



## SÉANCE THÉMATIQUE DE CONTRÔLE : « QUEL BILAN DE LA LOI CLIMAT ET RÉSILIENCE ? QUELLES PERSPECTIVES ? »

La loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets avait pour ambition de créer les conditions, de manière concrète et opérationnelle, d'une **contribution au respect des engagements internationaux et européens de la France dans toutes nos activités du quotidien : consommer, produire et travailler, se déplacer, se loger, se nourrir**. S'ouvrant sur une référence à l'Accord de Paris de 2015 et aux textes européens adoptés pour la mise en œuvre du Pacte vert pour l'Europe, la loi ne s'est inspirée que partiellement des travaux de la Convention citoyenne pour le climat mais incarnait une prise de conscience de **la nécessité de faire participer tous les secteurs économiques à l'effort de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES)**.

Ne pouvant, dans ce format, présenter un bilan et des perspectives sur l'ensemble des articles de la loi, les rapporteuses ont choisi de focaliser leurs travaux sur quatre thèmes qui s'inscrivent dans l'actualité et qui appellent une nouvelle impulsion : dans le titre « Se loger », les dispositions relatives à la **rénovation énergétique des bâtiments**, l'objectif « **Zéro artificialisation nette** » (**ZAN**), et les dispositions relatives à l'**adaptation des territoires littoraux au recul du trait de côte** ; et dans le titre « Se déplacer », les dispositions relatives au **transport aérien**.

**Sur ces quatre thèmes, en effet, le bilan de la mise en œuvre de la loi « climat et résilience » est pour le moins mitigé, et des perspectives doivent être proposées rapidement de manière claire et en cohérence avec la nécessité impérieuse, et toujours plus pressante, de respecter une trajectoire globale vertueuse d'adaptation au changement climatique et de réduction des émissions de GES.**

Cinq ans après son adoption, le principal enseignement de la loi « climat et résilience » n'est pas seulement celui d'une mise en œuvre incomplète, mais celui d'un décalage persistant entre l'ambition affichée par le législateur et son effectivité réelle. **Les travaux des rapporteuses et les auditions conduites mettent en évidence trois limites structurelles** : un défaut d'application de nombreuses dispositions, un affaiblissement progressif de plusieurs objectifs initiaux sous l'effet de réformes ultérieures et, plus fondamentalement, l'absence de mécanismes suffisamment contraignants pour garantir le respect effectif des trajectoires climatiques fixées.

Les rapporteuses invitent les commissions compétentes à se saisir de l'application d'autres dispositifs emblématiques de cette loi, parmi lesquels l'information des consommateurs sur l'impact environnemental de leurs achats et le « verdissement » des flottes de véhicules de transport routier.



Rapporteuse  
**Mme Sophie Panonacle**  
Députée de Gironde  
(Ensemble pour la République)



Rapporteuse  
**Mme Julie Laernoès**  
Députée de Loire-Atlantique  
(Écologiste et Social)



Rapporteuse  
**Mme Anne Stambach-Terreoir**  
Députée de Haute-Garonne  
(La France insoumise - NFP)

## **I. ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE : LA FRANCE EST EN RETARD**

### ***A. Les engagements de la France***

Adopté en décembre 2015 dans le cadre de la COP 21 et ratifié l'année suivante, l'Accord de Paris sur le climat a fixé l'objectif d'une stabilisation de l'augmentation de la température moyenne de la planète en-dessous de 2°C par rapport à la période pré-industrielle.

Au niveau européen, cet Accord a été complété par les textes législatifs issus du Pacte vert pour l'Europe, notamment le règlement du 30 juin 2021 dit « Loi européenne sur le climat » qui a défini l'objectif de neutralité carbone de l'Union européenne en 2050, avec une étape intermédiaire de réduction de 55 % des émissions nettes de GES d'ici à 2030 (par rapport à 1990) à l'échelle de l'Union. Le règlement du 19 avril 2023 a précisé la répartition de l'effort entre les États membres, en définissant des objectifs nationaux ; l'objectif ainsi assigné à la France, pour les secteurs non couverts par le système d'échange de quotas d'émissions (dont les transports, l'agriculture et le bâtiment), est de réduire ses émissions de 47,5 % d'ici 2030 par rapport au niveau de 2005.

Ce corpus juridique a été modifié par le règlement du 11 mars 2026 qui a introduit un nouvel objectif intermédiaire contraignant : une réduction de 90 % des émissions nettes de GES à l'horizon 2040, par rapport aux niveaux de 1990.

Ces règlements sont d'application immédiate, donc ne nécessitent aucune transposition en droit national : **les objectifs qu'ils définissent sont des impératifs, et non des orientations.**

### ***B. Les émissions de GES baissent, mais cette évolution ralentit nettement depuis deux ans***

Selon les estimations publiées par Citepa<sup>1</sup>, les émissions de GES, qui avaient augmenté en 2021 en raison du « rebond » de l'activité post-COVID, ont baissé de 3,9 % entre 2021 et 2022, de 6,8 % entre 2022 et 2023, mais de

seulement 1,8 % entre 2023 et 2024 et de 1,5 % entre 2024 et 2025.

Tous les grands secteurs émetteurs contribuent à cette baisse, mais seul le secteur de la production d'énergie a atteint les objectifs de réduction.

Les ONG interrogées ont fait part de leur très forte inquiétude quant au respect par la France de la trajectoire et de ses engagements.

