



FINANCER LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE JUSTE

Faux débats mais vrais dégâts :
pourquoi un budget contraint
n'excuse pas l'inaction

AVRIL 2026

Publication : Avril 2026

Coordination et rédaction : Emeline Notari, Responsable des financements de la transition écologique au Réseau Action Climat

Remerciements aux contributrices et contributeurs :

Simon Bignonneau, Chargé de communication digitale, Réseau Action Climat

Anne Bringault, Directrice des programmes, Réseau Action Climat

Vincent Brossel, Directeur de la communication, Réseau Action Climat

Jean Burkard, Directeur du plaidoyer, WWF France

Alexis Chailloux, Responsable mobilités, Réseau Action Climat

Morgane Créach, Directrice générale, Réseau Action Climat

Nicolas Desquinabo, expert indépendant en évaluation de politiques publiques, ancien directeur du Master Évaluation et suivi des politiques publiques de Sciences Po Lyon, Institut Rousseau

Olivier Guérin, EU Advocacy Officer, Reclaim Finance

Pierre Leflaive, Responsable mobilités, Réseau Action Climat

Felix Mailly, Chargé de mission artificialisation des sols, Fondation pour la Nature et l'Homme

Alix Mazounie, Coordinatrice des programmes, Réseau Action Climat

Élise Naccarato, Responsable plaidoyer et campagnes inégalités climatiques, Oxfam France

Alexandre Poidatz, Responsable plaidoyer « climat et inégalités », Oxfam France

Crédit photo de la couverture : Photo by Telmo Pinto / NurPhoto / NurPhoto via AFP

SOMMAIRE

INTRODUCTION : LA MAISON BRÛLE ET CERTAINS REGARDENT LE BUDGET 4

PARTIE 1. POURQUOI AGIR : DES BÉNÉFICES ÉCONOMIQUES ET BUDGÉTAIRES A LA CLÉ..... 5

1.1 CELA COÛTE MOINS CHER D'AGIR QUE D'ATTENDRE 5

1.2 LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE : UN INVESTISSEMENT RENTABLE, DES ÉCONOMIES ET DES BÉNÉFICES CONCRETS.....7

1.3 DES PISTES POUR FINANCER LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE TOUT EN APAISANT DES TENSIONS SOCIALES. 9

PARTIE 2. OÙ EN EST-ON ? L'ÉTAT DES LIEUX BUDGÉTAIRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE 10

2.1. UNE TRANSITION SOUS-FINANCÉE FACE À UNE CRISE SYSTÉMIQUE 10

2.2 ENCORE TROP DE FINANCEMENTS PUBLICS NÉFASTES POUR LE CLIMAT ET LA BIODIVERSITÉ 12

2.3. LE COÛT DE L'INACTION : UNE FAUSSE ÉCONOMIE AUJOURD'HUI POUR UNE DETTE PUBLIQUE ALOURDIE 13

PARTIE 3. PRINCIPES ET GARDE-FOUS : COMMENT FINANCER UNE TRANSITION RÉELLEMENT JUSTE ?..... 15

3.1. TIRER LES LEÇONS DU PASSÉ 15

3.2. MAIS QU'EST-CE QU'UN FINANCEMENT JUSTE ET EFFICACE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ? 16

3.3. CRITÈRES POUR ÉVALUER LA COHÉRENCE D'UNE MESURE DE FINANCEMENT DE LA TRANSITION 17

3.4. L'APPLICATION SUR UNE MESURE CONCRÈTE : LE CAS DE MAPRIMERÉNOV'..... 24

3.5 L'APPLICATION SUR UNE MESURE CONCRÈTE : LE CAS DUMALUS POIDS25

PARTIE 4. LEVIERS D'ACTION POUR FINANCER LA TRANSITION ET RATIONALISER LA DÉPENSE PUBLIQUE ... 28

LEVIER 1. UNE FISCALITÉ CIBLÉE SUR LES GRANDES ENTREPRISES POLLUANTES : TAXATION DES DIVIDENDES ET DES RACHATS D'ACTIONS29

LEVIER 2. CONTRIBUTION DES SECTEURS LES PLUS POLLUANTS ET SOUS-TAXES : LES CAS DU SECTEUR AÉRIEN ET DU PLASTIQUE29

LEVIER 3. CONTRIBUTION DES PLUS HAUTS PATRIMOINES A LA TRANSITION : INSTAURATION D'UN "ISF CLIMATIQUE"32

LEVIER 4. CRÉER UNE TAXE "VERTE" MODULABLE SUR LES TRANSACTIONS FINANCIÈRES33

LEVIER 5. RENFORCER LA FISCALITÉ SUR LES VÉHICULES LES PLUS POLLUANTS34

LEVIER 6. CONDITIONNER LES SOUTIENS PUBLICS AUX INDUSTRIELS POUR FINANCER DES PROJETS DE DÉCARBONATION34

LEVIER 7. RENFORCER LA FISCALITÉ FONCIÈRE POUR LUTTER CONTRE L'ARTIFICIALISATION ET MOBILISER LES LOGEMENTS VACANTS35

LEVIER 8. RÉNOVATION THERMIQUE : CIBLER LES AIDES POUR MIEUX DÉPENSER36

PARTIE 5. PLANIFIER LES FINANCES PUBLIQUES EN SOUTIEN A LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE37

5.1. LA SPAFTE, UNE FEUILLE DE ROUTE ENCORE JEUNE MAIS ESSENTIELLE POUR STRUCTURER L'ACTION PUBLIQUE37

PARTIE 6. CHANGER LES RÈGLES DU JEU BUDGÉTAIRE POUR LIBÉRER LES INVESTISSEMENTS CLIMAT39

LEVIER 9. AU NIVEAU LOCAL : LIBÉRER LA "DETTE VERTE" POUR FINANCER L'ACTION CLIMATIQUE39

LEVIER 10. AU NIVEAU NATIONAL : CHANGER LES RÈGLES FINANCIÈRES POUR BOOSTER LES INVESTISSEMENTS 40

LEVIER 11. AU NIVEAU EUROPÉEN : DÉBLOQUER LES VEROUS MACROÉCONOMIQUES 42

CONCLUSION : QUAND LA MAISON BRÛLE, IL VAUT MIEUX ÉTEINDRE AVEC DE L'EAU QUE DE L'ESSENCE..... 45

INTRODUCTION

Introduction : La maison brûle et certains regardent le budget

9 Français sur 10 sont inquiets de la hausse et de l'intensification des événements climatiques extrêmes (incendies, inondations, sécheresses) et cette crainte est partagée toutes opinions politiques confondues. Les mesures en faveur de la transition écologique bénéficient donc d'un soutien massif dans l'opinion, mais les moyens publics mobilisés restent largement en deçà des besoins, le dernier budget l'a encore malheureusement démontré : seulement 8 % de dépenses de l'État sont aujourd'hui favorables au climat. Les investissements publics et privés nécessaires pour atteindre nos objectifs climatiques et nous protéger des chocs pétroliers et gaziers, sont estimés à 66 milliards d'euros supplémentaires par an d'ici 2030.

Dans ce rapport, le Réseau Action Climat démontre - chiffres à l'appui - que les leviers fiscaux et politiques existent pour rattraper le retard de la France en matière de transition écologique. Le rapport avance des critères pour la pleine réussite de ces politiques et plus particulièrement la juste répartition de l'effort financier. L'expérience des dernières années, notamment le mouvement des gilets jaunes, l'a montré : les politiques climatiques ne peuvent être efficaces que si elles reposent sur un cadre clair de justice sociale, qui protège les ménages vulnérables - ceux qui n'ont pas accès aux alternatives écologiques - et répartit équitablement les efforts. Le Réseau Action Climat démontre qu'il existe de nombreuses solutions qui permettraient à la fois de mieux respecter nos objectifs environnementaux, mieux répartir les efforts, tout en faisant preuve de bon sens budgétaire. Ces politiques ne sont pas des dépenses "vertes" abstraites mais investissent dans notre sécurité, notre santé, notre souveraineté et notre cohésion sociale. En effet, la transition écologique n'est pas une option coûteuse face à un présent contraint, c'est un investissement bien moins élevé que le coût des impacts du changement climatique si nous n'agissons pas : l'inaction climatique pourrait coûter 10 % de son PIB à la France. Dans ce contexte, c'est la seule réponse économiquement soutenable à long terme, porteuse de bénéfices pour la santé, pour le budget des ménages, pour la création d'emplois et la résilience de la France.

Ce document n'a pas vocation à proposer une liste exhaustive de solutions. Son ambition est plus réaliste : proposer un cadrage clair, analytique et opérationnel pour sortir du faux dilemme entre transition écologique et contrainte budgétaire. Ce rapport :

- Interroge les montants de financements publics effectivement mobilisés pour la transition aujourd'hui et les dépenses néfastes qui freinent nos objectifs,
- Propose une série de critères pour penser un financement public juste de la transition, à la lumière des enseignements du passé, des contraintes du présent et des responsabilités du futur.
- Identifie les pistes de financement soutenables et justes, compatibles avec les contraintes qui pèsent actuellement sur les finances publiques.
- Ouvre le débat sur les règles du jeu elles-mêmes : règles budgétaires européennes, comptabilisation des investissements verts, fiscalité de l'énergie, conditionnalité des aides...

Partie 1. Pourquoi agir : des bénéfices économiques et budgétaires à la clé

1.1 CELA COÛTE MOINS CHER D'AGIR QUE D'ATTENDRE

L'année 2024 a été la plus chaude jamais enregistrée, franchissant pour la première fois le seuil de +1,5 °C par rapport à l'ère préindustrielle. En France, ce réchauffement est encore plus important : de 2,2°C. Dans son rapport 2025, le Haut Conseil pour le Climat rappelle qu'au cours des dix dernières années, le nombre de jours de vagues de chaleur a été multiplié par 6 en France métropolitaine par rapport à la période 1961-1990. Ces impacts affectent la santé, l'agriculture, les logements et les infrastructures, l'eau et les écosystèmes¹. Si, heureusement, en 2025 la majorité ne conteste plus sérieusement la réalité des effets délétères du changement climatique sur les écosystèmes et les populations, il semble que l'impact économique de cette crise, lui, demeure encore largement sous-estimé dans l'élaboration des politiques publiques. Dissocier la trajectoire climatique de notre trajectoire budgétaire est plus qu'une erreur, c'est une faute. La crise budgétaire se nourrit de la crise environnementale et inversement, dans un cercle vicieux qui ne pourra pas s'arrêter sans corrélation entre notre budget et nos objectifs climatiques.

Ce n'est pas un constat militant, c'est un travail économique étayé. Les chiffres sont sans appel (voir encadré n°1) et bien que incomplets, nous disent une chose simple : En clair : **le coût de l'inaction est exponentiel**, et bien plus élevé que le coût de l'action anticipée. **La transition écologique n'est donc pas une option coûteuse face à un présent contraint, elle est la seule réponse économiquement soutenable à long terme.**

L'idée, fautive mais persistante, que la transition écologique est trop coûteuse, continue de légitimer aujourd'hui une forme d'inaction du présent en reléguant le problème à plus tard. Or, c'est précisément ce qu'il nous faut déconstruire pour avoir des politiques publiques fiscales à la hauteur du défi. Non seulement il est possible de financer dès aujourd'hui une transition écologique juste dans un contexte de tension budgétaire, mais plus encore, c'est absolument nécessaire pour ne pas aggraver la situation. Par ailleurs, si le coût de l'inaction reste un indicateur essentiel pour mesurer les risques économiques du dérèglement climatique, il ne suffit plus à convaincre. La transition écologique ne doit pas être perçue uniquement comme une dépense évitant un désastre futur, mais comme un **investissement rentable à court et moyen terme**, en particulier pour des pays comme la France qui ne produisent pas d'énergies fossiles.²

Oui, investir dans la transition écologique nécessite de larges marges financières. Mais c'est sans commune mesure avec ce que nous coûtera notre inaction. **Financer la transition écologique n'est plus un choix militant, c'est une nécessité budgétaire.**

¹ Haut Conseil pour le Climat, rapport annuel 2025, <https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2025/10/Rapport-annuel-Grand-public-HCC-2025-webvf.pdf>

² Selon l'Institut Rousseau, le coût total de l'investissement est clairement inférieur grâce à la hausse du report modal et à la baisse des consommations : <https://institut-rousseau.fr/neutralite-carbone-de-leurope-linstitut-rousseau-ouvre-la-voie-pour-une-transition-reussie/>

Encadré n°1. Le coût de l'inaction

ACCÉLÉRATEUR DE PAUVRETÉ ET DE FAIM DANS LE MONDE

- Chaque année, le changement climatique cause déjà **plus de 150 000 morts dans le monde**³ et pourrait faire basculer **jusqu'à 130 millions de personnes supplémentaires dans l'extrême pauvreté d'ici 2030**⁴.
- Sans action rapide, la trajectoire actuelle nous mène vers +2,7 °C de réchauffement, avec une **baisse de 10 à 30 % des rendements agricoles mondiaux** et une exposition accrue aux catastrophes pour **3,3 à 3,6 milliards d'humains** (GIEC, AR6).

