS POUR LA GOUVERNANCE

ORIENTATION 9 - Consolider le cadre juridique français pour mieux atteindre l’objectif de neutralité carbone.

- Réviser la Constitution en y inscrivant explicitement la protection du climat et le principe de non-régression qui pourrait s’appliquer aux trajectoires d’émissions.
- Consolider la jurisprudence *via* le Conseil d’État et le Conseil constitutionnel, en mobilisant l’article 1^{er} de la Charte de l’environnement (droit à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé) et l’avis de la Cour Internationale de Justice (2025) pour développer progressivement un contrôle de l’ambition des trajectoires climatiques, sans révision formelle.
- Promulguer une grande loi-cadre climatique précisant les objectifs, les obligations de moyens et de résultats pesant sur l’État, et les mécanismes de contrôle indépendant.

ORIENTATION 10 - Construire une doctrine de planification pluriannuelle ancrant une vision de long terme partagée.

- Promulguer une loi de programmation de la transition écologique (LPTE), analogue à la loi de programmation militaire, votée en début de législature.
- Instaurer une doctrine d’ordonnancement des instruments.
- Mettre en place une prospective participative pour construire le compromis et l’adhésion sociale.

ORIENTATION 11 - Renforcer l’évaluation indépendante des politiques climatiques par le HCC et la Cour des Comptes, y compris sur le suivi de la programmation budgétaire.

- Prévoir la production par le HCC et la Cour des comptes d’un avis conjoint annuel sur la cohérence entre la LPTE et les budgets carbone de la SNBC 3, créant un mécanisme de redevabilité croisée.
- Réunir une fois par an les conseils de planification écologique en présence de la Cour des Comptes et du HCC et sur la base de l’avis conjoint sur la LPTE.
- Renforcer l’autonomie institutionnelle du HCC.

RECOMMANDATIONS

Pour 2026, le HCC formule un ensemble de 82 recommandations. Les recommandations du HCC formulées dans le rapport annuel 2025 (et les rapports ou avis antérieurs) peuvent ne plus s'appliquer, si leur objet a été suffisamment pris en compte par le Gouvernement, ou être renouvelées avec ou sans modification dans le cas contraire.

2. CHAPITRE 2. IMPACTS DU CHANGEMENT CLIMATIQUE ET BÉNÉFICES DE L'ADAPTATION POUR LA SOCIÉTÉ ET L'ÉCONOMIE FRANÇAISES

Recommandations déjà faites dans d'anciens rapports du HCC renouvelées

Sur les sujets impacts et adaptation, les réponses du Gouvernement aux recommandations 1.1, 1.3, 1.4, 1.5, 1.6, et 1.7 du rapport annuel 2025 montrent des actions engagées que le HCC suivra afin de s'assurer que l'ambition est suffisante sur la méthode, les acteurs associés, les moyens dédiés, et le périmètre finalement retenu.

Les recommandations suivantes sont insuffisamment traitées et réitérées :

- 2.1 Améliorer le diagnostic des multiples vulnérabilités face aux risques climatiques et en tenir compte** pour assurer l'accès à l'adaptation pour tous, la protection des plus vulnérables, l'adaptation de l'emploi, des logements et la participation des plus vulnérables à la décision (Ministères chargés de la santé, de la transition écologique, de la cohésion sociale, de l'emploi, du logement, de la ville, de l'aménagement et des territoires, SGPE ; **Recommandation 2025 modifiée**).
- 2.2 Faire évoluer le Centre de ressources pour l'adaptation (CRACC) vers un portail d'aide à la décision pour l'adaptation**, permettant une évaluation de leur faisabilité, efficacité, co-bénéfices et de leurs différentes limites à l'échelle locale. Renforcer ce portail de manière itérative et participative avec les acteurs territoriaux, afin de définir des trajectoires d'adaptation visant à éviter et à réduire les pertes et les dommages (Ministères chargés de la transition écologique et de la recherche ; **Recommandation 2025 modifiée**).
- 2.3 Rendre explicites les implications des choix d'adaptation et d'atténuation pour les pertes et dommages, et élaborer des principes d'arbitrage** permettant la prise en charge de ces pertes et dommages entre l'État, les collectivités, les assurances, les entreprises et les ménages, *via* une gouvernance incluant la participation, aux processus de décision, des personnes, des organisations et des territoires les plus impactés (Ministères chargés de la transition écologique, de l'économie et des finances, de l'aménagement, du logement, de la ville et des territoires ; **Recommandation 2025 modifiée**).

Nouvelles recommandations

- 2.4 Assurer que le dispositif de communication en préparation aux vagues de chaleur soit diffusable dès le mois de mai et jusqu'en septembre**, à destination des institutions et organisations, notamment des employeurs, fédérations sportives, responsables de lieux accueillant des publics, y compris ceux qui ne sont pas identifiés comme vulnérables (Ministères chargés de la santé, de la cohésion sociale, du travail, de la jeunesse, de la vie associative et des sports ; 2026 ; **Recommandation nouvelle**).