Ce rythme de baisse apparaît très insuffisant au regard de nos objectifs climatiques nationaux, ce qui interroge l'effectivité des politiques engagées. En effet, la trajectoire définie par l'actuelle Stratégie nationale bas-carbone (SNBC 2) implique une réduction annuelle moyenne des émissions de l'ordre de 4,6 %. Les baisses observées en 2024 et 2025 sont ainsi près de trois fois inférieures au rythme requis, révélant un écart préoccupant entre trajectoire théorique et dynamique réelle.

Cette évolution intervient dans un contexte d'accélération du réchauffement climatique. En France hexagonale, la hausse des températures atteint déjà environ +2,2 °C sur la période 2015-2024, soit un rythme plus rapide que la moyenne mondiale.

Ces résultats invitent à interroger la portée effective de la loi « climat et résilience ». Si celle-ci a indéniablement permis d'enclencher une dynamique, de renforcer la prise de conscience et de poser un cadre juridique sur plusieurs sujets structurants, ses effets concrets sur la trajectoire des émissions demeurent, à ce stade, limités. La loi demeure en effet largement dépourvue de mécanismes robustes de suivi, de correction et, le cas échéant, de contrainte lorsque ces objectifs ne sont pas atteints.

Les rapporteuses soulignent également que la focalisation sur les seules émissions territoriales ne permet qu'une appréhension partielle de l'empreinte carbone réelle de la

---

<sup>1</sup> [Citepa, mise à jour du baromètre des estimations publiées le 8 avril 2026.](#)

France, notamment au regard des émissions importées, insuffisamment prises en compte.

En décembre 2025, le Gouvernement a soumis à consultation la troisième Stratégie nationale bas-carbone (SNBC 3), qui actualise et détaille la trajectoire française de réduction des émissions de GES, en vue d'une publication au printemps 2026. Le projet de SNBC 3 soumis à consultation rehausse les objectifs de réduction par rapport à la précédente SNBC. La publication de la SNBC 3 obligera les régions à réviser les Srdet.

**Les rapporteuses appellent le Gouvernement à publier rapidement la SNBC 3 en l'accompagnant d'un programme de mesures volontaristes, crédibles et assorties de financements réellement à la hauteur des objectifs pour que le retard pris par la France puisse être résorbé.**

## **II. LES DISPOSITIONS RELATIVES À LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE**

Les dispositions relatives à la rénovation énergétique constituent l'un des volets structurants de la loi « climat et résilience », dans la mesure où le secteur du bâtiment représente près de la moitié de la consommation d'énergie finale en France et environ un quart des émissions nationales de gaz à effet de serre.

La loi « climat et résilience » a marqué un tournant en posant les bases d'un cadre d'action cohérent et structuré. Elle a notamment permis de définir la notion de « rénovation énergétique performante », de créer le Service public de la performance énergétique de l'habitat, de préciser les modalités d'accompagnement des ménages dans leurs travaux, ainsi que de consacrer juridiquement la notion d'indécence énergétique, en renforçant les obligations des propriétaires. Ces avancées ont contribué à enclencher une dynamique nouvelle en matière de rénovation énergétique.

Toutefois, leur mise en œuvre soulève plusieurs interrogations et met en lumière des

insuffisances, notamment en ce qui concerne la capacité des politiques publiques à massifier les rénovations performantes. Dans ce contexte, les objectifs fixés par la SNBC 2 en matière de rénovation n'ont, à ce jour, jamais été atteints.

De même, l'abaissement de la cible de rénovations d'ampleur dans le projet de SNBC 3, de 600 000 à 250 000 rénovations annuelles, ne constitue pas seulement un ajustement technique mais une révision à la baisse des ambitions initiales. Les modifications successives des critères du diagnostic de performance énergétique (DPE) ont pu, dans certains cas, déplacer statistiquement une part du problème sans amélioration matérielle de la performance énergétique du parc.

Plus largement, l'instabilité des dispositifs d'aide et leur sous-financement interrogent moins la pertinence des objectifs fixés que les moyens effectivement mobilisés pour les atteindre.

### ***A. Une application complexe du diagnostic de performance énergétique***

**L'article 148** de la loi « climat et résilience » crée l'article L. 173-1 du code de la construction et de l'habitation qui confère au classement A à G du DPE une assise législative, avec l'établissement dans la loi d'un double seuil en fonction à la fois du niveau de consommation énergétique primaire (Cep) du logement et de sa performance en matière d'émissions de gaz à effet de serre (EGES).

**L'article 157** de la loi complète le dispositif et précise que le DPE doit désormais présenter les conditions d'aération et de ventilation du bâtiment, tandis que **l'article 149** dispose qu'il doit évaluer la quantité d'énergie issue de sources renouvelables dans la consommation du logement. Enfin, **l'article 158** de la loi a rendu obligatoire la réalisation d'un DPE pour toutes les copropriétés, à l'échelle du bâtiment, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2026.

Le pouvoir réglementaire a défini les niveaux de performance énergétique requis par trois

arrêtés du 31 mars 2021 relatifs au diagnostic de performance énergétique pour les bâtiments ou parties de bâtiments à usage d'habitation et aux méthodes et procédures applicables au diagnostic de performance énergétique et aux logiciels l'établissant, et par un arrêté du 8 octobre 2021 modifiant la méthode de calcul et les modalités d'établissement du DPE.

Les rapporteuses notent toutefois que **les modalités de calcul ont donné lieu à plusieurs ajustements depuis 2021 visant à améliorer artificiellement le classement au DPE de biens qualifiés de passoires énergétiques.**

Un arrêté du 25 mars 2024 a modifié les seuils des étiquettes du DPE pour les logements de petites surfaces. Depuis cette date, les logements de moins de 40 m<sup>2</sup> bénéficient de seuils adaptés censés mieux refléter les spécificités des petites surfaces en matière de consommation d'eau chaude sanitaire et de compacité. L'impact de cette modification est significatif : environ 140 000 logements ne sont plus classés comme des passoires énergétiques (classes F ou G du DPE).