LE PIB MONDIAL EN PÉRIL

- Un réchauffement global d'environ 4 °C d'ici 2100 pourrait provoquer **un déclin du PIB mondial compris entre 10 % et 23 %**, selon le 6ème rapport du Giec⁵.
- Selon le Swiss Re Institute (2021), l'économie mondiale pourrait subir une **perte de 11 à 14 % de son PIB** d'ici 2050 dans un scénario de réchauffement à +2 à 2,6 °C, et jusqu'à **18 %** si l'augmentation atteint +3,2 °C⁶. Concrètement, cela signifie que chaque euro non investi dans la transition écologique peut générer des dommages économiques multipliés par 10 à 20 à l'horizon 2050-2070.

POUR LA FRANCE, L'IMPACT ÉCONOMIQUE DE L'INACTION EST TOUT AUSSI MASSIF.

- L'ADEME (2023)⁷ estime que l'inaction pourrait coûter l'équivalent de **10 % du PIB français**, soit environ **260 milliards d'euros par an**, en cas de réchauffement de +3,5 °C⁸.
- Des modélisations complémentaires de l'Insee sur les impacts macroéconomiques en 2024 confirment ce scénario : **-7 points de PIB à l'horizon 2100** comparé à une trajectoire conforme à l'Accord de Paris⁹.
- Selon le Haut Conseil pour le Climat, la perte de PIB liée à l'inaction climatique pourrait atteindre **10 % à horizon 2100**, contre seulement **1 à 2 % en cas d'action ambitieuse**.

³ OMS : <https://www.who.int/fr/news/item/29-10-2025-climate-inaction-is-claiming-millions-of-lives-every-year--warns-new-lancet-countdown-report>

⁴ (Banque mondiale <https://www.banquemondiale.org/fr/news/feature/2023/12/02/for-the-poorest-countries-climate-action-is-development-in-action>).

⁵ 6^{ème} rapport du GIEC, 2021 <https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar6/>

⁶ Swiss Re, *rapport The economics of climate change : No action not an option*, 2021

⁷ ADEME, *Les risques climatiques et leurs coûts pour la France*, 2023.

⁸ A noter que dans ce rapport, l'ADEME insiste sur la très probable sous-estimation des conséquences économiques du réchauffement climatique. En effet, il ne prend pas en compte les effets indirects du changement climatique (les déplacements de population, les coûts d'adaptation au réchauffement climatique, etc.), ni le coût économique de la perte de biodiversité.

⁹ Insee, *Impacts macroéconomiques des dommages climatiques en France*, 2024.

1.2 LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE : UN INVESTISSEMENT RENTABLE, DES ÉCONOMIES ET DES BÉNÉFICES CONCRETS

Les investissements nécessaires dans les infrastructures bas-carbone, l'efficacité énergétique ou les transports collectifs se traduisent directement par des économies pérennes pour l'État, les entreprises et les ménages. Par exemple, en réduisant notre dépendance aux importations d'hydrocarbures, la transition permet de **diminuer structurellement notre facture énergétique**, d'améliorer notre **balance commerciale**, et de **stabiliser les prix de l'énergie**.

Mais au-delà des chiffres, il faut rappeler à quoi **sert concrètement l'argent de la transition**. Il s'agit de financer des rénovations énergétiques massives qui réduisent la précarité et les factures des ménages ; de déployer des transports collectifs accessibles qui libèrent les territoires de leur dépendance à la voiture ; de soutenir la reconversion professionnelle et la formation des travailleurs pour pourvoir les emplois dans les filières d'avenir ; de restaurer les écosystèmes qui protègent nos ressources en eau et nos littoraux ; et d'aider les agriculteurs à s'adapter au dérèglement climatique.



Systématiser les rénovations énergétiques pour améliorer le confort en été et en hiver, et réduire les factures d'énergie



Déployer des transports collectifs accessibles qui libèrent les territoires de leur dépendance à la voiture



Soutenir la reconversion professionnelle et la formation des travailleurs pour pourvoir les emplois dans les filières d'avenir



Restaurer les écosystèmes qui protègent nos ressources en eau et nos littoraux ;



Aider les agriculteurs à s'adapter au dérèglement climatique et à vivre décemment de leur travail

Autant de politiques qui ne sont pas des dépenses "vertes" abstraites mais **investissent dans notre sécurité, notre santé, notre souveraineté et notre cohésion sociale**. Ainsi, loin de représenter un surcoût, la transition constitue une **stratégie économique rationnelle**, moins coûteuse globalement que la poursuite du statu quo, et bien plus résiliente face aux chocs énergétiques et géopolitiques à venir.

À rebours de l'idée selon laquelle la transition écologique constituerait une charge pour les finances publiques, les données disponibles montrent qu'elle représente avant tout **un investissement productif**, générateur de recettes, d'emplois, d'économies structurelles et de bien-être collectif. Les bénéfices d'une politique climatique cohérente se manifestent dès aujourd'hui, et particulièrement dans un pays comme la France, qui dépend fortement des importations d'énergie fossile.

Économie sur la facture énergétique et renforcement de la souveraineté. La France importe près de 99 % de son pétrole et charbon et 98 % du gaz qu'elle consomme, ce qui place la majeure partie de sa facture énergétique sous le contrôle de marchés extérieurs et de cours volatils.¹⁰ En 2022, année record, la facture énergétique pour le pétrole et les biocarburants atteignait 58,9 milliards d'euros, et celle du gaz naturel était de 47,6 milliards d'euros.¹¹ À l'échelle nationale, ces importations massives pèsent lourd sur la balance

¹⁰ Datalab du SDES, Bilan énergétique de la France en 2024 - Données provisoires, avril 2025.

¹¹ Datalab du SDES, Bilan énergétique de la France pour 2022 | Données et études statistiques, mai 2024.

commerciale. En 2022, selon le rapport des douanes, année de l'invasion russe en Ukraine la France a ainsi dépensé jusqu'à **148 milliards d'euros** en importations énergétiques, un montant record.¹²

Étant donnée la dépendance très forte de la France aux énergies fossiles importées, l'investissement dans la production d'énergies locales, mais aussi dans les économies d'énergie, avec par exemple la rénovation performante des logements et la sobriété, contribue à notre souveraineté énergétique. Schématiquement, nous pourrions presque en conclure que chaque euro investi dans la rénovation énergétique, la sobriété ou le développement des alternatives bas-carbone revient donc à **éviter une fuite de richesse hors du territoire**. Ce gain, immédiat ou à court et moyen terme, se traduit directement en réduction de déficit commercial ou en moindre pression sur les finances publiques.

Des co-bénéfices sur la santé, les emplois, et les recettes fiscales. L'OFCE, dans son étude *Décarboner Paris : coûts et bénéfices*, montre que chaque euro dépensé en actions de décarbonation génère des retombées : baisse des consommations énergétiques, amélioration de la qualité de l'air, réduction des coûts de santé liés à la pollution, création d'emplois dans la rénovation des bâtiments et les mobilités durables, et recettes fiscales induites par l'activité accrue.¹³ Ce modèle peut être traduit à l'échelle nationale : par exemple, moins de maladies respiratoires ou cardiovasculaires, des déplacements plus efficaces, de nouvelles filières industrielles renforcées. C'est un cercle vertueux : l'investissement déclenche des retours qui alimentent de nouveaux investissements.

Dans un contexte où les finances publiques sont scrutées à l'aune des objectifs européens, où chaque ligne budgétaire est soumise à des arbitrages de court terme, **penser la transition écologique comme un tout**, c'est-à-dire avec ses recettes, ses investissements, ses critères de justice et ses effets redistributifs, est le seul moyen d'avoir des politiques publiques nous permettant, enfin, d'atteindre nos objectifs climatiques.

Encadré n°2. Les bénéfices d'agir

- D'ici à 2030, **près de 500 000 emplois** à pourvoir dans les secteurs de la transition écologique (source : SGPE)
- **La rénovation thermique** de l'ensemble des passoires énergétiques d'ici 2028 permettrait **d'éviter des coûts de santé** de 10 milliards € (source : CGDD)
- Par ailleurs, Une étude menée sur 9 000 logements sociaux parisiens montre que leur consommation a baissé de 28% en moyenne, avec à la clé **une économie de 200 à 450 € par an et par ménage** (source : Apur)
- 4,2 milliards d'euros, c'est le montant annuel des économies à réaliser sur les importations de gaz et de pétrole avec un plan sobriété de court terme ambitieux en France. En effet, réduire la dépendance aux énergies fossiles importées via l'électrification sobre des usages et améliorant l'efficacité énergétique permet de **réduire le déficit de la balance commerciale**¹⁴.

¹² Direction générale des Douanes et droits indirects, *Vulnérabilité énergétique de la France*, 2023

¹³ OFCE, *décarboner paris : coûts et bénéfices*, mai 2025

¹⁴ Réseau Action Climat, *Souveraineté énergétique à l'épreuve des faits*, 2026.

1.3 DES PISTES POUR FINANCER LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE TOUT EN APAISANT DES TENSIONS SOCIALES

Ce rapport prend très au sérieux une exigence trop souvent reléguée au second plan : la justice sociale.

Les dernières expériences ont montré que l'acceptabilité sociale d'un mécanisme financier est aussi cruciale que son rendement économique ou son efficacité écologique¹⁵. Les sondages récents soulignent le soutien encore massif de la population française aux politiques de transition écologique et ce, quelles que soient leurs orientations politiques ou leurs moyens d'action. En revanche, un chiffre doit nous interpeller : 63 % des Français considèrent que pour que des changements importants de modes de vie soient acceptés, il faut qu'ils soient partagés de façon juste entre tous les membres de la société¹⁶. Et c'est bien là que le bât blesse : actuellement, ces changements sont souvent perçus comme injustes car ils relèvent de l'injonction irréaliste (trop coûteux, inadaptés aux réalités du quotidien, ou impossibles) ou car les efforts demandés sont inégalement répartis dans la société et pèsent plus lourds sur des millions de ménages "coincés" car ils n'ont pas encore un accès facile et abordable aux solutions alternatives. En effet, faute d'investissements et de politiques d'accompagnement suffisants, les alternatives moins polluantes sont loin d'être aujourd'hui accessibles à l'ensemble des citoyens et citoyennes. Les solutions bas-carbone (comme les logements bien isolés et chauffés par une source renouvelable ou les alternatives à la voiture thermique pour les déplacements du quotidien) sont encore trop peu disponibles, et les politiques d'accompagnement pour les ménages sont insuffisantes pour permettre à tous les portefeuilles d'y accéder. Il est donc impératif de **proposer des mécanismes de financement qui permettent réellement de répartir les efforts et les dispositifs de soutiens publics de la manière la plus juste et équitable possible** afin d'apaiser les tensions sociales et déployer des politiques écologiques efficaces.

¹⁵ Pisani-Ferry & Mahfouz, [Les incidences économiques de l'action pour le climat, rapport à la Première Ministre](#), mai 2023

¹⁶ Ademe, [Les représentations sociales du changement climatique - 26ème vague du baromètre](#), novembre 2025

Partie 2. Où en est-on ? L'état des lieux budgétaire de la transition écologique

2.1. UNE TRANSITION SOUS-FINANCÉE FACE À UNE CRISE SYSTÉMIQUE

Quels besoins de financements ?

La question n'est plus de savoir si on doit financer la transition écologique mais quelle ampleur donner au financement public de la transition écologique. A ce sujet, le dernier rapport en date de 2023¹⁷ "Incidences économiques de l'action pour le climat" de Jean Pisani-Ferry et Selma Mahfouz est sans appel : le rapport estime à 66 milliards par an à l'horizon 2030 les investissements supplémentaires tous secteurs confondus (soit 2,3 points de PIB) pour atteindre nos objectifs. **Sur ces 66 milliards d'euros, environ 35 milliards relèveraient du financement public. Parmi eux, l'effort budgétaire direct pour l'État serait de l'ordre de 10,5 milliards d'euros par an d'ici 2030**¹⁸, soit un renforcement progressif et pérenne de l'effort public, à politique constante. C'est ce dernier chiffre qui nous intéresse le plus dans ce rapport qui se base sur les éléments des lois de finances.¹⁹ Alors que la France subit déjà des impacts toujours plus importants du changement climatique, l'État doit également renforcer ses investissements dans l'adaptation aux risques climatiques toujours plus graves ; la Commission européenne estime à ce titre que la France devrait investir au moins 9,51 milliards d'euros par an dans l'adaptation jusqu'en 2050²⁰.

Est-ce que ces ordres de grandeur se retrouvent dans le budget de l'État ?

Si l'on reprend les chiffres du budget de l'État pour 2026 que l'on retrouve dans l'une des annexes à la loi de finances, le "budget vert", voici les éléments clés : sur les 501 milliards d'euros²¹ de dépenses publiques totales analysées à l'aune de nos objectifs climatiques, celles favorables à l'environnement sont estimées à seulement 40,5 milliards.²² **Selon la méthodologie du budget vert de l'État français, 8 % des dépenses de l'État sont strictement favorables aux objectifs climatiques.** Ces chiffres sont par ailleurs critiquables car ils intègrent des dépenses contestables. Par exemple, les dépenses liées au personnel des ministères liés aux sujets environnementaux sont comptabilisées, quand bien même ils participent simplement au bon fonctionnement de l'appareil étatique. La transition écologique reste donc une part limitée et très

¹⁷ D'autres études vont dans le même sens en termes d'ordre de grandeur comme le rapport Road to net zéro de l'Institut Rousseau. Les différences entre les estimations se retrouvent dans la ventilation sectorielle, mais l'enveloppe globale est constante. C'est pourquoi il est d'autant plus pertinent de partir sur ces chiffres.