- 2.5 Mettre en place et financer des actions d'adaptation et de prévention face aux épisodes de fortes chaleurs, permettant des réponses sur le court terme pour les publics vulnérables :** équiper prioritairement les établissements de santé, sociaux et médico-sociaux et les établissements scolaires et universitaires, avec des espaces de proximité végétalisés, frais, rafraîchis, ventilés (pose de volets, ombrages, ventilateurs de plafond (brasseurs d'air), réseaux de froid, dispositifs de climatisation fixes plutôt que climatisation mobile, en privilégiant les pompes à chaleur réversibles et en minimisant les effets indésirables) (Ministères chargés de la santé, de la transition écologique, de l'aménagement, des territoires, du logement, de la ville, de l'économie et des finances, SGPE ; 2026 ; **Recommandation nouvelle**).
- 2.6 Renforcer le cadre réglementaire en santé au travail** en utilisant un indicateur composite de référence de stress thermique combinant température et humidité pour déterminer des seuils d'arrêt d'activité (Ministère chargé du travail ; 2026 ; **Recommandation nouvelle**) ;
- 2.7 Renforcer le cadre réglementaire sur les logements dangereux en cas de fortes chaleurs** en intégrant des critères de décence liés aux températures élevées et en rendant obligatoire le confort d'été dans le diagnostic de performance énergétique (DPE). Faire évoluer les règles d'urbanisme liées à la protection du patrimoine et limitant la pose de protections solaires (volets, ombrières, toitures réfléchissantes) (Ministères chargés de la transition écologique, du travail, de la ville, du logement, et de la culture ; 2026 ; **Recommandation nouvelle**).
- 2.8 Augmenter la disponibilité et l'accessibilité générale de lieux publics frais,** rafraîchis, végétalisés, ventilés, de points de baignade surveillés, accessibles gratuitement en cas de fortes chaleurs (Ministères chargés de la transition écologique, de la santé, de la cohésion sociale, de l'aménagement, des territoires, de l'économie et des finances, du logement, et de la ville, SGPE ; 2026 ; **Recommandation nouvelle**).
- 2.9 Compléter la TRACC par des scénarios d'éventualités à haut risque** notamment pour les vagues de chaleur (terrestres et marines), sécheresses, précipitations extrêmes (événements simultanés, composites, en cascade), l'élévation du niveau de la mer, pour lesquelles des décisions d'aménagement peuvent verrouiller les choix futurs sur des décennies voire plus d'un siècle (Ministère chargé de la transition écologique ; 2026 ; **Recommandation nouvelle**).
- 2.10 Encourager la réalisation simultanée de travaux de rénovation énergétique et de réduction de la vulnérabilité aux risques climatiques** (vagues de chaleurs, sécheresses, inondations, submersions marines notamment) (Ministères chargés de la transition écologique, de la ville, de l'aménagement et du logement ; 2026 ; **Recommandation nouvelle**).

3. CHAPITRE 3. SUIVI DES ÉMISSIONS NATIONALES ET RESPECT DES BUDGETS CARBONE

Recommandations déjà faites dans d'anciens rapports du HCC renouvelées

- 3.1 Continuer à renforcer la fiabilité et la transparence de l'inventaire national des émissions,** particulièrement pour la pré-estimation de l'année passée et pour les secteurs à forte incertitude (UTCATF, agriculture, déchets) (Ministère chargé de la transition écologique ; **Recommandation 2025**).

Nouvelles recommandations

- 3.2 Prendre en compte de manière distincte les flux de carbone de la forêt guyanaise non exploitée**, de manière à ne pas intégrer à l'objectif de neutralité des flux considérés comme non-anthropiques dans les modèles globaux (Ministère chargé de la transition écologique ; 2026 ; **Recommandation nouvelle**).
- 3.3 Améliorer le suivi de l'évolution de l'empreinte carbone et en particulier des émissions importées**, avec des indicateurs plus à jour pour mieux piloter leurs évolutions, et intégrer le suivi de la déforestation importée (Ministère chargé de la transition écologique ; 2026 ; **Recommandation nouvelle**).
- 3.4 Améliorer le dispositif de suivi des impacts environnementaux du numérique**, notamment les émissions de GES territoriales et importées ; et travailler avec les producteurs de données pour fiabiliser et harmoniser l'estimation de l'impact des centres de données sur la consommation d'électricité (Ministère chargé de la transition écologique, de l'aménagement et des territoires ; 2026 ; **Recommandation nouvelle**).

4. CHAPITRE 4. SUIVI DES ÉMISSIONS ET DES POLITIQUES PUBLIQUES PAR SECTEUR

TRANSPORTS

Recommandations déjà faites dans d'anciens rapports du HCC renouvelées

- 4.1 Réaliser une évaluation des grands projets routiers dans leur globalité et identifier les projets auxquels il faut renoncer pour garantir le respect des objectifs de la planification écologique et en particulier de la SNBC 3.** Évaluer la somme des coûts de l'ensemble des grands projets en cours et à venir au niveau national, en termes d'émissions de GES, de trafic induit, d'artificialisation des sols, et de finances publiques (Ministères chargés des transports, de l'aménagement, et des territoires, **Recommandation 2025 modifiée**).
- 4.2 Garantir par un financement public les investissements supplémentaires nécessaires à la modernisation et la régénération du réseau ferroviaire**, pour atteindre 1,5 Md€ annuel supplémentaires dès 2028, indexés, tel que présenté dans le projet de contrat de performance de l'État avec SNCF Réseau (Ministères chargés des transports, de l'économie et des finances ; **Recommandation 2025 modifiée**).
- 4.3 Mettre en cohérence progressivement les fiscalités des poids lourds et celles de leurs carburants, avec les objectifs de la SNBC 3**, afin de favoriser les motorisations électriques par rapport aux biodiesels et GNV, à l'aide de trajectoires claires (Ministère chargé de l'économie et des finances ; **Recommandation 2025 modifiée**).
- 4.4 Introduire une trajectoire de verdissement du transport de marchandises pour les donneurs d'ordre**, incluant le recours à un ensemble de modes moins émissifs (motorisations électriques, fret ferroviaire et fluvial, cyclo-logistique), associée à des pénalités en cas de non-respect (Ministère des transports ; **Recommandation 2025 modifiée**).
- 4.5 Rehausser la taxe sur les billets d'avion à son niveau de 2025 et se positionner en faveur de l'extension du 1^{er} système d'échange de quota d'émission (SEQE-UE-1) aux vols extra-Espace Économique Européen (EEE)** (Ministères chargés des transports, de l'économie et des finances, SGAE ; **Recommandation 2025 modifiée**).