Un arrêté du 13 août 2025 a également modifié à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2026 le facteur de conversion de l'énergie finale en énergie primaire de l'électricité relatif au DPE. Il abaisse le coefficient d'énergie primaire de 2,3 à 1,9 afin d'améliorer le DPE de certains logements chauffés à l'électricité. Il a ainsi pour conséquence la sortie de 850 000 logements, principalement chauffés à l'électricité, du statut de passoire énergétique.

**Au total, les rapporteuses constatent que ces assouplissements dans les modalités de calculs du DPE ont permis de sortir artificiellement près de 1 million de logements du statut de passoire énergétique, sans amélioration réelle de leur performance énergétique, parmi les 4,8 millions de passoires que comptait le parc de résidences principales en 2023.**

### ***B. Une amplification insuffisante des travaux de rénovation énergétique***

**L'article 151** de la loi « climat et résilience » complète l'article L. 100-1 A du code de l'énergie qui dispose que le Gouvernement doit présenter, tous les cinq ans, des objectifs de rénovation énergétique dans le secteur du bâtiment cohérents avec l'objectif de disposer à l'horizon 2050 d'un parc de bâtiments sobres en énergie et faiblement émetteurs de gaz à effet de serre. **Les rapporteuses déplorent toutefois que cet objectif ambitieux ne soit pas retranscrit dans la nouvelle stratégie nationale bas-carbone (SNBC 3), en voie de finalisation, qui réduit l'objectif de rénovations d'ampleur de 600 000 à 250 000 par an.**

**L'article 155** de la loi clarifie, à l'article L. 111-1 du code de la construction et de l'habitation, la notion de « rénovation énergétique performante » qui désigne les travaux permettant d'atteindre les classes A ou B après travaux, sauf contraintes techniques ou coût disproportionné.

**Les rapporteuses notent toutefois que cette définition ambitieuse n'a jamais été reprise dans les dispositifs législatifs et réglementaires ultérieurs.** Par exemple, MaPrimeRénov' utilise pour l'attribution des aides une définition moins exigeante de « rénovation d'ampleur » couvrant un ensemble de travaux qui doivent permettre de réaliser un gain énergétique d'au moins deux classes (par exemple de F à D).

Pour favoriser la rénovation énergétique des bâtiments, MaPrimeRénov' constitue pourtant le principal dispositif public de soutien financier à la rénovation énergétique des logements. Pilotée par l'Agence nationale de l'habitat (Anah), cette aide est ouverte à l'ensemble des propriétaires occupants, bailleurs et copropriétés, avec une modulation selon les revenus des ménages.

**Les rapporteuses soulignent toutefois que la politique de rénovation énergétique demeure marquée par une forte instabilité normative et budgétaire :** MaPrimeRénov' a connu plus de 17 réformes en 5 ans et même une suspension temporaire.

Elles déplorent en particulier les évolutions à la baisse du budget alloué au dispositif, passé, rien que pour la seule année 2025, de 4 à 2,5 milliards d'euros, évolutions accompagnées d'une réduction des plafonds d'aide, désormais fixés à 40 000 euros contre 70 000 euros auparavant, au détriment du reste à charge des ménages les plus modestes.

**Cette logique de « stop and go » produit des effets concrets sur le déploiement des rénovations. Les données récemment publiées par l'Anah font état d'environ 83 000 dossiers déposés en 2025 pour MaPrimeRénov' encore en attente, et des délais de traitement aujourd'hui pouvant dépasser six mois pour les rénovations dites d'ampleur et trois mois pour les gestes simples.**

Par ailleurs, malgré l'augmentation du nombre de dossiers financés, les rapporteuses notent que la dynamique reste largement orientée vers des rénovations par gestes isolés plutôt que vers des rénovations globales permettant des gains énergétiques substantiels, ce qui limite l'impact réel sur la trajectoire de réduction des émissions du secteur du bâtiment : 91 374 rénovations d'ampleur et 249 427 rénovations par geste ont été comptabilisées par l'Anah en 2024.

### ***C. Le gel des loyers et l'exclusion progressive du marché locatif des biens les moins performants***

Plusieurs mesures de la loi « climat et résilience » viennent progressivement renforcer les contraintes pesant sur les propriétaires de passoires thermiques.

L'article 158 de la loi rend ainsi obligatoire la réalisation d'un audit énergétique assorti de propositions de travaux de rénovation pour tous les biens classés de E à G depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2025 et pour les biens classés D à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2034.

L'article 159 de la loi a par ailleurs mis en place depuis août 2022 un mécanisme de gel des loyers applicable aux logements classés F ou G, que ce soit lors d'une nouvelle mise en location ou lors du renouvellement du bail.

L'article 160 de la loi prévoit, enfin, l'interdiction graduelle de mise en location des logements dont la performance énergétique est insuffisante, selon un calendrier défini par la loi : l'interdiction s'applique à l'ensemble des logements classés G depuis 2025, puis aux logements classés F en 2028 et E en 2034.