¹⁸ Le rapport estime à 66 milliards en + nécessaires pour la transition (public/privé) soit 2,3% du PIB dont 35 milliards relèveraient du public mais pas foncièrement que du budget de l'Etat, pour connaître ce que ça représente en termes purement du budget de l'Etat il faut appliquer la part que représente le budget de l'Etat dans le PIB, soit 16 %, aux 66 Md€ d'investissements publics et privés ainsi évalués, l'effort purement budgétaire serait donc de 10,5 md

¹⁹ A noter cette estimation date de 2023 pour 2024, depuis les chiffres n'ont pas été remis à jour, par ailleurs ces chiffres n'intègrent pas les investissements à réaliser pour l'adaptation au changement climatique mais qu'il faudra intégrer néanmoins l'adaptation dans les projets d'atténuation comme le confort d'été à prendre en compte dans une rénovation de bâtiment

²⁰ Commission Européenne (2026) "[Assessment of EU and Member States adaptation investment needs. Study on the macro-economic impacts of the climate transition](#)".

²¹ [Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'Etat](#), PLF2026, octobre 2025.

²² Chiffre compris dans le budget vert et non challengé

minoritaire face aux priorités traditionnelles de dépenses, et les budgets récents ne reflètent ni l'urgence d'agir ni l'intérêt profond des Françaises et des Français pour la question.

Des financements pour l'adaptation au changement climatique encore largement insuffisants.

- Dans un contexte où la transition ne se limite plus à réduire des émissions mais à faire face à des impacts déjà présents, l'adaptation au changement climatique devient elle aussi un enjeu financier majeur. La stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique (SPAFTE)²³ intègre désormais explicitement l'adaptation comme l'un des axes de mobilisation des financements publics et privés, aux côtés de l'atténuation et de la gestion de l'eau, des pollutions ou de la biodiversité.
- **D'après le "budget vert" 2026, près de 29,1 milliards d'euros de crédits de paiement ont été identifiés comme présentant des co-bénéfices pour l'adaptation** (réouverture et renaturation des cours d'eau, protection contre les risques naturels, confort d'été dans les logements rénovés) et 1,3 milliard d'euros est directement dédié à la politique d'adaptation au sens strict (planification, ingénierie, prévention). Toutefois, ces investissements restent encore loin de refléter l'ampleur des besoins. Ce retard entraînera des coûts importants à l'avenir, car les investissements dans l'adaptation permettent d'éviter des dégâts supérieurs aux coûts des travaux.
- Ainsi, **investir un euro dans la création de zones d'expansion de risques permet d'éviter trois euros de dégâts**²⁴. La création de pistes de prévention de feux de forêt permettrait même d'éviter des dégâts douze fois plus importants par rapport au coût des travaux²⁵. Surtout, les investissements dans l'adaptation, dès qu'ils sont bien planifiés, permettent d'améliorer le bien-être de la population, comme c'est le cas de la rénovation de logements ou l'aménagement. L'Institute for Climate Economics estime déjà à 2,3 milliards d'euros par an les seules mesures « sans regret »²⁶ à lancer immédiatement pour renforcer la résilience du pays face aux impacts déjà visibles du réchauffement.

Un recours croissant de l'Etat à des mécanismes de financement privés.

Enfin, face à ce besoin croissant de financements, le recours à des mécanismes hors budget de l'État, comme les certificats d'économies d'énergie (CEE), se présente souvent comme une solution commode pour "faire financer" la transition sans solliciter davantage le budget public. Si ces dispositifs ont permis d'engager des rénovations de logements ou des investissements bas-carbone (leasing social, pompes à chaleur, isolation), ils posent une question de justice sociale. En effet, le coût est en réalité reporté sur le consommateur via ses factures d'énergie, ce qui équivaut à une forme de transfert du contribuable vers l'utilisateur, souvent sans contrepartie progressive. Cette architecture de financement, qui masque le vrai prix de la transition derrière des mécanismes techniques, n'interroge ni la répartition des efforts ni la transparence démocratique de l'action publique pour la transition écologique.

Nous pouvons résumer le financement actuel des politiques publiques de la transition écologique ainsi : si la crise climatique est systémique, son financement, lui, est totalement inconstant.

²³ Ministère des Finances, [Publication de la deuxième édition de la stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique et de la politique énergétique nationale \(SPAFTE\)](#), octobre 2025.

²⁴ Données pour la France publiées par Francesco Dottori et al. (2023) "[Cost-effective adaptation strategies to rising river flood risk in Europe](#)", *Nature Climate Change*, Nature Climate Change, 2023.

²⁵ Banque Mondiale (2024) "[From Data to Decisions: Tools for Making Smart Investments in Prevention and Preparedness](#)", 2024

²⁶ Centre de ressources pour l'adaptation au changement climatique, Ministère de la transition écologique, <https://www.adaptation-changement-climatique.gouv.fr/comprendre/enjeux/le-cout-de-l-adaptation-et-de-l-inaction-elu> consulté en janvier 2026

2.2 ENCORE TROP DE FINANCEMENTS PUBLICS NÉFASTES POUR LE CLIMAT ET LA BIODIVERSITÉ

Dans le budget de l'État il ne faut pas regarder seulement les dépenses favorables à la transition écologique. En effet, nombre de dépenses ont un impact néfaste sur le climat et la biodiversité. Un chiffre qui atteint plus de 17 milliards d'euros en 2025²⁷.

Quelles sont ces dépenses ?

Il s'agit de dépenses fiscales, c'est-à-dire de recettes fiscales qui ne sont pas perçues par l'Etat du fait d'une fiscalité avantageuse (taux réduit ou nul) sur des activités, ou des consommations. Les dépenses fiscales néfastes au climat et à la biodiversité sont principalement liées à des taux réduits sur la consommation d'hydrocarbures. Elles sont l'incarnation du manque de cohérence entre nos objectifs climatiques, économiques et l'action publique. Elles interrogent à la fois sur l'efficacité de la dépense, c'est-à-dire vis-à-vis de l'objectif du budget de l'État, mais aussi de l'efficacité de la dépense publique car elles représentent un coût ou un manque à gagner. On arrive dans un paradigme où la dépense publique n'est plus représentative de nos objectifs sociétaux, mais symptomatique de la dépendance et du retard que l'Etat a pris dans la mise en place des objectifs climatiques français. De surcroît, **ces dépenses néfastes ne pourront pas être supprimées du jour au lendemain car les alternatives bas-carbone à prix abordable ne sont pas systématiquement accessibles**. Par exemple, aligner la fiscalité du gazole sur celle de l'essence sans repenser notre urbanisme et proposer des alternatives abordables (type transports du quotidien, petits véhicules électriques) risquerait de renforcer la précarité d'une partie des automobilistes.

Il est donc essentiel de comprendre que ces dépenses, comme celles fiscales évoquées plus haut, ne sont pas seulement incohérentes avec nos engagements climatiques. Elles minent aussi notre capacité à faire face aux chocs, à assurer une justice sociale durable et à garantir la soutenabilité des finances publiques. Sortir de ces logiques suppose non pas une austérité verte, mais une réorientation résolue des moyens publics vers la résilience collective.

Encadré n°4. Ces dépenses fiscales ont un impact sur le budget, mais aussi sur notre résilience face aux crises : l'exemple du bouclier tarifaire de 2021

Au-delà des dépenses fiscales, certaines dépenses budgétaires participent également à entretenir notre dépendance aux énergies fossiles, et révèlent l'incapacité de l'action publique à anticiper les effets des crises dans un contexte de non-transition. Le bouclier tarifaire en est un exemple emblématique. Il a été instauré dans un contexte d'urgence pour limiter l'impact de la flambée des prix de l'énergie sur les ménages. Dans une société qui n'a pas encore engagé sa transition écologique de manière structurelle, il était difficilement envisageable de ne pas protéger les ménages fragiles face à cette inflation. Pourtant, ce dispositif, pensé comme temporaire, s'est installé dans la durée, au prix d'un coût budgétaire massif et d'un effet climatique contre-productif.

²⁷ Source : budget vert 2026 (estimé à 8,1 milliards d'euros de dépenses en se basant sur le tome II du projet de loi de finances) auquel s'ajoutent d'autres types d'avantages fiscaux cités dans la stratégie pluriannuelle de financement de la transition écologique mais non pris en compte dans la méthode de calcul du Budget Vert : différentiel gazole/essence → 3,3 mds exonération sur le kérosène → 3,6 mds, exonération des accises de l'énergie sur les transports maritimes → 0,7 taux de TVA réduit sur les billets d'avions → 170 millions d'euros les exonérations de fiscalité locale favorables à l'artificialisation des sols, dont les principales concernent la taxe d'aménagement → 650 millions d'euros

D'un point de vue budgétaire, le bouclier tarifaire est peu ciblé et donc anti-redistributif : les ménages les plus aisés, qui consomment le plus d'énergie, en ont proportionnellement davantage bénéficié que les plus modestes. Ainsi, selon les calculs d'Astères, quand l'État dépense 100 euros pour plafonner les prix de l'électricité ou du gaz, 14 euros vont aux 10 % les plus riches contre seulement 7 euros pour les 10 % les plus pauvres. D'un point de vue climatique, il maintient artificiellement bas le prix des énergies fossiles, décourageant les efforts de sobriété et les changements de comportements. Par ailleurs, le bouclier a aggravé les écarts entre gaz et électricité : dans l'urgence il aurait été antisocial et peu efficace de ne pas atténuer la hausse vertigineuse des prix du gaz, toutefois, en le faisant nous n'avons pas pu atténuer complètement la hausse de l'électricité. On a ainsi gardé un écart important, ce qui était incohérent. Il s'oppose de fait aux objectifs de décarbonation et d'efficacité énergétique.

Mais au-delà de ce double effet pervers, le bouclier tarifaire illustre surtout le prix du retard pris dans la transition écologique. S'il avait été précédé d'un déploiement massif des mobilités alternatives, de la rénovation performante des logements ou encore d'une diversification énergétique ambitieuse, ses effets auraient pu être amortis, voire évités. À l'inverse, son existence traduit une stratégie de court terme, guidée par la gestion des urgences plutôt que par une vision de transformation structurelle. Pire, en accaparant une part croissante du budget de l'État, il vient limiter la capacité d'investissement public dans des solutions structurelles de long terme.

2.3. LE COÛT DE L'INACTION : UNE FAUSSE ÉCONOMIE AUJOURD'HUI POUR UNE DETTE PUBLIQUE ALOURDIE

La transition écologique fait les frais, au sens propre comme au sens figuré, de l'inconstance politique. En 2023, la planification écologique était présentée comme un tournant majeur, qui serait enfin dotée de financements à la hauteur des enjeux. Quelques mois plus tard, à la suite de plusieurs crises politiques, ces financements étaient déjà rabetés par les gouvernements Attal, Barnier, Bayrou puis Lecornu. **Cette instabilité ne relève pas seulement d'un manque de volonté politique, mais traduit surtout une fragilité stratégique en matière de finances publiques.**

Ce n'est pas l'ampleur de l'effort climatique qui déséquilibre le budget de l'État, mais notre incapacité à inscrire cet effort dans la durée. Car un investissement climatique ne se pense pas à l'échelle d'un budget annuel : il doit s'envisager sur trente ans. Retarder la mise en œuvre des politiques de transition pour boucler un budget à court terme revient à faire illusion sur nos engagements climatiques et budgétaires. En apparence, on réalise des économies ; en réalité, on accumule des dettes. Dette environnementale, d'abord, puisque chaque année de retard augmente l'intensité des phénomènes climatiques à venir. Mais dette budgétaire aussi, car les coûts de l'inaction sont exponentiels. Chaque euro non investi aujourd'hui devra l'être demain, avec un coût démultiplié que ce soit pour réparer les dégâts, faire face aux crises ou compenser les retards. Couper dans l'écologie n'est donc pas une économie : c'est un pari perdant sur tous les fronts.

L'inaction climatique n'est pas un risque futur, **c'est une charge budgétaire déjà bien réelle.**

Encadré n°5. Un coût dès aujourd'hui...

LE COÛT DES CATASTROPHES CLIMATIQUES

La multiplication des événements climatiques extrêmes (canicules, sécheresses, inondations) pèse chaque année davantage sur les finances publiques.

- En 2022, les dommages assurés liés aux aléas climatiques ont atteint 10,6 milliards d'euros en France selon France Assureurs, près du triple de la moyenne annuelle sur la décennie précédente.
- **En 2025**,²⁸, **les vagues de chaleur et sécheresses** ont représenté une facture d'environ 126 milliards d'euros en Europe, dont **10 milliards d'euros pour la France**²⁹.
- Plus récemment encore, les tempêtes Nils et Pedro de début 2026 et les inondations qui ont suivi vont coûter plus d'un milliard d'euros selon les premières estimations de France Assureurs et la Caisse Centrale de Réassurance³⁰

Ces dépenses contraintes ne sont pas des investissements dans notre résilience, mais des réactions d'urgence face aux conséquences de notre dépendance. Autrement dit, nous payons déjà pour notre retard climatique, mais nous ne payons pas pour la transition.

LES COÛTS SANITAIRES

- Selon les calculs les plus récents de Santé Publique France³¹, **le coût des vagues de chaleur se monte à 25,5 milliards d'euros de coûts cumulés pour la période 2015-2020** en France métropolitaine, liés aux effets sanitaires du changement climatique.