Nouvelle recommandation

- 4.6 Adopter un moratoire sur l'augmentation des capacités des aéroports français, y compris l'aéroport Charles de Gaulle, afin de maîtriser la hausse du trafic aérien.** En cohérence avec la SNBC 3, planifier la mutualisation et l'arrêt à terme de certains aéroports et liaisons aériennes en concertation avec les collectivités concernées et en planifiant la mise en place d'alternatives décarbonées (liaisons ferroviaires) (Ministères chargés des transports, de l'aménagement et des territoires ; 2026 ; **Recommandation nouvelle**).

AGRICULTURE ET ALIMENTATION

De nombreuses recommandations formulées dans le rapport thématique du HCC sur le système alimentaire français (2024) sont encore valables. Certaines nécessitent des concertations approfondies pour engager des transformations de long terme, et sont reprises sous forme d'orientations dans ce rapport.

Recommandations déjà faites dans d'anciens rapports du HCC renouvelées

- 4.7 Encadrer et accompagner davantage les acteurs de la transformation, de la distribution et de la restauration** pour développer une offre alimentaire alignée avec les recommandations du programme national nutrition santé (PNNS) et les objectifs de la Snanc (alimentation plus végétale, moins de viandes importées), en instaurant de la transparence sur les approvisionnements et, si nécessaire, mobiliser des outils réglementaires (Ministères chargés de l'agriculture, de la santé ; **Recommandation rapport agriculture et alimentation 2024, reformulée**).
- 4.8 Pérenniser les financements et l'accompagnement pour les collectivités territoriales :** soutien aux projets alimentaires territoriaux (PAT) visant une alimentation saine et bas carbone et à la tarification solidaire dans la restauration scolaire, accompagnement pour l'atteinte des objectifs Egalim (Ministères chargés de l'agriculture, de l'économie et des finances, des territoires, des collectivités locales ; **Recommandation rapport territoires 2026, reformulée**).

Nouvelles recommandations

- 4.9 Prendre des mesures de court terme afin d'organiser sans délai la sobriété hydrique en agriculture et les concertations pour la gestion de l'eau :** élaborer et mettre en œuvre un plan de sobriété hydrique en agriculture (comme prévu dans le plan Eau), fixer un objectif de consommation d'eau de l'agriculture en plus de l'objectif de stabilisation des prélèvements du plan eau ; maintenir des processus de concertation lors des demandes d'autorisation pour la construction de retenues de substitution, en veillant à intégrer l'ensemble des acteurs de manière équilibrée pour lutter contre l'accaparement de la ressource et les conflits d'usage ; maintenir la portée juridique des schémas d'aménagement et de gestion des eaux ; soutenir la recherche en génétique pour le développement et l'amélioration des variétés et races plus résistantes aux stress hydrique et thermique, et soutenir la recherche en agronomie afin de mettre au point des pratiques agricoles et d'élevage plus économes en eau et plus diversifiées pour améliorer la résistance au stress hydrique (Ministères chargés de l'agriculture, de la transition écologique, des territoires ; 2026 ; **Recommandation nouvelle**).
- 4.10 Défendre au niveau européen un renforcement de l'ambition climatique et environnementale de la politique agricole commune (PAC) et veiller à ce que le prochain plan national d'application de la PAC pour la France contribue à l'atteinte des objectifs climatiques de la France.** Cela passe notamment par un budget sanctuarisé pour les actions agro-environnementales et climatiques, un financement à 100 % par les fonds européens pour ces actions, le renforcement du socle commun de conditionnalité, une suppression progressive des aides

couplées pour les secteurs fortement émetteurs, et un meilleur ciblage des aides aux revenus sur les exploitations qui contribuent le plus à la transition agro-écologique (Ministère chargé de l'agriculture, SGAE ; 2026 ; **Recommandation nouvelle**).

- 4.11 Assurer que les décisions et actions issues des conférences de souveraineté alimentaire seront cohérentes avec les objectifs et orientations de la SNBC 3** (Ministère chargé de l'agriculture, et de la transition écologique, SGPE ; 2026 ; **Recommandation nouvelle**).
- 4.12 Évaluer le dispositif d'assurance des récoltes, sa capacité à inciter les agriculteurs à adopter des pratiques d'adaptation efficaces et à éviter les risques de maladaptation.** Réviser le dispositif en conséquence en introduisant si nécessaire des conditionnalités obligatoires (Ministère chargé de l'agriculture ; 2026 ; **Recommandation nouvelle**).

INDUSTRIE

Les recommandations 3.14, 3.16, 3.17 et 3.18 (HCC RA25) sont en cours d'implémentation.