Dans ce cadre, les rapporteuses relèvent que des évolutions récentes tendent à assouplir les dispositions initialement prévues. Le Gouvernement a ainsi annoncé le dépôt d'un projet de loi d'urgence relatif au logement comportant des mesures visant à permettre le maintien en location des logements classés G et F sous réserve d'un engagement de réalisation de travaux dans un délai déterminé. Ces annonces d'ajustements interrogent sur l'ambition, la stabilité et la lisibilité du cadre fixé par la loi « climat et résilience ». Plus largement, les rapporteuses constatent que des tentatives récurrentes de dérogation ou d'assouplissement des règles initialement adoptées sont susceptibles d'en amoindrir la portée et l'effectivité.

**Les rapporteuses soulignent que la mise en œuvre de ces mesures repose toutefois largement sur la fiabilité du DPE, dont la méthode de calcul a fait l'objet de nombreuses modifications, contribuant à atténuer la portée de ces mesures. Par ailleurs, l'efficacité du dispositif dépend étroitement de la capacité à massifier des rénovations réellement performantes, ce qui demeure à ce stade un enjeu encore largement insuffisamment pris en compte.**

**Pour autant, les rapporteuses estiment que ces dispositions ne sauraient être remises en cause. Elles ont en effet contribué à structurer un cadre normatif désormais bien identifié par tous les acteurs, qui tend à produire des effets propres. À mesure que les échéances se rapprochent, on observe une montée en mobilisation des propriétaires, engagés dans des démarches de rénovation, traduisant l'émergence d'une dynamique progressive mais réelle.**

### **III. LES DISPOSITIONS RELATIVES À L'OBJECTIF DE ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE**

La lutte contre l'artificialisation des sols constitue l'une des innovations majeures de la loi « climat et résilience ». Elle traduit la volonté du législateur d'engager une transformation profonde des politiques d'aménagement du territoire afin de limiter la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) et de préserver les fonctions écologiques et agricoles des sols. L'ambition initiale du texte a toutefois été régulièrement remise en cause au cours des dernières années, au point où les rapporteuses doutent désormais de son effectivité.

#### ***A. Un objectif initial ambitieux de zéro artificialisation nette à l'horizon 2050***

L'article 191 de la loi « climat et résilience » inscrit dans le code de l'urbanisme un objectif de long terme de zéro artificialisation nette (ZAN) des sols à l'horizon 2050. Cet objectif implique qu'à cet horizon toute artificialisation nouvelle devra être compensée par des opérations de renaturation ou de désartificialisation, conduisant à un solde net nul d'artificialisation à l'échelle nationale.

Pour cet objectif réaliste, la loi fixe une trajectoire intermédiaire : la consommation d'ENAF devra être réduite de moitié au cours de la décennie 2021-2031 par rapport à la décennie précédente.

Cette première étape vise à engager rapidement une inflexion des dynamiques d'étalement urbain. En effet, la consommation foncière s'est établie en moyenne à près de 24 000 hectares par an au cours des dernières années, contribuant à la fragmentation des habitats naturels, à l'érosion de la biodiversité et à l'aggravation de la vulnérabilité des territoires face aux effets du changement climatique.

L'article 192 de la loi vient préciser la notion d'artificialisation des sols, en la définissant comme l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, notamment

biologiques, hydriques ou climatiques, du fait de son occupation ou de son usage.

Enfin, l'article 194 de la loi organise la déclinaison territoriale de cet objectif national en intégrant la trajectoire de réduction de l'artificialisation dans les documents de planification territoriale. Les objectifs nationaux doivent ainsi être traduits dans les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sradet), puis déclinés dans les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU). Ce mécanisme vise à assurer une territorialisation de la trajectoire nationale, en confiant aux collectivités territoriales un rôle central dans la mise en œuvre de la transition foncière.

#### ***B. Une multiplication des assouplissements au détriment de la préservation des sols***

Si la loi « climat et résilience » a posé un cadre ambitieux en matière de sobriété foncière, les préoccupations exprimées par les élus locaux ont conduit le législateur à introduire, dès 2023, plusieurs ajustements au motif de faciliter l'appropriation du dispositif par les collectivités territoriales.

Une première série d'assouplissements a été introduite par la **loi du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux**, issue d'une proposition de loi sénatoriale.

En premier lieu, le législateur a prévu un mécanisme spécifique de mutualisation de 12 500 hectares (pour la décennie 2021-2031) pour les projets d'envergure nationale ou européenne (PENE). Ces projets, qui présentent un intérêt stratégique pour le développement économique ou la transition écologique du pays, peuvent être comptabilisés à l'échelle nationale plutôt qu'au niveau régional ou local, afin d'éviter qu'ils ne pèsent excessivement sur les enveloppes foncières attribuées aux territoires concernés.

Par ailleurs, afin de tenir compte des contraintes spécifiques des territoires ruraux,

la loi a introduit une garantie communale minimale d'un hectare pour les petites communes. Cette disposition vise à assurer à chaque commune une capacité minimale de développement, indépendamment de sa dynamique passée ou future.

Au-delà de ces adaptations du dispositif initial, d'autres textes législatifs récents ont également introduit une seconde série de dérogations sectorielles au principe de sobriété foncière.

Ainsi, la **loi du 20 mars 2026 relative à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver de 2030** prévoit d'exclure du ZAN les opérations d'aménagement et de construction, pour les infrastructures nécessaires à l'organisation des Jeux.

Par ailleurs, le **projet de loi de simplification de la vie économique** prévoit d'exonérer l'ensemble des projets industriels d'intérêt national majeur et d'autoriser sans justification un dépassement de 20 % dans les surfaces ouvertes à urbanisation prévues par un document d'urbanisme. Ce dépassement pourra excéder 20 % avec l'accord du représentant de l'État.