²⁸ https://www.lemonde.fr/planete/article/2025/09/15/les-evenements-climatiques-extremes-de-l-ete-2025-pourraient-entraîner-126-milliards-d-euros-de-pertes-en-europe_6641215_3244.html

²⁹ https://www.lemonde.fr/planete/article/2025/09/15/les-evenements-climatiques-extremes-de-l-ete-2025-pourraient-entraîner-126-milliards-d-euros-de-pertes-en-europe_6641215_3244.html

³⁰ <https://www.franceassureurs.fr/espace-presse/tempetes-nils-pedro-inondations-sud-ouest-cout-dommages/>

³¹ Santé Publique France, *chaleur et impacts sur la santé*, juin 2025

Partie 3. Principes et garde-fous : Comment financer une transition réellement juste ?

3.1. TIRER LES LEÇONS DU PASSÉ

Le mouvement des gilets jaunes a agi comme un puissant révélateur des conditions d'acceptabilité ou plutôt d'inacceptabilité, de la fiscalité environnementale lorsqu'elle est conçue en dehors de tout cadre de justice sociale. Officiellement motivée par une hausse de la taxe carbone, cette révolte ne portait pas seulement sur le refus de payer pour la transition écologique, mais sur l'absence d'alternatives crédibles pour en bénéficier. À travers cette contestation, s'exprimaient des colères bien plus profondes, liées à la précarité des budgets, à l'inégale répartition des efforts, et à une défiance croissante envers un État perçu comme déconnecté des réalités sociales. Deux erreurs majeures peuvent être identifiées : d'une part, le manque d'accompagnement et de redistribution de cette fiscalité alors même que des propositions de "revenu climat" existaient pour amortir son impact sur les plus modestes³² ; d'autre part, l'absence de solutions concrètes de substitution, en particulier pour les 13 millions de Français en situation de précarité mobilité, dépendants de la voiture dans des zones peu desservies par les transports collectifs.

Ces erreurs trouvent leur origine dans une confusion profonde des objectifs de la fiscalité environnementale. Conçue à l'origine comme un outil comportemental, elle devait inciter les acteurs économiques à réduire leurs émissions en rendant plus coûteuses les activités polluantes et plus attractives les alternatives bas-carbone. Mais progressivement, cette logique s'est effacée au profit d'une approche purement budgétaire, où la fiscalité verte a été utilisée comme un moyen commode de générer des recettes pour l'État, plutôt que comme un levier de transformation des comportements.

L'exemple de la taxe carbone en 2018 en est emblématique : sa hausse visait moins à accélérer la transition qu'à boucler un budget où manquaient 3 milliards d'euros nécessaires au financement du crédit d'impôt recherche et du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. Ce détournement d'objectif a alimenté une **forme de "greenwashing budgétaire"**, où la fiscalité environnementale sert de paravent à des besoins de financement non liés au climat, minant ainsi la confiance citoyenne et la légitimité même de l'action publique en matière de transition.³³

Ce que cette crise doit nous apprendre, c'est que pour être acceptable, le financement de la transition écologique doit répondre à plusieurs critères : une taxation à visée comportementale, accompagnée de politiques d'alternatives concrètes et une répartition équitable de l'effort, **à l'heure où les 10 % les plus riches polluent trois fois plus que les 10 % les plus pauvres³⁴ à l'échelle mondiale et qu'ils sont responsables de 45 % des émissions en France³⁵**. Le message est clair : une fiscalité écologique sans équité sociale est vouée à l'échec, et seule une approche cohérente climat/social permettra d'en sortir par le haut.

³² <https://reseauactionclimat.org/calculer-sa-taxe-carbone-juste/>

³³ Rapport sur la loi de finance 2018 Sénat : <https://www.senat.fr/rap/a17-113-1/a17-113-14.html>

³⁴ <https://www.politis.fr/articles/2025/12/entretien-lucas-chancel-les-inegalites-de-richeesse-sont-les-inegalites-des-chances-de-demain/>

³⁵ https://www.oxfamfrance.org/app/uploads/2022/02/rapport_milliardaires_carbone220222.pdf

3.2. MAIS QU'EST-CE QU'UN FINANCEMENT JUSTE ET EFFICACE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ?

*“Faute de délibérer sur les critères d’équité qui fondent l’action publique, et faute de construire un consensus autour d’un concept partagé d’équité climatique, **le risque est grand d’aboutir à une solution qui ne sera ni économiquement efficace ni socialement juste.** Il y a urgence à entreprendre cette mise à jour”*

(Jean Pisani-Ferry et Selma Mahfouz, 2023)

Si à la fois les erreurs du passé, les différentes études, sondages d’opinions concordent tous vers ce constat de l’importance du financement juste de la transition, encore nous faut-il le définir. Au-delà du débat philosophique, cela pose la question de l’aspect concret que revêt ce financement juste de la transition écologique. Comment peut-on évaluer qu’une recette ou une dépense pour l’environnement est socialement juste ?

Avant toute chose, il importe de préciser ce dont on parle : **les financements publics doivent soutenir de véritables solutions de transition écologique**, c’est-à-dire des actions cohérentes avec la planification écologique. Cela implique de concentrer l’effort budgétaire sur les investissements réellement transformateurs, comme les rénovations énergétiques d’ampleur plutôt que sur des dispositifs dispersés ou des “mono-gestes” peu efficaces.

Par ailleurs, pour être **juste et efficient**, l’argent public ne devrait pas être mobilisé au profit d’acteurs disposant déjà de capacités d’investissement suffisantes. Dans ces cas, c’est avant tout le levier réglementaire qui doit garantir la mise en œuvre des investissements nécessaires, afin d’éviter que la puissance publique ne compense ce que le marché peut déjà assumer.

La puissance publique doit donc se concentrer sur les dépenses qui présentent des freins économiques.

En effet, selon la Stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique (SPAFTE) et les travaux du CGDD en 2025³⁶, “afin de respecter les objectifs climatiques pour la France, les ménages devront réaliser a minima 31 milliards d’euros par an d’investissements pour la transition bas-carbone en moyenne sur la période 2025- 2030. Seulement la moitié de ces investissements seront rentables ou induits par la réglementation”. Concrètement, la moitié des actions (changement de système de chauffage, l’isolation thermique des logements et l’électrification des véhicules) à réaliser par les ménages entre 2025 et 2030 ne seront pas rentables et ne rentreront pas dans les capacités financières pour près de 30 % des ménages les plus modestes. C’est sur ces dépenses que l’intervention publique est “justifiée” et doit se concentrer.

³⁶ CGDD, *Investissements bas-carbone des ménages : quelle part pourrait être réalisée sans soutien public, juillet 2025*

3.3. CRITÈRES POUR ÉVALUER LA COHÉRENCE D'UNE MESURE DE FINANCEMENT DE LA TRANSITION

Ce chapitre propose un faisceau de critères que l'on peut utiliser pour évaluer la justice sociale dans le financement de la transition. Cet ensemble d'indices s'appuie sur plusieurs travaux de référence croisant enjeux climatiques, budgétaires et sociaux. En particulier, l'approche développée par I4CE³⁷ à travers son cadre du « budget vert et social » permet de repérer si les politiques publiques contribuent simultanément à la transition écologique et à la réduction des inégalités socio-économiques. S'y ajoutent les apports de l'OCDE³⁸, de l'OFCE³⁹, de l'ADEME, de la Banque mondiale⁴⁰, du Programme des Nations Unies pour le développement⁴¹ ou encore d'Oxfam⁴², **qui ont souligné l'importance de la progressivité fiscale, de la protection des plus vulnérables, du fléchage des financements, et de la participation démocratique comme conditions d'acceptabilité et d'efficacité des mesures climatiques.**

Sur la base de l'analyse de toutes ces données, le Réseau Action Climat propose qu'une mesure de financement de la transition soit considérée comme juste si elle remplit l'ensemble des critères ci-dessous:

- La progressivité de la mesure : est-ce que la mesure est proportionnée aux capacités contributives des individus ou des acteurs économiques ? il s'agit de qui paye et pourquoi.
- Les mesures de compensation et d'accompagnement ciblé pour les plus vulnérables : La mesure prévoit-elle un accompagnement ciblé pour les acteurs les plus vulnérables ?
- L'affectation des recettes : La mesure permet-elle de financer la transition écologique ?
- Une mesure collective et démocratique : Les publics concernés ont-ils été associés à la conception de la mesure ?
- L'impact structurel sur les inégalités : La mesure contribue-t-elle à une transformation durable des conditions d'accès à la transition ?

→ **Critère n°1. La progressivité de la mesure : est-ce que la mesure est proportionnée aux capacités contributives des individus ou des acteurs économiques ?**

Le constat. Pour rappel, aujourd'hui la contribution des ménages au réchauffement climatique est très inégalement répartie. Selon des données de l'OFCE et de l'Observatoire des inégalités, **les 10 % de ménages les plus riches en France émettent en moyenne 40 tCO₂e par an**, contre 15 tCO₂e pour les 10 % les plus pauvres ; soit **près de 2,7 fois plus**.⁴³ Mais la contribution des ménages à la transition écologique ne prend ni en compte les revenus disponibles, ni la responsabilité dans les pollutions. Un exemple parlant est celui de la fiscalité carbone. Selon l'OFCE, **les 10 % des ménages les plus pauvres supportent**

³⁷ I4CE, <https://www.i4ce.org/faire-budget-vert-social-climat/>, 2022

³⁸ OCDE, *Climate and Economic Resilience : building socially just climate policies ; Tax Policy and Climate Change*, 2021

³⁹ OFCE, *L'hétérogénéité de l'exposition des ménages français à la fiscalité carbone, Décembre 2018.*

⁴⁰ Banque Mondiale, *State and Trends of Carbon Pricing*, 2023

⁴¹ PNUD, *A just transition for Climate Action*, 2022

⁴² Oxfam, *Climate Equality : a planet for the 99%*, 2023

⁴³ <https://www.inegalites.fr/emissions-co2>

proportionnellement une charge 5 fois plus forte (en % du revenu par unité de consommation) que les 10 % les plus riches.⁴⁴

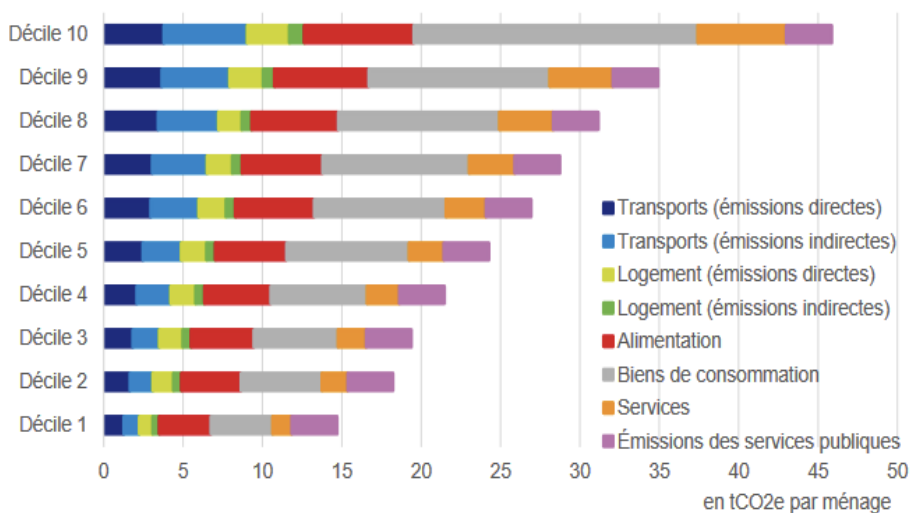
Cette inégalité se retrouve aussi dans le secteur des grandes entreprises : selon le rapport d'Oxfam *Une France à CAC40 degrés*⁴⁵, alors même que les entreprises du **CAC 40** sont collectivement sur une trajectoire qui mènerait à **+2,7 °C** de réchauffement climatique, en 2022, ces entreprises ont **versé près de 4 fois plus de dividendes** qu'elles n'ont investi dans la transition écologique, et seulement **11 % de leurs investissements étaient verts** (bien en dessous de la moyenne européenne). Autrement dit : les acteurs qui ont le plus de responsabilités dans le réchauffement climatique, et le plus de moyens financiers pour nous prémunir collectivement, sont ceux à qui proportionnellement on demande le moins d'efforts.

Le critère à appliquer. C'est-à-dire, une mesure est progressive si les ménages et les acteurs économiques privés les plus riches, qui sont aussi ceux qui émettent le plus de gaz à effet de serre, contribuent proportionnellement plus à l'effort de financement que les plus modestes. Cela peut s'appliquer à la fois à la fiscalité telle que des taxes vertes, ou à des mécanismes de soutien qui ont, eux aussi, besoin d'être progressifs, comme le chèque énergie par exemple.

Les indicateurs pour l'évaluer. Des indicateurs concrets existent déjà et peuvent être mis en place, par exemple en évaluant :

- La contribution moyenne par décile à ladite mesure de financement (imposition)
- La contribution moyenne des entreprises du CAC40 (imposition)
- Mesurer l'inégalité en comparant l'avant/après ladite mesure grâce à la méthode de l'indice Gini⁴⁶

Graphique 19 – Décomposition de l’empreinte carbone des déciles de niveau de vie par principaux postes de consommation (en tCO₂e)



Lecture : le poste alimentation représente pour les ménages du 3^e décile une empreinte carbone de 4 tCO₂e.