Nouvelles recommandations

- 4.13 Identifier et hiérarchiser les technologies, filières, projets et partenaires stratégiques essentiels à l'émergence des filières de la décarbonation en France.** Définir des maillons clés pour lesquels une production sur le territoire français ou européen est essentielle à l'atteinte des objectifs climatiques et à la souveraineté du pays en tenant compte des succès et des échecs des projets de décarbonation. Définir un choix habile de partenaires commerciaux, notamment au niveau européen, en mobilisant les instruments associés (ETS, IAA, MACF) (Ministères chargés de l'industrie, de la transition écologique, des affaires étrangères et européennes, SGAE ; 2026 ; **Recommandation nouvelle**).
- 4.14 Expertiser finement l'impact de la décarbonation industrielle sur l'emploi dans les territoires concernés, notamment dans les TPE/PME/ETI.** Afin de garantir la réussite des projets et leur inclusion dans les territoires, étudier notamment l'impact attendu sur le tissu d'emploi local, sur les besoins et l'offre en termes de formation, sur la cohérence avec le tissu industriel territorial, sur les conditions de travail en lien notamment avec les enjeux d'adaptation des territoires. Accompagner les territoires dans leurs transformations industrielles en lien avec la transition écologique, en tenant compte de leurs disparités en termes de moyens, de tissu industriel historique, de ressources matérielles et d'infrastructures (Ministères chargés de l'industrie, de l'emploi et de la formation professionnelle, de la transition écologique ; 2026 ; **Recommandation nouvelle**).
- 4.15 Poursuivre et renforcer les travaux sur l'adaptation.** Rendre obligatoire, pour les filières, la réalisation d'une feuille de route sur l'adaptation. Poursuivre les travaux en cours sur les enjeux territoriaux d'adaptation au niveau des industriels et des autres acteurs. Réaliser une cartographie des risques que fait peser le changement climatique sur les chaînes de valeur industrielles du pays, en étudiant notamment l'impact de la localisation des filières de la décarbonation (*gigafactories*, vallées technologiques) (Ministères chargés de l'industrie, et de la transition écologique ; 2026 ; **Recommandation nouvelle**).

BÂTIMENTS

Recommandations déjà faites dans d'anciens rapports du HCC renouvelées

- 4.16 Fixer une trajectoire pluriannuelle de soutien public aux rénovations énergétiques globales dans les dispositifs d'accompagnement** afin de tenir les objectifs de décarbonation du secteur, en accélérant la rénovation de haut niveau de performance dans la durée et en priorisant les territoires et les ménages en précarité énergétique dans un contexte budgétaire contraint (Ministères chargés de la transition écologique, de la ville, du logement, de l'économie et des finances ; **Recommandation 2025 modifiée**).
- 4.17 Évaluer l'impact de l'interdiction de location des passoires thermiques (G+ depuis 2023, G en 2025)** sur l'accès au logement des plus précaires, ainsi que sur la décarbonation du parc immobilier (Ministères chargés de la transition écologique, de la ville et du logement, de l'économie et des finances ; **Recommandation 2025 modifiée**).

Nouvelle recommandation

- 4.18 Mettre en place un accompagnement à la transition écologique pour le petit tertiaire non soumis au décret tertiaire** (Ministères chargés de la transition écologique, de la ville, du logement, de l'aménagement et des territoires, de l'économie et des finances ; 2026 ; **Recommandation nouvelle**).

ÉNERGIE

Recommandations déjà faites dans d'anciens rapports du HCC renouvelées

- 4.19 Consolider la stratégie de sortie des énergies fossiles** en déterminant les jalons réglementaires nécessaires tenant compte de la durée de vie des équipements (Ministères chargés de la transition écologique, de l'énergie, et de l'économie et des finances ; **Recommandation 2025 modifiée**).
- 4.20 Instaurer la fin d'installation et de renouvellement des chaudières à gaz dès que possible**, compte tenu de la durée de vie moyenne de 20 ans des systèmes de chauffage, pour respecter la directive performance énergétique des bâtiments (Ministères chargés de la transition écologique, de l'énergie, et de l'économie et des finances ; **Recommandation 2025 modifiée**).

Nouvelles recommandations

- 4.21 Lancer des appels d'offres non seulement pour développer les filières, mais aussi pour répondre à des enjeux spécifiques** comme les pics de consommation hivernaux. Ex. Promouvoir le solaire vertical et de façade (qui produit davantage l'hiver et de façon plus lisse) (Ministères chargés de la transition écologique, de l'énergie, de l'économie et des finances ; 2026 ; **Recommandation nouvelle**).
- 4.22 Renforcer les actions engagées depuis 2022 concernant la sobriété, pour y intégrer davantage de mesures structurelles et collectives, dépassant les seuls gestes individuels et proposer dès maintenant un panel de nouvelles mesures permettant de réduire de 200 TWh la consommation d'énergie finale d'ici quatre ans**, afin de se conformer aux exigences fixées par la directive efficacité énergétique (DEE), et en plus des efforts déjà annoncés (Ministères chargés de la transition écologique, et de l'énergie ; 2026 ; **Recommandation nouvelle**).
- 4.23 Développer plus en détail une stratégie (munie d'incitations ou de réglementations pour guider les acteurs) de développement de la capture du carbone biogénique et utilisation (CCU biogénique) dans les installations de méthanisation**, permettant de concilier plusieurs enjeux menant à des développements opposés : d'une part agricoles guidant vers un développement diffus au plus près des exploitations, d'autre part énergétiques et d'utilisation du carbone, orientant vers une densification autour de hubs et d'infrastructures. (Ministères chargés de la transition écologique, de l'agriculture, de l'énergie, de l'industrie, et de l'économie et des finances, SGPE ; 2026 ; **Recommandation nouvelle**).

DÉCHETS

Recommandations déjà faites dans d'anciens rapports du HCC renouvelées

- 4.24 Proposer les modifications législatives nécessaires pour lever les freins au déploiement de l'économie de la fonctionnalité**, privilégiant l'usage à l'achat, identifiées par le Cese et le Conseil national de la consommation (par exemple fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée pour les collectivités, normes comptables favorisant la détention plutôt que la location). Mettre en place des outils incitatifs dépassant la simple information et diffusion des bonnes pratiques (ex. étudier l'opportunité d'une TVA incitative pour la location) (Ministères chargés de la transition écologique, de l'industrie, et de l'économie et des finances ; **Recommandation 2025 modifiée**).