**Si l'objectif de long terme de zéro artificialisation nette à l'horizon 2050 n'a pas été remis en cause, les rapporteuses estiment que la multiplication des assouplissements risque désormais de remettre en cause l'ambition même de l'objectif de ZAN.**

Ainsi, si la loi « climat et résilience » a posé un cadre ambitieux de sobriété foncière, la succession d'assouplissements, de dérogations sectorielles et de textes correctifs est progressivement venue fragiliser cette architecture. Le risque n'est plus seulement celui d'une mise en œuvre insuffisante du ZAN, mais celui d'une dilution progressive de son ambition initiale.

Les rapporteuses soulignent que si cette dynamique devait se poursuivre, notamment avec l'examen de la proposition de loi visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux (TRACE), elle pourrait conduire à une dilution de l'objectif de réduction de la consommation foncière et, à terme, à une dénaturation de l'équilibre trouvé par le législateur en 2021 entre les impératifs de développement territorial et la nécessaire préservation des sols.

Elles appellent par conséquent à une stabilisation du cadre législatif et réglementaire applicable au ZAN et estiment nécessaire de concentrer davantage le débat sur les outils mis à la disposition des élus locaux, comme le suggère la proposition de loi pour réussir la transition foncière de Mme Sandrine Le Feur et Mme Constance de Pélichy.

Les rapporteuses alertent sur le risque qu'une logique de simplification, lorsqu'elle se traduit par une réduction continue des garanties écologiques, conduise de fait à une régression normative.

#### **IV. LES DISPOSITIONS RELATIVES AU RECUL DU TRAIT DE CÔTE**

Comme l'a rappelé le Haut Conseil pour le climat dans son récent avis sur les politiques climatiques dans les territoires<sup>2</sup>, les impacts du dérèglement climatique sont très divers d'un territoire à un autre, et certains espaces affrontent des risques qui leur sont propres. C'est notamment le cas des territoires littoraux.

---

<sup>2</sup> [Haut Conseil pour le Climat, avril 2026 : Les politiques climatiques dans les territoires — mieux mobiliser le potentiel des collectivités](#)

### **A. Les enjeux du recul du trait de côte**

À l'interface entre terre et mer, le littoral évolue, sous l'effet combiné de phénomènes naturels et des activités humaines. La situation d'ensemble est caractérisée par un mouvement d'avancée de la mer sur la terre, donc par un **recul du trait de côte vers l'intérieur des terres** (à l'exception de quelques zones d'accrétion).

L'élévation du niveau de la mer et la multiplication des événements météorologiques extrêmes, conséquences du dérèglement climatique, bouleversent les conditions de vie des populations et la poursuite des activités installées en bord de mer, ainsi que les espaces naturels littoraux.

Le changement climatique augmente la fréquence et la violence des tempêtes, accroît le risque de submersion marine et donc amplifie l'érosion côtière. Ce phénomène impacte les habitations, les installations et infrastructures publiques, les commerces...

**Cette vulnérabilité, qui touche les littoraux de France métropolitaine comme ceux des territoires ultramarins, est encore trop largement méconnue.** La population des territoires littoraux continue d'augmenter, sans même considérer la densité estivale particulière liée au tourisme.

La pression démographique et touristique rend, comme le constatait en 2024 la Cour des comptes<sup>3</sup>, d'autant plus nécessaire l'adaptation de ces territoires aux conséquences du recul du trait de côte.

Une première Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (SNGITC) a été présentée en 2012. La loi « climat et résilience » consacre la portée normative de ce document-cadre élaboré par l'État, et que les collectivités locales peuvent compléter ou décliner dans des stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte. **La nouvelle SNGITC est attendue d'ici l'été 2026.**

### **B. Des outils et obligations créés par la loi mais encore peu ou pas utilisés**

Avec la loi « climat et résilience », le législateur a fait le choix de promouvoir une logique d'aménagement des territoires littoraux impliquant un transfert de la gestion de ces risques spécifiques aux collectivités territoriales compétentes en matière de planification et d'urbanisme, tout en prévoyant un accompagnement par l'État.

Le dispositif de la loi comporte **une gradation du niveau des contraintes, pour les constructions, en fonction de l'échéance de l'exposition de chaque territoire au risque.** Ce régime ne s'impose qu'aux communes dont la liste est fixée par décret après délibération favorable de leur conseil municipal. **Cette liste comprend désormais** (depuis une actualisation du décret en février 2026) **371 communes**, contre 126 dans la première version du décret (2022).

Dans la zone d'érosion à court et moyen terme (à l'horizon de 30 ans), identifiée dans les PLU modifiés, les constructions nouvelles seront en principe interdites.

Dans les zones exposées au recul du trait de côte à un horizon plus lointain (compris entre 30 et 100 ans), il sera permis de continuer à construire, mais de façon non pérenne puisqu'une **servitude de démolition** grèvera les terrains concernés.

La démolition sera imposée à terme, lorsque le recul sera tel que la sécurité des personnes ne pourra plus être assurée au-delà d'une durée de trois ans, et impliquera la **consignation** de la somme correspondant à cette opération. Le décret définissant les modalités de fixation du montant, de dépôt et de conservation de cette consignation a été publié le 16 avril dernier.

Pour permettre les opérations de **relocalisation** d'installation et d'activités, l'ordonnance du 6 avril 2022 prise en application de la loi « climat et résilience » permet aux communes engagées dans une démarche de **projet partenarial d'aménagement (PPA)**, issue de la loi ELAN de 2018, d'obtenir certaines **dérogations aux**

<sup>3</sup> [Cour des comptes, rapport annuel 2024](#)

**dispositions de la « loi Littoral »** (notamment au principe d'extension en continuité de l'urbanisation) et un cofinancement de certains projets par le Fonds vert.