Source : Malliet P. (2020), *La contribution des émissions importées à l'empreinte carbone de la France*. Sciences Po publications

⁴⁴ OFCE, *L'hétérogénéité de l'exposition des ménages français à la fiscalité carbone*, Décembre 2018.

⁴⁵ Oxfam, *Une France à CAC 40 degrés*, 2024

⁴⁶ l'indice (ou coefficient) de Gini est un indicateur synthétique d'inégalités de salaires (de revenus, de niveaux de vie). Il varie entre 0 et 1. Il est égal à 0 dans une situation d'égalité parfaite où tous les salaires, les revenus, les niveaux de vie seraient égaux. À l'autre extrême, il est égal à 1 dans une situation la plus inégalitaire possible, celle où tous les salaires, les revenus, les niveaux de vie sauf un seraient nuls. Entre 0 et 1, l'inégalité est d'autant plus forte que l'indice de Gini est élevé. Source de la définition : Insee

→ **Critère n°2. L'équité de la mesure : s'accompagne-t-elle de dispositifs de compensation ciblés pour les ménages qui n'ont pas les capacités financières ?**

Le constat. Actuellement, une majorité de Français n'ont pas accès aux solutions bas-carbone, soit parce que ces solutions sont trop coûteuses, soit parce qu'elles ne sont pas accessibles sur leur territoire ou adaptées à leurs besoins.

- Par exemple, selon le tableau de bord de la précarité énergétique publié en novembre 2025 par l'ONPE,⁴⁷ la **précarité énergétique** touche 10 % des Français. D'après les estimations du CGDD, 24 % des ménages ont une capacité financière inférieure à 40 000 €. De même, 15 % des ménages ont une capacité financière inférieure à 20 000 €. Cette faible capacité financière concerne principalement les 30 % de ménages les plus modestes
- **Sur la mobilité**, l'Observatoire d'I4CE rappelle que l'achat d'un véhicule électrique neuf pose un problème de trésorerie pour les ménages modestes et des classes moyennes. En fonction des modèles, le reste à charge pour l'achat d'une voiture neuve et l'installation d'une borne de recharge varie entre environ 10 000 et 40 000 €. Pour une citadine standard, il est compris entre 26 000 et 28 000 € pour les ménages des classes moyennes, ce qui représente entre 65 % et 130 % de leurs revenus annuels.⁴⁸

Tableau 3 : Part des ménages par capacité financière et par dixième de niveau de vie

En %	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10	Ensemble
Moins de 40 000 €	94	79	49	11	6	3	1	0	0	0	24
Moins de 20 000 €	73	51	23	1	1	1	0	0	0	0	15

Note de lecture : Au sein du troisième dixième de niveau de vie, 49 % des ménages ont une capacité financière inférieure à 40 000 €.

Méthodologie : La capacité financière du ménage correspond à son épargne financière, plus sa capacité à souscrire un crédit à la consommation saturant sa limite d'endettement de 35 % de son revenu disponible.

Source : CGDD (2025), Investissements bas-carbone des ménages : quelle part pourrait être réalisée sans soutien public ? (lien) (résultats provisoires)

- **Concernant la rénovation performante des logements**, malgré l'augmentation des aides observée ces dernières années, le reste à charge des ménages c'est-à-dire l'investissement moins les aides, que les ménages financent par apport personnel ou en contractant un prêt, se compte encore en dizaines de milliers d'euros, ce qui représente souvent plus d'un an de revenus pour les classes moyennes, et 10 ans ou plus de revenus pour les ménages les plus modestes.⁴⁹

Le critère à appliquer. La mise en place d'une mesure de financement de la transition écologique doit permettre de protéger et/ou aider les acteurs les plus vulnérables (c'est-à-dire les catégories de revenus les plus modestes à ceux intermédiaires déjà sous forte contrainte financière et dépendants aux énergies fossile et les secteurs d'activité les plus affectés).

⁴⁷ <https://onpe.org/tableaux-de-bord-2025>

⁴⁸ <https://www.i4ce.org/publication/transition-est-elle-accessible-a-tous-les-menages-climat/>

⁴⁹ <https://www.i4ce.org/publication/transition-est-elle-accessible-a-tous-les-menages-climat/>

Cela peut prendre la forme d'aides ciblées et d'accompagnement vers la transition : que ce soit par de la finance directe (chèques, bonus, etc) mais aussi d'immatériel (par exemple dans le cadre d'un secteur touché un accompagnement vers l'emploi vert des travailleurs via des formations)

Les indicateurs pour l'évaluer. Comme indicateurs cela pourrait prendre la forme :

- De la part de la recette d'une telle mesure qui est allouée aux ménages vulnérables (voir définition ci-dessus).
- De l'accès effectif aux dispositifs, en mesurant par exemple le taux de recours.

→ **Critère n°3. L'affectation des recettes : la mesure permet-elle de financer la transition écologique ?**

Le constat. Pour qu'une mesure soit acceptée socialement, il est nécessaire qu'elle finance les solutions pour contrer le dérèglement climatique, or ce n'est pas toujours le cas, l'exemple de la taxe carbone de 2018 est révélateur.

« Les observations internationales suggèrent que le public soutient davantage une taxe carbone si les recettes sont utilisées à des fins environnementales. »

OCDE, 2021

Le critère à appliquer. Si le principe de non-fléchage des recettes peut faire sens dans l'élaboration d'un budget général, il ne peut s'appliquer dans le cadre des recettes "vertes" dont l'acceptabilité dépend de leurs utilisations. C'est une question de transparence, de légitimité, mais aussi d'efficacité. L'OCDE elle-même propose par exemple que les revenus des taxes carbone soient réinvestis dans la transition.

Les indicateurs pour l'évaluer. Ici l'indicateur concret est simple à trouver : il s'agit tout simplement d'une question de transparence de l'information budgétaire en analysant le fléchage de chaque recette verte. Cela pourrait par exemple faire l'objet d'un nouveau critère d'analyse dans le budget vert.

→ **Critère n°4. Une mesure collective et démocratique : les publics concernés ont-ils été associés à la conception de la mesure ?**

Lors de son étude sur les représentations sociales du changement climatique, Parlons climat démontre que pour 42 % des personnes interrogées, pour que des changements importants soient acceptables, ils doivent être décidés collectivement et démocratiquement.⁵⁰ Et comme nous l'a montré l'expérience de la Convention Citoyenne pour le Climat, plus une mesure est discutée de manière délibérative plus elle est acceptée par la population.

Le critère à appliquer : y a-t-il une consultation préalable des acteurs concernés ? Il existe déjà un Comité pour l'Économie Verte qui regroupe l'ensemble des acteurs représentatifs (entreprises, associations, syndicats, collectifs). Il est plus que nécessaire de recommencer à les consulter dans le cadre d'élaboration des politiques publiques budgétaires environnementales.

→ **Critère n°5. L'impact structurel sur les inégalités et l'accès à la transition : la mesure contribue-t-elle activement à renforcer l'accès aux solutions et améliore-t-elle la qualité de vie ?**

Le constat. Les travaux existants montrent clairement que la transition écologique ne réduit pas mécaniquement les inégalités sociales et territoriales. Lorsqu'elles ne sont pas conçues avec un objectif explicite d'équité, les politiques climatiques tendent au contraire à bénéficier en priorité aux ménages les plus aisés, mieux informés et plus à même de supporter un reste à charge ou des démarches complexes.

Tableau 4 : Part des besoins d'investissements confrontés à un manque de capacité de financement des ménages, par dixième de niveau de vie

En %	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10	Ensemble
Frein de capacité de financement	72	51	29	6	3	2	1	1	0	0	11

Note de lecture : Au sein du troisième dixième de niveau de vie, les ménages ne disposeraient pas de capacité financière suffisante pour 29 % des investissements bas-carbone à réaliser sur la période 2025-2030.

Méthodologie : Les investissements sont pondérés par leurs montants. Les aides publiques existantes ne sont pas prises en compte.

Source : CGDD (2025), Investissements bas-carbone des ménages : quelle part pourrait être réalisée sans soutien public ? (lien) (résultats provisoires)

En France, plusieurs analyses convergent sur ce point. Les travaux d'I4CE sur la rénovation énergétique montrent que, malgré l'existence d'aides publiques, les rénovations les plus performantes sont

⁵⁰ Ademe, *les représentations sociales du changement climatique*, 2025

majoritairement réalisées par les ménages aux revenus élevés, tandis que les ménages modestes restent cantonnés à des gestes partiels, moins efficaces sur le plan climatique.⁵¹ Le rapport Pisani-Ferry & Mahfouz souligne également que l'effort financier demandé aux ménages peut devenir socialement régressif en l'absence de compensation ciblée, notamment via les prix de l'énergie ou le logement (France Stratégie, *Les incidences économiques de l'action pour le climat*, 2023). À l'inverse, ces mêmes travaux montrent que des politiques explicitement redistributives (aides ciblées, reste à charge nul, accompagnement public) constituent de véritables bonnes pratiques.

Le critère à appliquer. On peut considérer qu'une mesure est pleinement juste si elle corrige des inégalités structurelles dans l'accès à la transition écologique : que ce soit par l'emploi, les mobilités, l'adaptation des villes etc... Ce dernier indice permet de regarder une mesure de financement sur le long terme : nous ne sommes pas là seulement pour compenser, mais bien pour transformer.

Les indicateurs clé pour évaluer.

- Mesurer l'évolution de l'accès aux solutions alternatives avant et après ladite mesure, via par exemple le tableau de bord du Secrétariat Général à la Planification écologique
- Évaluer l'impact qualitatif de la politique publique sur la qualité de vie face au changement climatique avant et après ladite mesure.

51 I4CE, <https://www.i4ce.org/publication/aides-publiques-renovation-energetique-logements/>, 2022

Tableau n°1. Résumé des 5 critères pour renforcer l'équité et l'acceptabilité d'une mesure de financement de la transition écologique

Critère	Question clé	Indicateurs pour mesurer
La progressivité	Qui paie ? Est-ce que c'est proportionné au revenu et à l'impact ?	<p>La contribution moyenne par décile à ladite mesure de financement</p> <p>La contribution moyenne des entreprises du CAC40</p> <p>Mesurer l'inégalité en comparant l'avant/après ladite mesure grâce à la méthode de l'indice Gini</p>
La protection	Est-ce que des mesures sont mises en place pour préserver les acteurs les plus vulnérables ?	<p>De la part de la recette d'une telle mesure qui est allouée aux ménages vulnérables</p> <p>De l'accès effectif aux dispositifs, en mesurant par exemple le taux de recours.</p>
La cohérence	Est-ce que cet argent permet de financer la transition écologique, et est ce clair et lisible ?	Transparence de l'information budgétaire en analysant recette verte par recette verte la destination de ces dernières. Cela pourrait par exemple faire l'objet d'un nouveau critère d'analyse dans le budget vert.
La participation	Est-ce que cette mesure a fait l'objet d'un débat avec les personnes concernées ?	Consultation préalable des acteurs concernés
L'impact	La mesure corrige-t-elle les inégalités d'accès à la transition écologique ? A minima, est ce qu'elle a au moins un effet nul sur les inégalités ? (condition de ne pas les aggraver)	<p>Mesurer l'évolution de l'accès aux solutions alternatives avant/après ladite mesure, via par exemple le tableau de bord du Secrétariat Général à la Planification</p> <p>Évaluer l'impact qualitatif de la politique publique sur de la qualité de vie face au changement climatique avant/après ladite mesure.</p>

3.4. L'APPLICATION SUR UNE MESURE CONCRÈTE : LE CAS DE MAPRIMERÉNOV'

MaPrimeRénov' constitue aujourd'hui le principal outil public de soutien à la rénovation énergétique des logements. À ce titre, elle offre un cas d'école pour tester concrètement la capacité d'une mesure de financement à répondre aux exigences d'une transition à la fois écologique et socialement juste.

→ **Critère n°1. La progressivité de la mesure : est-ce que la mesure est proportionnée aux capacités contributives des individus ou des acteurs économiques ?**

MaPrimeRénov' repose sur un principe de modulation des aides selon les revenus, ce qui marque un progrès réel par rapport aux anciens dispositifs fiscaux, longtemps captés par les ménages les plus aisés. Toutefois, cette progressivité reste largement théorique : en pratique, l'accès au dispositif demeure conditionné à la capacité d'avancer les frais et à une ingénierie administrative complexe, ce qui favorise les ménages les mieux dotés en capital financier et culturel.

Piste d'évolution : renforcer la progressivité réelle du dispositif en conditionnant les aides non seulement aux revenus, mais aussi à l'effort financier restant à charge, avec un objectif clair de reste à charge nul pour les ménages modestes, en particulier dans les passoires thermiques.

→ **Critère n°2. Les mesures de compensation et d'accompagnement ciblé pour les plus vulnérables**

Si MaPrimeRénov' cible explicitement les ménages en précarité énergétique, son efficacité sociale est fortement limitée par un faible taux de recours parmi ces publics. La complexité des démarches, l'absence d'accompagnement systématique et l'ampleur des travaux nécessaires pour une rénovation performante, constituent autant de barrières à l'entrée.

Piste d'évolution : généraliser un accompagnement public de bout en bout, gratuit et de proximité, fondé sur un service public de la rénovation, permettant de sécuriser les ménages à chaque étape (diagnostic, choix des travaux, financement, suivi).