Nouvelles recommandations

- 4.25 Assurer un portage politique fort de l'obligation de développement des clauses environnementales dans la commande publique dès 2026** et du principe des services publics exemplaires, en plus des efforts à poursuivre de formation des acheteurs publics (Ministères chargés de la transition écologique, de l'industrie, et de l'économie et des finances ; 2026 ; **Recommandation nouvelle**).
- 4.26 Soutenir le déploiement du tri à la source des biodéchets de façon plus ciblée dans les territoires où le stockage est davantage utilisé que l'incinération** (ex. Corse, Centre-Val de Loire) afin de maximiser les bénéfices climatiques (Ministères chargés de la transition écologique, de l'aménagement et des territoires ; 2026 ; **Recommandation nouvelle**).
- 4.27 Prendre de nouvelles mesures afin d'accélérer la mise en conformité aux objectifs de la loi transition énergétique pour la croissance verte en termes de tarification incitative de la gestion des déchets** (passage de 10,2 à 25 millions de personnes couvertes, initialement prévu pour 2025) (Ministères chargés de la transition écologique, de l'aménagement et des territoires ; 2026 ; **Recommandation nouvelle**).
- 4.28 Structurer les filières à Responsabilité élargie du producteur (REP) en poursuivant la planification des trajectoires d'intégration de matière recyclée** (en particulier dans le textile, dans la lignée du plastique) en assurant un débouché et donc des investissements (Ministères chargés de la transition écologique, de l'industrie, de l'aménagement et des territoires ; 2026 ; **Recommandation nouvelle**).
- 4.29 Mettre en place une incitation permettant de couvrir les coûts de gestion des déchets issus des filières à Responsabilité élargie du producteur (REP) échappant au circuit de collecte séparée**, tout en encourageant à en diminuer les tonnages (Ministères chargés de la transition écologique et de l'industrie ; 2026 ; **Recommandation nouvelle**).

UTILISATION DES TERRES, CHANGEMENT D'AFFECTATION DES TERRES ET DES FORÊTS - UTCATF

Recommandations déjà faites dans d'anciens rapports du HCC renouvelées

- 4.30 Afin de garantir le bouclage de la biomasse, réorienter les usages du bois vers les produits à longue durée de vie, le réemploi, le recyclage et la substitution à des matériaux** pour viser un compromis entre maintien du puits de carbone et hausse modérée des récoltes de bois. Réévaluer au regard de la ressource et de la demande (actuelle et future) la durabilité des centrales biomasse existantes et leur compatibilité avec la PPE 3 et SNBC 3. Accélérer la transposition de la directive RED III concernant la mise en œuvre du principe de hiérarchie des usages de la biomasse (Ministères chargés de la forêt, de la transition écologique, de l'industrie, de l'économie et des finances ; **Recommandation 2025 modifiée**).

- 4.31 Assurer la pleine cohérence de la stratégie nationale de mobilisation de la biomasse (SNMB), du futur plan national forêt-bois (PNFB), de la PAC et du plan national de restauration de la nature (PNRN) avec les composantes de la stratégie française énergie climat (SFEC).** Renforcer les moyens alloués au GIS biomasse afin de mieux cerner les incertitudes concernant les risques de bouclage sur cette ressource, et réévaluer les objectifs PPE 3 /SNBC 3 au regard des meilleures données scientifiques disponibles (Ministères chargés de la forêt, de l'agriculture, de la transition écologique, de l'industrie, SGPE ; 2026 ; **Recommandation 2025 modifiée**).
- 4.32 Déployer via le futur plan national forêt-bois une stratégie pour l'adaptation tout au long de la filière forêt-bois et de ses emplois, incluant l'aval** afin de permettre une adéquation entre la ressource et la filière avec une planification de long terme (feuillus, bois de qualités variés, etc.) ainsi que les enjeux de santé au travail (adaptation des emplois) (Ministères chargés de la forêt, de la transition écologique, de l'emploi et de la formation professionnelle ; **Recommandation 2025 modifiée**).
- 4.33 Intégrer des critères qualitatifs aux politiques publiques forestière et agricoles à toutes les échelles concernant la biodiversité et la résilience des forêts et des sols agricoles, en complément de l'objectif de stockage du carbone du secteur UTCATF.** (Ministères chargés de la forêt, de la transition écologique, de l'agriculture ; **Recommandation 2025 modifiée**).
- 4.34 Réviser le cahier des charges du renouvellement forestier au regard des meilleures données scientifiques disponibles (diversification des essences, provenances, sylvicultures, encadrement des coupes rases, etc.)** et coupler les moyens dédiés à l'investissement à de l'animation, afin de garantir l'efficacité des aides publiques déployées et cibler l'action sur les peuplements vulnérables (Ministères chargés de la forêt, et de la transition écologique, de l'économie et des finances ; **Recommandation 2025 modifiée**).
- 4.35 Garantir la mise en œuvre et l'effectivité des mesures d'évitement et de réduction de la destruction des haies, dans le décret d'application de l'article 37 de la loi d'orientation agricole (2025),** en particulier pour les haies anciennes qualitatives. En cas d'autorisation d'arrachage, établir un coefficient de compensation strictement supérieur à 1 et prévoir une amélioration qualitative par rapport aux haies détruites (ex. services écosystémiques) (Ministères chargés de l'agriculture, et de la transition écologique ; **Recommandation 2025 modifiée**).
- 4.36 Réduire les émissions causées par l'artificialisation des sols et prendre en compte la conservation des stocks de carbone des sols et de la biomasse dans l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN), en veillant à conserver une trajectoire cohérente avec l'objectif fixé par la loi Climat et résilience.** Explorer les possibilités de mise en place d'une valeur tutélaire (monétaire) associée à la non artificialisation (déduite du coût associé à cette contrainte) et qui pourrait être utilisée dans des évolutions socio-économiques (Ministère chargé de la transition écologique ; **Recommandation 2025**).