La loi « climat et résilience » instaure également un **droit de préemption** spécifique, permettant aux collectivités locales d'acquérir, par préférence à tout autre acquéreur, un bien mis en vente et dont il est prévu, à plus ou moins court terme, qu'il soit atteint par la mer à son plus haut flot. L'ordonnance du 6 avril 2022 définit une **méthode d'évaluation des biens les plus exposés**, à l'horizon de 30 ans, qui s'appliquera à la procédure de préemption.

En complément, la loi crée le **bail réel d'adaptation à l'érosion côtière**, contrat par lequel une personne publique ou le concessionnaire d'une opération d'aménagement permet à un preneur d'occuper et d'exploiter le bien pour une durée comprise entre 12 et 99 ans et qui sera fixée en fonction des évolutions prévisibles du trait de côte.

Enfin, la loi renforce les dispositions applicables en matière d'**information des acquéreurs et des locataires (IAL)** des biens situés dans les zones identifiées comme exposées au recul du trait de côte.

Les acteurs publics et privés interrogés ont tous fait valoir que ces outils d'urbanisme et de maîtrise foncière sont encore peu utilisés, voire pas utilisés du tout, cinq ans après la promulgation de la loi. **Outre qu'ils sont complexes à appréhender et à mettre en œuvre, plusieurs conditions préalables à leur utilisation doivent être remplies** : l'acquisition et la diffusion de connaissances, la redéfinition d'une stratégie nationale, l'information de toutes les parties prenantes, **et surtout la certitude que les financements seront à la hauteur des besoins.**

### **C. Préalable indispensable : la connaissance progresse, et doit être rendue accessible**

Le travail scientifique indispensable de **mesure** du phénomène d'érosion (révision en cours de l'INEC<sup>4</sup>), de **cartographie** des zones exposées et d'inventaire des ouvrages de génie civil installés sur le littoral (digues, jetées...) se poursuit, et **aboutira à une carte nationale unifiée et complète**. Les opérateurs de l'État, notamment le CEREMA et le BRGM, accompagnent les collectivités locales dans l'élaboration des **cartes locales** pour identifier les zones exposées au recul du trait de côte et projeter cette évolution aux horizons à 30 et à 100 ans.

Ce sont ces cartes locales et la future carte nationale qui permettront à tous – particuliers, professionnels et collectivités – de connaître le diagnostic de vulnérabilité de chaque territoire communal ou intercommunal, et qui devront être intégrées dans les documents d'urbanisme.

Encore faut-il faciliter l'information et la formation : **particuliers, professionnels et élus doivent avoir facilement et rapidement accès à l'ensemble des ressources, cartes et données sous un format lisible et exploitable.**

Les rapporteuses appellent donc de leurs vœux la création par l'État d'un portail d'information réunissant les travaux des observatoires du trait de côte et des services de l'État.

### **D. Il est urgent de mobiliser des financements**

L'entretien des ouvrages, les solutions fondées sur la nature (SFN) et les actions de relocalisation doivent être combinés, mais les études techniques, les diagnostics, les actions de prévention et de remédiation sont coûteux pour les collectivités, notamment lorsqu'elles doivent recourir à des bureaux d'ingénierie. Et les habitants et entreprises des zones littorales, du moins lorsqu'ils ont conscience de la menace bien réelle, auront besoin de soutiens financiers.

Concernant les PPA, on en compte 7 signés en métropole, les phases d'ingénierie sont quasi

---

<sup>4</sup> INEC : indice national de l'érosion côtière

finalisées, il s'agit désormais de financer les phases opérationnelles.

Les acteurs interrogés, lors des auditions ou par écrit, ont exprimé leur inquiétude : quelles sont les limites des dispositifs assurantiels existants ? Comment accéder aux financements, insuffisants et éparpillés (régions, Fonds vert, fonds européens, etc.) ? Comment acquérir des réserves foncières ? Faut-il étendre la portée du Fonds Barnier ?

Des solutions intéressantes existent, comme la création de Bretagne Foncier, structure cofinancée par l'EPF de Bretagne, une SEM de la région Bretagne et la Banque des territoires.

Le coût de l'action sera considérable. Mais le coût de l'inaction serait encore plus lourd, et l'incertitude n'est pas propice à la mobilisation des acteurs.

**La mobilisation de ressources pérennes, le cas échéant dans le cadre d'un Fonds dédié, doit commencer.**

Les rapporteuses invitent les intercommunalités à développer les PPA Littoraux, afin de manifester pleinement leur volonté de résilience.

## **V. LES DISPOSITIONS RELATIVES AU TRANSPORT AÉRIEN**

Les dispositions relatives au transport aérien constituent un volet emblématique de la loi « climat et résilience », en ce qu'elles visent à agir directement sur un secteur fortement émetteur de gaz à effet de serre. Elles combinent des mesures de restriction de l'offre, de régulation des capacités et de compensation des émissions.

Les rapporteuses soulignent que ces dispositions revêtent une portée symbolique importante. Elles ont en effet permis de poser une première base juridique pour encadrer le transport aérien au regard des objectifs climatiques, susceptibles d'être renforcée à l'avenir et d'inspirer des évolutions comparables, notamment au niveau européen. En pratique, leur portée apparaît toutefois très limitée, voire quasi nulle, en raison de critères réglementaires restrictifs et d'un impact encore

marginal sur les émissions du secteur. Leur évaluation constituerait un enjeu central pour apprécier l'effectivité de la loi.