→ **Critère n°3. L'affectation des recettes : la mesure permet-elle de financer la transition écologique ?**

MaPrimeRénov' a l'avantage d'un fléchage clair vers la transition écologique. Toutefois, la prédominance des mono-gestes réduit fortement son impact climatique et social. En subventionnant des rénovations partielles, la mesure peine à enclencher une transformation pérenne du parc de logements et à sortir durablement les ménages de la précarité énergétique.

Piste d'évolution : recentrer progressivement les financements sur les rénovations globales et performantes, compatibles avec la trajectoire climatique, et conditionner les aides à des gains énergétiques significatifs.

→ **Critère n°4. Une mesure collective et démocratique : les publics concernés ont-ils été associés à la conception de la mesure ?**

La conception et l'évolution de MaPrimeRénov' relèvent essentiellement d'une logique étatique et gouvernementale. Les ménages concernés, les collectivités locales et les acteurs associatifs n'ont pas été associés de manière officielle via des dispositifs de concertations croisés, ce qui limite l'appropriation du dispositif et sa capacité à répondre aux besoins réels des territoires.

Piste d'évolution : renforcer le rôle des collectivités et des acteurs locaux dans le pilotage du dispositif, et instituer des espaces de concertation réguliers avec les bénéficiaires et les réseaux associatifs.

→ **Critère n°5. L'impact structurel sur les inégalités et l'accès à la transition ?**

Enfin, MaPrimeRénov' agit davantage comme un mécanisme de compensation que comme un levier de transformation. En l'état, elle ne permet ni de pousser de manière pérenne la rénovation performante, ni de corriger durablement les inégalités structurelles liées au logement, au statut d'occupation ou au territoire.

Piste d'évolution : inscrire MaPrimeRénov' dans une stratégie de long terme visant l'éradication des passoires thermiques, avec une obligation progressive de rénovation accompagnée d'un financement public renforcé pour les ménages modestes.

3.5 L'APPLICATION SUR UNE MESURE CONCRÈTE : LE CAS DUMALUS POIDS

Le malus poids s'inscrit dans une logique assez simple sur le papier : faire payer davantage les véhicules les plus lourds, donc les plus polluants, et réorienter progressivement le marché automobile. À première vue, on est typiquement sur une mesure qui peut cocher les cases d'une transition à la fois écologique et juste. Mais quand on regarde de plus près, ça se complique.

→ **Critère n°1. La progressivité de la mesure**

Le principe est plutôt sain. Les véhicules lourds sont en général plus chers, plus émetteurs, et achetés par des ménages plus aisés. Donc faire peser le malus poids sur eux, c'est cohérent avec une logique de capacité contributive et de responsabilité environnementale. Sauf que dans les faits, la progressivité est presque invisible. Le seuil à 1 500 kg est trop élevé, le barème trop doux, et au final, seuls 2 % des véhicules vendus subissent un malus vraiment significatif. Autrement dit, on a un outil qui existe... mais qui ne change presque rien aux comportements, alors même que les ventes de SUV continuent de progresser.

Piste d'évolution : Abaisser le seuil de déclenchement à 1 300 kg, rendre le barème réellement dissuasif, et limiter les avantages accordés aux véhicules électriques lourds. L'idée n'est pas de punir, mais de recréer un signal-prix qui fonctionne vraiment.

→ **Critère n°2. Les mesures de protection pour les plus vulnérables**

Le malus poids, tel qu'il est conçu aujourd'hui, touche assez peu les ménages modestes. Ils achètent rarement des véhicules lourds ou haut de gamme. De ce point de vue, la mesure est plutôt protectrice.

Mais il y a un angle mort. Si l'ensemble du marché se déplace vers des véhicules plus chers (notamment électriques), sans alternatives accessibles, ce sont indirectement les ménages les plus contraints qui peuvent se retrouver coincés. Le sujet n'est donc pas seulement fiscal, il est systémique.

Piste d'évolution : Maintenir des exemptions ciblées (notamment pour les familles nombreuses), mais surtout investir massivement dans des alternatives crédibles : transports collectifs, train, mobilités partagées. Sinon, la contrainte finit toujours par peser sur ceux qui ont le moins de marge financière.

→ **Critère n°3. L'affectation des recettes**

Sur le papier, le potentiel est loin d'être négligeable : jusqu'à 2 milliards d'euros en ajustant correctement le malus et le bonus. Et c'est là que la mesure peut devenir intéressante : non seulement elle envoie un signal, mais elle peut aussi financer la transition.

Le problème, c'est qu'aujourd'hui, la cohérence n'est pas totale. On continue par exemple à subventionner des véhicules électriques très lourds, ce qui brouille complètement le message.

Piste d'évolution : Clarifier les choses. Conditionner le bonus écologique au poids (moins de 1,9 tonne), et surtout affecter explicitement les recettes à des investissements visibles : rail, transports du quotidien, infrastructures cyclables. Il faut que le lien entre taxe et transition soit tangible.

→ **Critère n°4. Une mesure collective et démocratique**

Le malus poids a été révisé plusieurs fois ces dernières années, donc il y a bien eu un débat parlementaire. Mais ça reste un débat technique, presque confidentiel, loin des préoccupations concrètes des citoyens.

Résultat : la mesure manque de lisibilité. Beaucoup de gens ne comprennent pas vraiment pourquoi elle existe, ni ce qu'elle cherche à changer.

Piste d'évolution : Assumer politiquement l'objectif. Expliquer clairement le lien entre poids des véhicules, émissions de gaz à effet de serre et choix de société. Et surtout, sortir d'une logique purement budgétaire pour remettre du sens dans la mesure.

→ **Critère n°5. L'impact structurel sur les inégalités et la transition**

C'est sans doute là que le décalage est le plus visible. Dans son principe, le malus poids pourrait être un levier puissant : il cible des véhicules souvent importés, utilisés par les ménages les plus aisés, et fortement émetteurs. Mais dans sa version actuelle, son impact est marginal. Il ne freine pas réellement la dynamique de ventes des SUV, et ne transforme pas en profondeur le marché.

Piste d'évolution : Assumer un vrai changement d'échelle. Rendre le malus suffisamment progressif pour influencer les choix d'achat, et utiliser les recettes pour développer des alternatives accessibles. Sans ça, on reste dans une logique d'ajustement à la marge.

Tableau N°2. MaPrimeRénov et le malus poids à l'aune des 5 critères

	 <i>Exemple du Malus poids sur les voitures</i>	 <i>Exemple de MaPrimeRénov' pour la rénovation thermique</i>
<p>1 LA PROGRESSIVITÉ <i>Qui paie? La contribution est-elle proportionnée aux revenus et à l'empreinte carbone?</i></p>	<p>Le malus cible les voitures lourdes, plus émettrices et plus chères, donc en majorité achetées par des ménages plus aisés.</p> <p>Mais le seuil déclenché à 1500 kg est trop élevé et le barème est peu progressif. Résultat, seuls 2% des véhicules subissent un malus significatif et l'impact est faible sur les ventes de SUV.</p>	<p>Les aides sont modulées selon les revenus (logique redistributive), mais les ménages doivent avancer les frais et surmonter une complexité administrative qui favorise les ménages les mieux dotés/plus éduqués.</p> <p>La progressivité réelle est limitée. Pour qu'elle fonctionne, il faudrait conditionner l'aide au reste à charge et avoir pour objectif un reste à charge nul pour les ménages modestes, notamment en passeroirs thermiques.</p>
<p>2 LA PROTECTION <i>Les ménages et acteurs vulnérables sont-ils protégés par des mesures d'accompagnement?</i></p>	<p>Le malus ne concerne pas les petits véhicules d'entrée de gamme. Les ménages modestes sont peu concernés, mais il existe un risque indirect si l'offre de véhicules abordables se réduit.</p>	<p>Ciblage affiché des ménages en précarité énergétique mais faible taux de recours.</p>
<p>3 LA COHÉRENCE <i>Les recettes financent-elles réellement la transition écologique?</i></p>	<p>Actuellement, les recettes liées au malus poids ne sont pas fléchées sur la transition écologique. Par cohérence et pour renforcer l'acceptabilité, les recettes du malus poids devraient être fléchées vers le développement des mobilités plus écologiques pour les ménages vulnérables.</p>	<p>Le dispositif est explicitement fléché vers la rénovation énergétique, mais bénéficie surtout aux mono-gestes d'isolation, affaiblissant son impact climatique et social. Il faudrait recentrer les financements sur des rénovations globales performantes pour permettre des gains énergétiques significatifs et une baisse effective des factures d'énergie.</p>
<p>4 LA PARTICIPATION <i>Les mesures ont-elles été élaborées avec les acteurs concernés?</i></p>	<p>Trois réformes ont été votées depuis 2021 mais les ajustements techniques sont peu lisibles pour le public. Le débat parlementaire est récurrent mais porte davantage sur des considérations budgétaires que climatiques, sociales ou industrielles. Il est nécessaire de clarifier l'objectif climatique du dispositif; renforcer la prise de conscience de l'impact poids/émissions; et d'associer experts et ONG environnementales.</p>	<p>Besoin de renforcer le rôle des collectivités et créer des espaces réguliers de concertation.</p>
<p>5 L'IMPACT <i>La mesure corrige-t-elle les inégalités d'accès aux solutions bas carbone?</i></p>	<p>Cette mesure, si renforcée, offre un potentiel significatif: elle permet de pénaliser les véhicules les plus lourds (importés à 83%) et d'orienter le marché vers des modèles plus sobres et plus accessibles.</p>	<p>Mécanisme de compensation utile mais limité, ne transforme pas structurellement le parc de logements ni les inégalités d'accès.</p>

Partie 4. Leviers d'action pour financer la transition et rationaliser la dépense publique

Face aux crises climatique, économique et sociale, l'État a une responsabilité claire : protéger, garantir la cohésion sociale et assurer une répartition juste des efforts, y compris dans la transition écologique. **Cela suppose de ne pas céder à l'idée selon laquelle l'austérité serait une fatalité, ni d'accepter que l'ajustement budgétaire repose une fois de plus sur les classes moyennes et les plus vulnérables.** Le discours dominant sur la contrainte budgétaire et la dette publique laisse croire qu'il n'existerait qu'une seule issue : réduire les financements consacrés à la justice sociale et à l'environnement. Pourtant, ce n'est pas une nécessité économique, mais bien un choix politique. La question centrale demeure : sur qui ou quel secteur doit porter l'effort ? Sur les politiques publiques qui permettent de réduire les inégalités et de financer la transition, ou sur une remise à plat de notre système de taxation ?

Car dans les faits, les arbitrages actuels vont dans le sens d'un recul des financements publics dédiés à la transition écologique, alors même que l'urgence climatique s'intensifie. Cette trajectoire interroge profondément : l'austérité est-elle réellement compatible avec nos objectifs climatiques ? Et surtout, **n'existe-t-il pas d'autres leviers pour mobiliser des ressources, de manière plus juste et plus efficace ?** La fiscalité s'impose ici comme un outil central. Elle ne sert pas uniquement à financer l'action publique ; elle incarne une conception de la justice, en répartissant l'effort en fonction des capacités contributives et des responsabilités. À ce titre, elle répond aussi à une attente sociale forte : celle d'une justice fiscale sans laquelle la transition ne pourra ni être acceptée, ni être menée à bien.

Un consensus se dessine : **la transition ne pourra être acceptée que si elle est juste, et donc financée équitablement.** C'est pourquoi il est urgent d'explorer des propositions de justice fiscale au service du climat, qui permettent de faire contribuer davantage ceux qui ont les moyens les plus importants et la responsabilité la plus forte dans la crise écologique. **Il ne s'agit pas ici de se contenter de dire que pour augmenter les recettes de l'État, il suffit d'augmenter les impôts** mais bien de comprendre quel type de fiscalité ciblée et quel type de réaffectation de recettes existantes dans le cadre d'une crise budgétaire, nous permettraient de nous préparer pour le futur.

Dans un contexte de contrainte budgétaire forte, la question n'est pas uniquement de dégager de nouvelles recettes pour financer la transition, mais aussi de mieux orienter la dépense publique existante. La décarbonation des secteurs émetteurs suppose une réallocation des ressources, une remise en cohérence de nos instruments fiscaux, et une hiérarchisation claire de nos priorités sur les grands secteurs de la transition. **Il est par ailleurs essentiel que les dépenses de l'Etat cible en priorité les ménages et les entreprises qui n'ont pas les capacités de financer les investissements.** Dans la même logique, c'est à l'Etat d'aller en priorité vers des dépenses moins rentables qui ne seront sinon jamais couvertes par le secteur à travers les effets du marché.