Nouvelles recommandations

- 4.37 Déployer des moyens pour réduire et quantifier les incertitudes sur le puits UTCATF. Accélérer le déploiement de l'inventaire forestier en outre-mer avec des moyens pérennes dédiés.** Notamment afin de mieux suivre et quantifier l'effet des pratiques agricoles et forestières sur le carbone des sols, et de mieux distinguer les flux de CO₂ liées aux activités anthropiques locales de la réponse naturelle de la végétation et des sols au changement climatique et à la variabilité du climat) (Ministères chargés de la transition écologique, de la forêt, de l'agriculture, des outre-mer ; 2026 ; **Recommandation nouvelle**).
- 4.38 Accroître les moyens dédiés au renforcement de capacité des pays en développement dans le domaine des inventaires UTCATF et à la mise en œuvre de leurs contributions déterminées au niveau national (CDN).** Il s'agit par des actions de coopération d'éviter l'accaparement de capacités d'atténuation par les mécanismes de marché de l'article 6 de l'Accord de Paris au détriment de leur CDN (Ministères chargés de la transition écologique, de la forêt, de l'agriculture, des affaires européennes et internationales, SGAE ; 2026 ; **Recommandation nouvelle**).

- 4.39 Ne pas développer de projets de *Carbon dioxide removal* (CDR) marins à risques biodiversité avérés (ex. fertilisation, alcalinisation) sous les marchés du carbone (domestique et internationaux).** Encourager la production de connaissances scientifiques dans ce domaine et maintenir une approche prudente concernant le développement des règles européennes et internationales, ainsi que les méthodologies sur les CDR marins (Ministères chargés de la transition écologique, de la mer, de la pêche, des affaires européennes et internationales, SGAE ; 2026 ; **Recommandation nouvelle**).

5. CHAPITRE 5. CADRE D'ACTION PUBLIQUE

APPRÉCIATION DE L'ENSEMBLE DU CADRE D'ACTION PUBLIQUE

Recommandations déjà faites dans d'anciens rapports du HCC renouvelées

SNBC

- 5.1 Poursuivre les actions pour encadrer la publicité** afin que n'y soient pas promus des modes de consommation carbonés incompatibles avec la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC) (Ministère chargé de la transition écologique, SGPE ; **Recommandation 2025**).
- 5.2 Associer à la SNBC 3 une feuille de route opérationnelle de mise en œuvre annuelle** étroitement coordonnée avec la planification budgétaire, renforçant les investissements nécessaires à la décarbonation et garantissant la stabilité des dispositifs (Ministères chargés de la transition écologique, de l'économie et des finances, SGPE ; **Recommandation Avis SNBC 3 2026**).
- 5.3 Accompagner la publication de la SNBC 3 par une publication de l'ensemble des données sous-jacentes** (paramètres, hypothèses, émissions), dans une approche de données ouvertes (Ministère chargé de la transition écologique ; **Recommandation Avis SNBC 3 2026**).

Portage politique

- 5.4 Conforter le SGPE dans son rôle de coordination interministérielle en lien direct avec le Premier ministre**, pour le suivi de la SFEC, en lien avec l'ensemble des ministères concernés par les enjeux du changement climatique (SGPE ; **Recommandation 2025 modifiée**).

Nouvelles recommandations

Portage politique

- 5.5 Étendre l'évaluation de l'impact environnemental des projets de loi aux propositions de loi et aux ordonnances**, y intégrer de manière renforcée la prise en compte des enjeux d'atténuation et d'adaptation sous un prisme systémique et en garantissant la mise en cohérence avec les stratégies climatiques (Ministères chargés de la justice, des relations avec le Parlement, de la transition écologique, SGPE ; 2026 ; **Recommandation nouvelle**).

Cohérence climat –biodiversité : Plan national de restauration de la nature (PNRN)

- 5.6 Renforcer les mesures identifiées dans le projet de PNRN afin de garantir la cohérence avec le PNACC 3, la PPE 3, et la SNBC 3, en reprenant les objectifs chiffrés sur les leviers synergiques agricoles identifiés par la SNBC 3.** Les mesures de levée des pressions du projet de PNRN doivent également être renforcées (Ministères chargés de la forêt, de l'agriculture, et de la transition écologique, SGPE ; 2026 ; **Recommandation nouvelle**).

- 5.7 Inclure les territoires d'outre-mer dans le PNRN et ainsi accélérer l'élaboration des feuilles de route restauration prévues par la stratégie nationale biodiversité (SNB 3),** qui devront être accompagnées d'un calendrier précis et de moyens pérennes de mise en œuvre (Ministères chargés de la forêt, de l'agriculture, des outre-mer et de la transition écologique ; 2026 ; **Recommandation nouvelle**).