### ***A. Une interdiction inopérante des vols intérieurs en cas d'alternative en train d'une durée de moins de 2 heures 30***

**L'article 145** de la loi « climat et résilience » complète l'article L. 6412-3 du code des transports afin d'interdire les vols réguliers de passagers à l'intérieur du territoire français, lorsque le trajet est également assuré en train, sans correspondance et par plusieurs liaisons quotidiennes, en moins de 2 heures 30.

Le décret du 22 mai 2023 précise que les trajets concernés par l'interdiction sont ceux pour lesquels une liaison ferroviaire substituable assure, dans chaque sens, un trajet de moins de 2 heures 30 et qui présentent les caractéristiques suivantes : le trajet doit s'effectuer entre des gares desservant les mêmes villes que les aéroports concernés ; la liaison est assurée sans changement de train entre ces gares, plusieurs fois par jour et avec un service satisfaisant ; la liaison doit permettre plus de huit heures de présence sur place dans la journée, tout au long de l'année.

Les critères retenus par le décret correspondent en pratique à l'interdiction de 8 lignes aériennes, dont l'essentiel avec l'aéroport de Paris-Orly (Bordeaux, Lille, Lyon, Nantes, Reims, Rennes et Strasbourg) ainsi que la ligne entre Paris-Charles de Gaulle (CDG) et Lille. En réalité, seules 3 liaisons en activité sur 108 connexions aériennes intérieures sont concernées par l'interdiction, entre Paris-Orly et Bordeaux, Lyon et Nantes, **soit moins de 0,23 % des émissions de l'ensemble des vols au départ de la France.**

En effet, les liaisons entre, d'une part, Paris-CDG et, d'autre part, Bordeaux ou Nantes, sont exclues du champ du décret en raison d'un temps de trajet ferroviaire supérieur à 2 heures 30 pour rejoindre la gare TGV de l'aéroport de Paris-CDG (et non une gare parisienne). De même, les liaisons entre Paris-CDG et Rennes ou Lyon, ainsi que la liaison entre Lyon et

Marseille, sont exclues, du fait de fréquences quotidiennes jugées insuffisantes.

**Les rapporteuses soulignent ainsi que l'ambition initiale de la Convention citoyenne pour le climat (CCC) d'interdire les vols intérieurs de moins de 4 heures 30 est largement dévoyée par une mesure dont l'impact réel est aujourd'hui nul. Dans les faits, les trois seules liaisons effectivement concernées par cette interdiction étaient déjà à l'arrêt. Deux d'entre elles, les liaisons Paris-Orly - Bordeaux et Paris-Orly - Lyon avaient été supprimées par Air France dès 2020, à la demande du Gouvernement, tandis que la troisième, Paris-Orly - Nantes, a été arrêtée à l'initiative de la compagnie.**

Par ailleurs, le décret actuellement en vigueur s'applique jusqu'au 24 mai 2026, dans la mesure où le Gouvernement devait procéder à une évaluation de la mesure avant fin avril 2025 avant d'envisager un renouvellement auprès de la Commission européenne.

**Les rapporteuses estiment urgent de réaliser dans les plus brefs délais cette évaluation, afin d'étudier la portée réelle de l'interdiction actuelle en matière de flux aérien et de report modal, et d'envisager une extension de l'interdiction aux vols en partance ou provenance de Paris-CDG par une application plus stricte du critère de 2 heures 30.**

La réduction du périmètre initialement envisagé, puis les critères retenus par le décret d'application, ont considérablement limité la portée effective d'une mesure pourtant emblématique. Ce qui devait constituer un levier de report modal apparaît aujourd'hui comme un dispositif à portée essentiellement symbolique.

### ***B. Un mécanisme de compensation carbone des émissions des vols intérieurs à renforcer***

L'article 147 de la loi « climat et résilience » prévoit, pour les compagnies aériennes soumises au système européen d'échange de quotas d'émission (SEQE), une obligation progressive de compenser les émissions de gaz à effet de serre générées lors des vols

intérieurs. Les exploitants devaient compenser 50 % de leurs émissions domestiques en 2022, puis 70 % en 2023 et 100 % de leurs émissions depuis 2024. Ces dispositions sont codifiées aux articles L. 229-55 à L. 229-60 du code de l'environnement.

Pour rappel, les vols entre la métropole et les départements et régions d'outre-mer ne sont, jusqu'en 2030, pas soumis à la restitution de quotas dans le SEQE. Ils ne sont donc pas inclus dans ce dispositif de compensation obligatoire.

Pour les émissions des vols nationaux de l'année 2024, 22 exploitants d'aéronefs étaient concernés par l'obligation de compensation. Le montant total des émissions à compenser s'élève en 2024 à 1,42 million de tonnes de CO<sub>2</sub>, pour un montant total d'émissions en France pour le transport aérien commercial de 22,1 millions de tonnes.

Par ailleurs, l'article L. 229-58 du code de l'environnement dispose que doivent être privilégiés les projets d'absorption du carbone situés sur le territoire français ou sur le territoire d'autres États membres de l'Union européenne (UE).

Le décret du 26 avril 2022 relatif à la compensation des émissions de gaz à effet de serre précise la méthodologie retenue tandis que l'arrêté du 30 janvier 2026 fixe le pourcentage minimum d'émissions réduites ou séquestrées par des projets situés dans l'UE à 50 % pour les émissions de 2024 à 2026. Un nouvel arrêté, pris au plus tard le 30 juin 2026, devra fixer le pourcentage minimum pour les émissions de 2027 et des années suivantes.