LEVIER 1. UNE FISCALITÉ CIBLÉE SUR LES GRANDES ENTREPRISES POLLUANTES : TAXATION DES DIVIDENDES ET DES RACHATS D' ACTIONS

En 2024, les 39 entreprises du CAC 40 qui ont publié leurs comptes ont dégagé un bénéfice net de 133 milliards d'euros.⁵² Entre les dividendes et les rachats d'actions, les groupes du CAC 40 n'ont jamais autant redistribué à leurs investisseurs. Les rachats d'actions ont représenté 25,5 milliards d'euros, ce qui correspond à peu près au montant des dépenses publiques annuelles nécessaires à la transition écologique selon le rapport Pisani-Ferry et Selma Mahfouz. Si on y ajoute les 72,8 milliards d'euros distribués sous forme de dividendes, selon les données compilées par La Lettre Vernimmen, le livre de référence en finance d'entreprise, les entreprises du CAC 40 ont retourné au total presque 100 milliards d'euros à leurs actionnaires, le niveau le plus haut jamais enregistré.⁵³ Autant d'argent qui n'est pas mis au service de la transition écologique. A titre d'exemple, TotalEnergies, qui se place en tête du peloton, a distribué 16 milliards US\$ (8 milliards US\$ sous forme de dividendes, 8 milliards US\$ en rachats d'actions) en 2024. Cette même année, la major pétro-gazière a investi seulement 4,8 milliards de US\$ dans les énergies qualifiées de "bas-carbone" par l'entreprise (incluant du gaz fossile !).⁵⁴

Les grandes multinationales ont pourtant une responsabilité climatique énorme : en 2021, un rapport d'Oxfam calculait ainsi que 4 multinationales françaises avaient chacune une empreinte carbone supérieure à la France entière (BNP Paribas, Société Générale, Crédit Agricole et TotalEnergies). Dès lors, une part des profits qu'elles dégagent (notamment celles du secteur énergétique) devraient contribuer à l'effort national, en particulier en matière de financement de la transition écologique et des coûts liés aux dégâts engendrés par le changement climatique.

Vu les montants en jeu, la mise en place d'une taxe sur les profits ou encore sur les rachats d'actions et les dividendes, ne serait-ce que pour les plus grandes entreprises, permettrait de récolter des recettes budgétaires substantielles, ainsi que le documente régulièrement Oxfam.

Ce type d'outil permettrait par ailleurs d'inciter les **entreprises à augmenter leurs investissements dans la décarbonation**, les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique et les actionnaires à s'orienter vers des placements plus durables. Il ne doit en revanche en aucun cas conduire à offrir un blanc-seing aux entreprises des énergies fossiles pour qu'elles continuent à polluer. Il est en effet tout aussi urgent d'agir en parallèle pour un encadrement des pratiques et une sortie définitive de toutes les énergies fossiles.

LEVIER 2. CONTRIBUTION DES SECTEURS LES PLUS POLLUANTS ET SOUS-TAXES : LES CAS DU SECTEUR AÉRIEN ET DU PLASTIQUE

Le transport aérien est aujourd'hui le seul secteur dont les émissions continuent d'augmenter en France. Il représente 5,2 % des émissions nationales de CO₂, soit deux fois plus qu'il y a trente ans. Cette dynamique n'est pas le fruit du hasard : elle s'explique avant tout par le quadruplement du trafic aérien depuis les années

⁵² [Pour la grande majorité des entreprises du CAC 40, des dividendes toujours généreux pour les actionnaires](#)

⁵³ *Finance d'entreprise | La Lettre Vernimmen.net n° 223, Janvier 2025*

⁵⁴ *Des investissements disciplinés et durables | TotalEnergies.com*

1980, qui a largement annulé les gains obtenus en efficacité énergétique des appareils. Le constat est désormais clair : nous ne pourrions pas respecter nos engagements climatiques sans réduire le volume global de vols.

Or, cette trajectoire est en grande partie la conséquence de choix politiques délibérés. Le secteur aérien bénéficie encore d'un statut fiscal dérogatoire hérité de la conférence de Chicago de 1944, qui visait à accélérer son développement. Cette logique est désormais en totale contradiction avec la lutte contre le changement climatique. Actuellement, aucune taxe ne s'applique sur le kérosène, et les billets d'avion profitent d'un taux de TVA réduit à 10 % pour les vols intérieurs, et 0 % pour les vols internationaux. Ces exonérations représentent **un manque à gagner de 10 milliards d'euros par an pour les finances publiques**, alors que ces ressources pourraient être mobilisées pour financer la transition du secteur des transports et accélérer le report modal vers le rail.

Il est temps de mettre fin à ces niches fiscales incompatibles avec nos objectifs. Il existe plusieurs pistes de solution à la fois justes et efficaces :

- Supprimer l'exonération de taxe sur le kérosène pour les vols intérieurs, en instaurant une composante carbone équivalente à la TICPE appliquée sur les carburants routiers ;
- Rétablir un taux de TVA normal⁵⁵ sur les billets d'avion, au même titre que les autres produits ou services de consommation ;
- Revaloriser la "taxe de solidarité sur les billets d'avion" (dite "taxe Chirac"), selon le barème proposé par la Convention Citoyenne pour le Climat, sur l'ensemble des vols (intérieurs comme internationaux), en tenant compte de la distance parcourue et de la classe de voyage.

Ces mesures constitueraient une première étape nécessaire pour rétablir l'équité entre les différents modes de transport, en mettant fin à un système de subvention implicite de l'aérien au détriment du ferroviaire. Mais elles ne suffisent pas.

Car au-delà du signal prix, c'est la question de la répartition de l'effort qui doit être posée. Loin d'être un mode démocratisé, le transport aérien reste largement utilisé par les ménages les plus aisés, qui voyagent plus fréquemment, plus loin, et parfois pour des usages non essentiels. Sans régulation, la réduction du trafic se fera de manière brutale et inégalitaire, uniquement par le jeu de l'augmentation des prix.

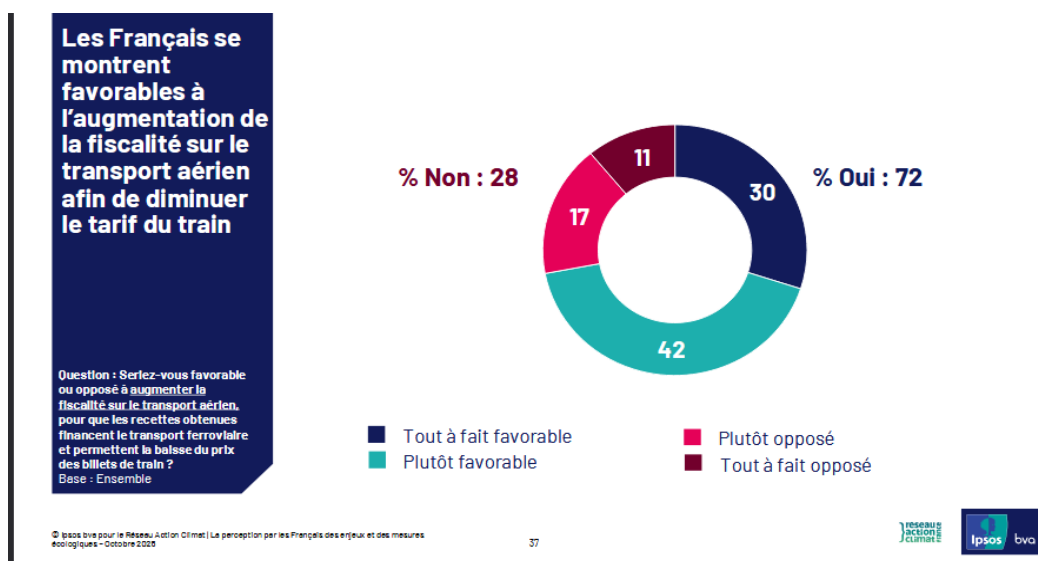
Pour éviter cela, nous proposons d'organiser une planification de la baisse du trafic aérien, en orientant la contrainte sur les usages les plus intensifs. Cela passe par :

- L'instauration d'une taxe progressive sur les vols aériens en fonction du nombre de trajets effectués par an par une même personne,⁵⁶ afin de cibler les grands voyageurs sans pénaliser les déplacements occasionnels ou contraints ;
- Le développement d'une tarification sociale du train longue distance, pour garantir une alternative accessible et attractive à l'avion à savoir le train longue distance (TGV et Intercités), en particulier pour les ménages modestes ou les jeunes.
- Il ne s'agit pas d'interdire l'avion, mais de réinterroger collectivement les usages qui en sont faits, de sortir de la logique du "toujours plus" subventionnée, et d'assumer un choix politique en faveur de la

⁵⁵ 20% (versus TVA réduite à 10% ou exonération de TVA)

⁵⁶ Possible & New Economics Foundation, [A Frequent Flyer Levy, sharing aviation's carbon budget in a net zero world](#)

sobriété juste, planifiée et socialement équitable et in fine d’orienter ces financements vers des mobilités moins polluantes. Un sujet plébiscité par les Français comme le démontre le sondage IPSOS pour le Réseau Action Climat. ⁵⁷



Le secteur du plastique est aussi un angle mort des politiques fiscales françaises. Pour rappel, entre 1950 et 2017, 9,2 milliards de tonnes de plastique ont été produites dans le monde, dont moins d’un quart reste en usage aujourd’hui. ⁵⁸ En France, près de la moitié du plastique consommé est destinée à la fabrication d’emballages à usage unique⁵⁹. Chaque année, entre 1,9 et 4,5 millions de tonnes de déchets plastiques sont générées sur le territoire. Avec une consommation moyenne de 70 kg par habitant, la France se situe bien au-dessus de pays comparables, comme l’Italie (28 kg) ou l’Allemagne (37 kg)⁶⁰

Cette surconsommation a un impact direct sur les finances publiques. Depuis 2021, les États membres de l’Union européenne doivent verser une contribution calculée sur le volume de déchets plastiques non recyclés. Pour la France, cette contribution s’est élevée à 1,4 milliard d’euros en 2025 (environ 800 euros par tonne), financée intégralement par le budget de l’État, et non par les producteurs concernés.⁶¹

Dans ce contexte, il est proposé d’**instaurer une contribution compensatoire sur les produits plastiques à usage unique**, prélevée à la source auprès des metteurs en marché. Cette mesure aurait un double objectif :

- Réorienter les choix industriels vers des matériaux plus durables
- Transférer une partie de la charge budgétaire vers les secteurs directement responsables de cette pollution.

⁵⁷ Sondage du Réseau Action Climat avec IPSOS Bva, octobre 2025 <https://www.ipsos.com/fr-fr/climat-les-francais-inquiets-face-aux-evenements-extremes-et-en-faveur-dune-planification>

⁵⁸ Étude de Science Advances (Roland Geyer et al., 2017)

⁵⁹ Ministère de la transition écologique, Stratégie des 3R, avril 2022.

⁶⁰ Institut de l’Océan et Université de la Sorbonne, le Plastique, un poison si pratique, mai 2024

⁶¹ <https://dechets-infos.com/taxe-plastique-europeenne-montant-en-baisse-pour-la-france-4933019.html>

Elle répond à un impératif environnemental autant qu'à une exigence de justice fiscale. Pourtant, le Parlement lors de l'examen du projet de loi de finances 2026, a rejeté l'idée de cette taxe sous la pression des lobbys industriels. Ce blocage de la "taxe plastique" est l'exemple typique du constat suivant : des solutions existent, il suffit de courage politique.

LEVIER 3. CONTRIBUTION DES PLUS HAUTS PATRIMOINES A LA TRANSITION : INSTAURATION D'UN "ISF CLIMATIQUE"

L'empreinte carbone des 10% les plus riches de France est au moins 7 fois supérieure à celle des 10% les plus pauvres. Ce différentiel s'explique par leur consommation mais surtout par le patrimoine financier des plus grandes fortunes via leurs investissements dans des entreprises polluantes. Ainsi, en France, le patrimoine de 63 milliardaires émet autant de gaz à effets de serre que 50 % de la population ! Pourtant, la fiscalité carbone pèse 4 fois plus lourd sur les 20 % de ménages les plus modestes que sur les 20 % de ménages les plus aisés⁶². Par ailleurs, en proportion de leurs revenus, la fiscalité carbone pèse 4 fois plus lourd sur les 20 % de ménages les plus modestes que sur les 20 % de ménages les plus aisés.

Pour rééquilibrer cette inégalité, il faut non seulement taxer les comportements les plus polluants de ceux qui bénéficient de davantage de capacité financière, mais aussi leurs investissements dans des entreprises polluantes. Et ce, afin de créer des recettes supplémentaires pour investir dans la transition écologique mais aussi d'inciter les acteurs les plus émetteurs à décarboner leur consommation et leur patrimoine financier. C'est le but d'un ISF climatique.

Une composante carbone "variable" indexée sur l'empreinte carbone du patrimoine financier (actions, obligations, assurances-vie, etc.) serait ainsi associée à un ISF stable et débarrassé des dérogations préexistantes (notamment l'exonération des biens professionnels). Cet instrument fiscal permettrait d'ajouter une surtaxe carbone à un impôt sur la fortune, de manière à appliquer une pénalité aux actifs financiers les plus polluants détenus par les acteurs les plus aisés. Ceux d'entre eux qui détiennent le capital d'entreprises pourraient ainsi être incités à décarboner leurs entreprises ou désinvestir des entreprises les plus polluantes. **La mise en place d'une composante carbone indexée sur l'empreinte du patrimoine financier permettrait de rapporter jusqu'à 7,6 milliards € par an.** ⁶³

Cet "ISF climatique" permettrait donc de remettre une approche équitable au cœur de la fiscalité écologique, en transférant une partie de la responsabilité du consommateur vers ceux qui détiennent les moyens de production et qui sont à même de faire émerger des alternatives. Il permettrait également de récolter des recettes budgétaires substantielles pour le financement de la transition écologique juste.