Territoires et aménagement

- 5.8 Acter un 3^e programme Agence nationale du renouvellement urbain (Anru 3) dès 2026 à même de répondre aux enjeux des quartiers combinant fortes vulnérabilités, précarité énergétique, enjeux de rénovation et d'adaptation** (Ministères chargés de la transition écologique, de la ville et du logement, de l'aménagement et des territoires ; 2026 ; **Recommandation nouvelle**).
- 5.9 Augmenter les contraintes d'implantation territoriale des centres de données** en tenant mieux compte de la concurrence aux ressources (eau, électricité, foncier) et aux risques sanitaires associés (îlots de chaleur, pollution de l'air) (Ministères chargés de la transition écologique, de la ville et du logement, de l'industrie, de la santé, de l'aménagement et des territoires ; 2026 ; **Recommandation nouvelle**).

ENJEUX ECONOMIQUES

Recommandations déjà faites dans d'anciens rapports du HCC renouvelées

- 5.10 Répondre aux besoins d'investissement identifiés au niveau sectoriel en clarifiant, dans la SPAFTE, l'articulation entre les différents instruments mobilisés (réglementations, subventions, signal-prix),** afin d'en déduire une trajectoire pluriannuelle de financement public compatible avec le respect de la SNBC 3 et intégrant une réduction progressive des dépenses fiscales brunes ; préciser la répartition des coûts entre les entreprises, les ménages, les collectivités territoriales et l'État qui découle de ce *policy mix* ainsi qu'entre les différentes catégories de ménages (Ministères chargés de la transition écologique, de l'économie et des finances, SGPE ; **Recommandation 2025 modifiée**).
- 5.11 Intégrer dans la SPAFTE un plan de financement pluriannuel du PNACC 3** précisant pour chaque mesure, les besoins de financement, la répartition de la charge entre les acteurs (privés et publics et entre l'État et les collectivités territoriales), les crédits budgétaires alloués et exécutés ainsi que les leviers incitatifs et réglementaires envisagés pour sa mise en œuvre (Ministères chargés de la transition écologique, de l'économie et des finances, SGPE ; **Recommandation Avis PNACC 2025 modifiée**).

Nouvelles recommandations

- 5.12 À court terme, dans le PLF 2027, dimensionner le fonds vert de façon à permettre aux collectivités locales de mettre en place les actions prioritaires d'adaptation** (Ministères chargés de la transition écologique, de l'aménagement, des territoires, des collectivités locales, de l'économie et des finances ; 2026 ; **Recommandation nouvelle**).
- 5.13 Renforcer l'intégration de la transition écologique dans la prochaine loi de programmation des finances publiques en cours de préparation** en prenant en compte l'augmentation nécessaire des besoins de financement dans la détermination des plafonds de crédits des missions et des programmes mobilisés pour le financement de la transition écologique (Ministères chargés de la transition écologique, de l'économie et des finances, SGPE ; 2026 ; **Recommandation nouvelle**).

ENJEUX SOCIAUX

Compte tenu de la transversalité du sujet, d'autres aspects des enjeux sociaux sont distribués dans les recommandations du rapport, et notamment dans les sections impacts et adaptation, agriculture et alimentation, bâtiments, industrie, territoires et aménagement.

Recommandations déjà faites dans d'anciens rapports du HCC renouvelées

- 5.14 Élaborer le Plan Social Climat et lancer les concertations** pour adopter des mesures de compensation et d'aide à l'investissement des ménages (Ministères chargés de la transition écologique, de la cohésion sociale, SGPE ; **Recommandation 2025 modifiée**).

Nouvelles recommandations

- 5.15 Se donner les moyens d'identifier les ménages précaires énergétiquement, très dépendants des énergies fossiles et contraints financièrement**, afin de les accompagner dans la transition par des aides (certificats d'économie d'énergie (CEE) précarité, chèque énergie, MaPrimeRénov', ÉcoPTZ, ...) (Ministères chargés de la transition écologique, de l'énergie, de la ville, du logement, de l'économie et des finances, de la cohésion sociale, SGPE ; 2026 ; **Recommandation nouvelle**).
- 5.16 Identifier dans les prochaines conférences des parties (COP) régionales les multiples dimensions de la vulnérabilité des ménages** aux impacts du changement climatique et aux politiques d'atténuation, ainsi que les enjeux de formation et d'emploi, documenter aux échelles locales la nature et l'ampleur de ces enjeux (Ministères chargés de la transition écologique, de l'emploi et de la formation professionnelle, de la cohésion sociale, SGPE ; 2026 ; **Recommandation nouvelle**).
- 5.17 Mobiliser les acteurs territoriaux de la formation et de l'emploi pour orienter les dispositifs vers les priorités des territoires, en matière d'atténuation et d'adaptation.** Renforcer l'appui aux PME/TPE/ETI pour le dialogue social sur les conditions de travail et la gestion des parcours professionnels. Améliorer la prise en compte de la transition écologique dans les dispositifs de formation initiale et d'aide à la reconversion et dans le financement des politiques régionales dédiées (Ministères chargés de la transition écologique, de l'emploi et de la formation professionnelle, de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, du travail, SGPE ; 2026 ; **Recommandation nouvelle**).

6. CHAPITRE 6. DIPLOMATIE CLIMATIQUE EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE

DIPLOMATIE CLIMATIQUE AU NIVEAU EUROPÉEN

Recommandations déjà faites dans d'anciens rapports du HCC renouvelées

- 6.1 Œuvrer au développement d'un plan d'investissement climat européen** (Ministères chargés de l'économie et des finances, de la transition écologique, SGAE ; **Recommandation 2025**).
- 6.2 Promouvoir une meilleure contribution de toutes les politiques sectorielles aux objectifs climatiques de l'UE, tant en matière d'atténuation que d'adaptation, particulièrement dans le cadre des évolutions de la PAC post-2027. Aligner pleinement le budget européen sur les**

ambitions climatiques de l'UE à l'occasion des discussions sur le cadre financier pluriannuel 2028-2034 (Ministères chargés de l'agriculture, de l'économie et des finances, de la transition écologique, des affaires étrangères et européennes, SGAE ; **Recommandation 2025 modifiée**).