Les rapporteuses estiment que le volume des unités de compensation éligibles dans l'UE est désormais suffisant pour faire face aux émissions de la filière et propose de fixer dans le prochain arrêté une compensation intégrale des émissions de gaz à effet de serre par des projets labélisés au sein de l'UE, afin de garantir le financement de projets de compensation fiables et qualitatifs.

### ***C. Une interdiction d'accorder une déclaration d'utilité publique pour créer ou agrandir un aéroport sans effet concret***

L'article 146 de la loi « climat et résilience » crée un nouvel article L. 122-2-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique qui prévoit que les projets de travaux et d'ouvrages visant à créer ou à étendre une aérogare ou une piste pour augmenter les capacités d'accueil des avions, des passagers ou du fret d'un aéroport ne peuvent être déclarés d'utilité publique s'ils ont pour effet d'entraîner une augmentation nette, après compensation, des émissions de gaz à effet de serre générées par l'activité aéroportuaire par rapport à l'année 2019. La loi exclut toutefois du dispositif les deux principaux projets d'agrandissement envisagés lors de son adoption pour l'aéroport de Nantes-Atlantique et celui de Bâle-Mulhouse.

Le décret du 22 juin 2022 précise que la mesure s'applique aux projets de création ou d'extension de piste ou d'aérogare. Il impose au demandeur de réaliser une étude ayant pour objet de déterminer s'il a pour effet d'augmenter les capacités d'accueil de l'aéroport et, le cas échéant, une étude complémentaire ayant pour objet de déterminer si l'opération a pour effet d'entraîner une augmentation nette des émissions de gaz à effet de serre générées par l'activité aéroportuaire.

**Les rapporteuses soulignent toutefois l'absence de portée de cet article qui n'a aucun impact sur le développement capacitaire du transport aérien. En effet, aucun projet de création ou d'extension de piste ou d'aérogare nécessitant une déclaration d'utilité publique (DUP) n'a été répertorié depuis l'entrée en vigueur du décret d'application. Les six projets d'agrandissements actuels identifiés ne nécessitent pas de DUP et se poursuivent sans restriction (en particulier à Nice, Paris-CDG et Beauvais).**

Cette situation interroge la cohérence de l'action publique : alors même que la réduction du trafic aérien est identifiée comme un levier

de sobriété, plusieurs dynamiques d'expansion capacitaire demeurent poursuivies.

Au-delà de l'analyse des dispositions de la loi, les rapporteuses estiment nécessaire d'ouvrir une nouvelle réflexion sur les leviers permettant de réduire effectivement les émissions du transport aérien.

En premier lieu, de nombreux acteurs auditionnés ont souligné la nécessité de renforcer l'objectif de sobriété dans le secteur aérien. À cet égard, les rapporteuses regrettent que le projet de SNBC 3 ne prévoit pas de réduction du trafic aérien, mais anticipe au contraire une hausse de l'ordre de 40 % entre 1990 et 2050, reposant en grande partie sur le développement de carburants alternatifs. Or, à ce stade, ces solutions n'ont pas démontré leur capacité à assurer une décarbonation rapide et à grande échelle du secteur.

En deuxième lieu, la question de l'encadrement de la croissance des infrastructures aéroportuaires apparaît aujourd'hui insuffisamment traitée, notamment au regard du caractère peu opérant de l'article 146 de la loi « climat et résilience ». Plusieurs acteurs auditionnés ont souligné qu'il s'agissait d'un levier à la fois concret et rapidement mobilisable. En effet, l'augmentation des capacités aéroportuaires constitue un facteur déterminant de croissance du trafic.

Enfin, la question du signal-prix demeure centrale. Le secteur aérien continue de bénéficier d'avantages fiscaux importants, notamment en matière de taxation des carburants. Si la taxe sur les billets d'avion a été relevée dans la loi de finances pour 2026, passant de 2,5 à 7 euros par billet, ce niveau reste sensiblement inférieur aux recommandations formulées par la Convention citoyenne pour le climat, qui proposait une contribution pouvant atteindre 30 euros, à l'instar de dispositifs mis en place dans d'autres pays européens. La Convention citoyenne pour le climat avait également préconisé l'instauration d'une écocontribution kilométrique renforcée, modulée selon les destinations et accompagnée de mesures de

redistribution afin de favoriser l'accessibilité des alternatives « bas carbone » en les rendant plus attractives et accessibles. Une réflexion sur la mise en œuvre d'un tel dispositif apparaît, à cet égard, pertinente.

## **VI. UN ENJEU TRANSVERSAL : RENDRE EFFECTIF LE DROIT CLIMATIQUE**

Les travaux conduits ont fait apparaître une difficulté transversale dépassant chacun des dispositifs étudiés : celle de l'effectivité même du droit climatique.

Plusieurs constats convergent :

- des mesures demeurent incomplètement appliquées ou privées de certains textes d'application ;
- l'absence d'indicateurs consolidés de suivi rend difficile l'évaluation réelle des résultats obtenus ;
- l'insuffisance des moyens administratifs et budgétaires fragilise la mise en œuvre des objectifs votés ;
- plusieurs réformes postérieures ont, enfin, contribué à affaiblir certaines avancées de la loi.

Les rapporteuses estiment que le principal enjeu n'est pas seulement d'édicter de nouveaux objectifs, mais de rendre pleinement opposables et effectifs ceux qui existent déjà.

Ainsi, cinq ans après son adoption, le bilan de la loi « climat et résilience » montre moins l'insuffisance des objectifs que les limites de leur traduction effective.

L'urgence n'est pas seulement d'afficher de nouvelles ambitions climatiques, mais de garantir l'application des engagements existants, de prévenir leur affaiblissement et de doter l'action publique des moyens de leur respect.