- 6.3 Soutenir, dans, les négociations européennes un SEQE-UE 1 ajusté mais robuste : fort dans sa trajectoire, prévisible dans ses prix, socialement accompagné et articulé à l'investissement industriel bas carbone.** Des ajustements, tels qu'une réserve de stabilité plus réactive et des garde-fous contre les hausses de prix désordonnées, peuvent préserver un signal carbone crédible tout en évitant une volatilité déstabilisatrice sur le plan économique et politique. **Exclure les crédits carbone internationaux du fonctionnement du SEQE-UE 1** (Ministères chargés de la transition écologique, de l'énergie, de l'industrie, des affaires étrangères et européennes, SGAE ; **Recommandation 2025 modifiée**).

Nouvelles recommandations

- 6.4 Adopter une approche prudente concernant l'intégration des absorptions permanentes de carbone et des crédits carbone internationaux dans l'architecture climatique européenne,** en évitant de substituer ces outils aux réductions d'émissions domestiques et en soumettant leur utilisation à un encadrement méthodologique strict (Ministères chargés de la transition écologique, des finances et de l'industrie, de l'agriculture, des affaires étrangères et européennes, SGAE ; 2026 ; **Recommandation nouvelle**).
- 6.5 Explorer la possibilité d'instaurer une taxe européenne sur les profits exceptionnels engrangés par des compagnies pétrolières,** afin d'accompagner le futur plan d'électrification européen (Ministères chargés de la transition écologique, de l'énergie, de l'industrie et des finances, des affaires étrangères et européennes, SGAE ; 2026 ; **Recommandation nouvelle**).
- 6.6 Continuer de porter, au niveau européen, l'adoption d'un objectif de réduction des émissions importées de l'Union européenne,** en cohérence avec l'approche française et en lien avec les objectifs de réindustrialisation verte et de souveraineté de l'UE (Ministères chargés de la transition écologique, du commerce, de l'industrie, des affaires étrangères et européennes, SGAE ; 2026 ; **Recommandation nouvelle**).

DIPLOMATIE CLIMATIQUE AU NIVEAU INTERNATIONAL

Recommandations déjà faites dans d'anciens rapports du HCC renouvelées

- 6.7 Promouvoir, au niveau européen, un alignement des pratiques commerciales et des partenariats stratégiques sur les objectifs climatiques de l'UE et les inscrire dans une stratégie de coopération internationale plus large,** pour soutenir la décarbonation des chaînes de valeur mondiale et le développement durable des pays partenaires (Ministères chargés de l'économie et des finances, de la transition écologique et des affaires étrangères et européennes, **Recommandation 2025 modifiée**).
- 6.8 Promouvoir auprès des institutions européennes et des autres États membres, en lien avec les initiatives internationales sur le sujet, un plan européen de sortie progressive des combustibles fossiles, assorti d'un calendrier précis et d'une date butoir pour la sortie de chaque énergie, et adossé à des mesures de réduction de la demande par l'efficacité et la sobriété énergétiques.** Supprimer intégralement les subventions aux combustibles fossiles dans l'UE, conformément aux engagements existants (Ministères chargés de la transition écologique, des affaires étrangères et européennes, de l'économie et des finances, SGAE ; **Recommandation 2025 modifiée**).

- 6.9 Rehausser l'aide publique au développement en matière de climat et continuer et promouvoir le maintien du soutien financier international, bilatéral et multilatéral**, en faveur de l'action climatique des pays à faibles revenus, tant en matière d'atténuation (élaboration et mise en œuvre des CDN) que d'adaptation (Plans nationaux d'adaptation), y compris à travers le soutien au développement de mécanismes de finance innovante (Ministères chargés des affaires étrangères et européennes, de l'économie et des finances, de la transition écologique ; **Recommandation 2025 modifiée**).
- 6.10 Publier annuellement un bilan des coalitions et initiatives internationales dites « sectorielles » soutenues par la France et préciser la contribution française à leurs objectifs ainsi que son évolution (ex. Global Methane Pledge)** (Ministère chargé des affaires étrangères et européennes ; **Recommandation 2025 modifiée**).

Nouvelles recommandations :

- 6.11 Promouvoir un repositionnement de la diplomatie climatique européenne pour reconstruire les alliances et renouer un dialogue de confiance avec les pays en développement.** Approfondir en particulier la coopération autour d'enjeux ciblés de décarbonation (sortie des fossiles, transfert de technologies, innovation, transition juste), du soutien aux efforts d'adaptation des pays vulnérables à faibles revenus (en lien avec les objectifs de développement durable et la santé, la biodiversité, la sécurité alimentaire, etc.) ; inclure l'expertise des territoires ultramarins dans le cadre des événements de préparation de la COP31 dans la région Pacifique et renforcer la diplomatie régionale (Ministères chargés de la transition écologique, des affaires étrangères et européennes, des Outre-mer ; 2026 ; **Recommandation nouvelle**).
- 6.12 Renforcer la diplomatie scientifique française, en mobilisant davantage la communauté scientifique dans les négociations internationales pertinentes pour l'atténuation et l'adaptation.** Assurer la continuité des moyens d'observation de la terre et la mise à disposition des données associées. Conforter la coopération scientifique en matière de changement climatique (atténuation et adaptation) et la lutte contre la désinformation climatique (Ministères chargés de la recherche, des affaires étrangères et européennes ; 2026 ; **Recommandation nouvelle**).