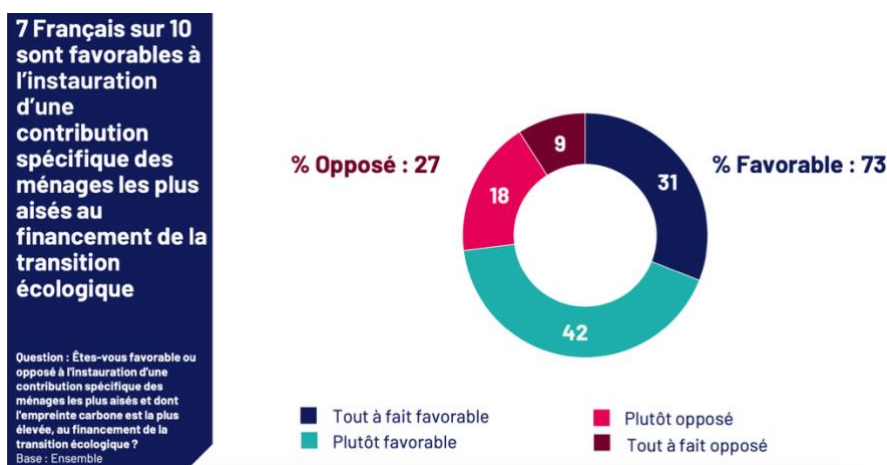
Dans un sondage réalisé par Oxfam et Greenpeace International avec Dynata en 2024, 84 % des personnes interrogées soutiennent l'idée d'augmenter la taxation des super-fortunes pour soutenir les populations affectées par des catastrophes climatiques.⁶⁴ Selon un sondage de l'IPSOS pour le Réseau Action Climat, 7

⁶² Rapport [sur l'impact environnemental du budget de l'État](#) – septembre 2021, p. 154

⁶³ Il s'agit d'une estimation théorique, qui donne un ordre de grandeur, mais qui serait susceptible de varier. Issu du [Rapport L'argent sale du capital pour l'instauration d'un ISF climatique 2](#), Greenpeace, septembre 2020.

⁶⁴ Sondage Oxfam International et Greenpeace International avec Dynata [83 % des Français-es et 81 % de la population mondiale pour une taxe climat sur les entreprises fossiles](#), juin 2025

français sur 10 sont favorables à une contribution spécifique des ménages les plus aisés pour la transition écologique⁶⁵.



LEVIER 4. CRÉER UNE TAXE "VERTE" MODULABLE SUR LES TRANSACTIONS FINANCIÈRES

La taxe sur les transactions financières (TTF) est un outil clé pour orienter les flux financiers vers la transition écologique et lutter contre la spéculation. Aujourd'hui, la TTF ne couvre qu'une part limitée des transactions et de nombreux types d'opérations, notamment le trading à haute fréquence, y échappent.

Pour jouer un rôle dans la transition écologique, cette taxe pourrait être modulée selon l'impact environnemental des entreprises : par exemple, les transactions des entreprises les plus polluantes pourraient être taxées à hauteur de 1 % contre seulement 0,5 % pour les transactions concernant des entreprises moins polluantes.

Par ailleurs, pour renforcer son efficacité, il est nécessaire d'élargir l'assiette de la taxe, en incluant les transactions intra-journalières et le trading à haute fréquence, qui représentent aujourd'hui plus de la moitié des volumes échangés ; de confier le recouvrement à l'administration fiscale, plutôt qu'aux acteurs eux-mêmes, afin de sécuriser les recettes et limiter les pertes liées aux déclarations incomplètes.

Ensemble, ces mesures permettraient de générer jusqu'à 11 milliards d'euros supplémentaires par an pour l'État⁶⁶. Une modulation « verte » de la TTF pourrait également orienter les investissements vers des entreprises et projets bas-carbone, tout en incitant les entreprises les plus émettrices à verdir leur activité, avec un potentiel de 30 milliards d'euros supplémentaires.⁶⁷

Enfin, il est crucial de rétablir l'affectation d'une part des recettes de la TTF à des projets de solidarité internationale et de financement climatique, afin de garantir un soutien pérenne aux pays et populations les plus vulnérables. La TTF n'est pas seulement un instrument de financement : elle permet de faire de la finance un levier actif pour la transition écologique.

⁶⁵ *La perception par les Français des enjeux et des mesures écologiques, un sondage du Réseau Action Climat et IPSOS Bva, octobre 2025.*

⁶⁶ *L'origine de cette mesure vient de Oxfam France dans la mise à jour de septembre 2025, [Manifeste fiscal, juste, verte et féministe](#).*

⁶⁷ <https://www.oxfamfrance.org/app/uploads/2025/06/Note-fiscalite-climatique-Oxfam-France-embargo-23-juin.pdf>

LEVIER 5. RENFORCER LA FISCALITÉ SUR LES VÉHICULES LES PLUS POLLUANTS

En parallèle, la fiscalité automobile représente un levier supplémentaire pour réduire l’empreinte carbone du secteur routier et générer des recettes publiques. Le malus poids, actuellement déclenché à 1500 kilos pour les véhicules thermiques, reste trop peu progressif pour influencer sur les ventes de SUV, qui continuent d’augmenter. En 2024, seuls 2 % des véhicules vendus se voyaient appliquer un malus significatif, soit au-delà de 5 % du prix de vente. Le WWF a estimé qu’un déclenchement du malus poids dès 1300 kilos, avec un abattement limité à 300 kilos pour les véhicules électriques et un réajustement progressif du barème, pourrait générer 1,8 milliard d’euros supplémentaires, principalement issus de véhicules importés. De même, la limitation du bonus écologique aux véhicules de moins de 1,9 tonne pourrait permettre de dégager 200 millions d’euros supplémentaires, selon la Cour des comptes (2024).

Ces recettes pourraient être réinvesties dans le développement des transports collectifs, des infrastructures cyclables et de la mobilité partagée, contribuant à une mobilité durable et juste. Ce financement permettrait également de soutenir l’innovation dans le secteur ferroviaire, en garantissant un matériel moderne et efficace, et en rendant accessibles les alternatives aux trajets en avion sur les longues distances. L’ensemble de ces mesures illustre que la transition dans le secteur de la mobilité n’est pas seulement nécessaire pour le climat, mais qu’elle peut être autofinancée, économiquement rationnelle et socialement bénéfique.

LEVIER 6. CONDITIONNER LES SOUTIENS PUBLICS AUX INDUSTRIELS POUR FINANCER DES PROJETS DE DÉCARBONATION

Dans un contexte budgétaire contraint, il est essentiel de mieux orienter les ressources publiques existantes vers la transition écologique. **Une piste structurante consiste à conditionner les aides publiques accordées aux grandes entreprises à des engagements climatiques concrets et mesurables.** Cela inclut l’ensemble des soutiens publics : aides directes, participations financières de l’État, garanties de prêts, crédits à l’export et crédits d’impôt, notamment le crédit d’impôt recherche. Cette logique d’éco-conditionnalité ne vise pas à pénaliser les entreprises, mais à garantir que les fonds publics soutiennent effectivement la décarbonation de l’économie, en cohérence avec la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC) et les engagements de la France au titre de l’Accord de Paris.

Le dispositif ciblerait les grandes entreprises (plus de 500 salariés, ou bilan supérieur à 20 millions d’euros, ou chiffre d’affaires supérieur à 40 millions €), qui devraient publier chaque année un plan climat comprenant a minima :

- Leur empreinte carbone complète (scopes 1, 2 et 3) ;
- Une trajectoire de réduction des émissions compatible avec l’accord de Paris, fondée sur des référentiels scientifiques par secteur ;
- La méthodologie utilisée (par exemple celle de l’ADEME dans le cadre de l’initiative ACT) ;
- Un plan d’investissement détaillé décrivant les moyens financiers nécessaires pour respecter cette trajectoire, ainsi que des indicateurs de suivi chiffrés et étalés dans le temps (ex. : taux de décarbonation tous les 5 ans, part des investissements alignés avec la transition).

Cette mesure permettrait de réorienter l'argent public vers des activités réellement compatibles avec la neutralité carbone, tout en renforçant la résilience et la compétitivité future des entreprises. Elle constitue un levier immédiat pour mettre la puissance publique au service de la transition sans augmentation de dépenses, simplement par une allocation plus exigeante et stratégique des ressources existantes. **Pour rappel, près de 3/4 des Français sont d'accord avec la proposition de conditionner les aides publiques destinées aux entreprises à des engagements écologiques et sociaux.**⁶⁸

Encadré n°5. Un exemple du verdissement d'une aide publique : le cas du crédit d'impôt recherche (CIR)

Le Crédit d'Impôt Recherche (CIR) représente aujourd'hui la première dépense fiscale de l'État. Or, les évaluations disponibles pointent une efficacité très inégale selon la taille des entreprises, avec des effets d'aubaine significatifs pour les grands groupes. Il est donc proposé de conditionner le bénéfice du CIR à des critères environnementaux, au moins "non-bruns", pour les grandes entreprises, avec un seuil basé sur le chiffre d'affaires. Cela permettrait de garantir que l'innovation financée par l'argent public ne contribue pas à maintenir des modèles incompatibles avec la transition.

LEVIER 7. RENFORCER LA FISCALITÉ FONCIÈRE POUR LUTTER CONTRE L'ARTIFICIALISATION ET MOBILISER LES LOGEMENTS VACANTS

Alors que les collectivités doivent dès à présent réduire leur consommation d'espaces naturels et agricoles afin d'atteindre le Zéro Artificialisation Nette (ZAN) en 2050, il manque aujourd'hui des outils fiscaux renforcés pour en garantir la faisabilité. Le principe de la taxation du foncier en fonction de son impact sur la biodiversité est admis mais il est à renforcer pour être vraiment effectif. C'est pourquoi **le Réseau Action Climat soutient la fusion des taxes sur les plus-values des cessions de terrains nus devenus constructibles et de porter son taux à hauteur de 33 %, sans abattement par année de détention.** Cette taxe permettrait d'enrayer la rétention foncière et de financer les établissements publics fonciers et agences de l'eau, acteurs clés de la renaturation et de la planification foncière⁶⁹. Un autre levier est particulièrement intéressant : **l'extension de la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom) aux parkings, qui en sont encore exonérés, et aux entrepôts,** dont le développement a explosé avec le e-commerce. Ce sont des surfaces qui participent pleinement à l'artificialisation, mais qui restent aujourd'hui en grande partie hors du champ fiscal. Dans le même esprit, il est difficile de justifier le maintien de certaines niches, comme celles liées à la taxe d'aménagement. L'Inspection générale des finances estime à 400 millions d'euros par an le coût de l'abattement sur les 100 premiers m² des résidences principales. À un moment, la question n'est plus seulement technique : elle devient politique.

Le logement étant responsable des deux tiers de l'artificialisation des sols⁷⁰, la mobilisation des logements vacants constitue aussi un levier majeur pour limiter l'étalement urbain. Nous proposons la mise en place d'une fiscalité progressive sur ces logements, indexée sur le nombre de logements vacants détenus par un même propriétaire⁷¹. A l'échelle d'un bassin de vie, la part des logements vacants depuis au moins deux ans,

⁶⁸ [La perception par les Français des enjeux et des mesures écologiques](#), un sondage du Réseau Action Climat et IPSOS Bva, octobre 2025.

⁶⁹ Mesure proposée par la Fondation pour la Nature et l'Homme, issue du rapport "[Financement du ZAN : au plus près des besoins locaux !](#)"

⁷⁰ Cerema (2025) "[Analyse de la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers. Période du 1er janvier 2011 au 1er janvier 2024](#)"

⁷¹ Mesure proposée par la Fondation pour la Nature et l'Homme, issue du rapport "[Financement du ZAN : au plus près des besoins locaux !](#)"

est en moyenne équivalent à 15 % des constructions neuves⁷². Utiliser l'intégralité des capacités disponibles permettrait de limiter les nouvelles constructions et de réduire in fine l'artificialisation de sols.

Ceci permettrait de cibler les multipropriétaires adoptant une logique spéculative, tout en préservant les ménages modestes souvent contraints de laisser un logement vacant faute de moyens suffisant pour le rénover. Cette mesure enverrait un signal clair dans les zones tendues, où les tensions sur le logement sont les plus fortes tout en préservant l'objectif ZAN. **Pour rappel, 89 % des Français sont favorables au maintien de l'objectif zéro artificialisation nette⁷³.**

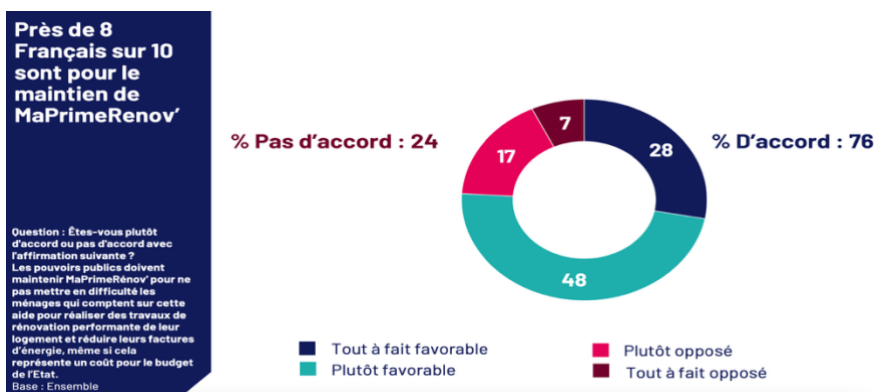
LEVIER 8. RÉNOVATION THERMIQUE : CIBLER LES AIDES POUR MIEUX DÉPENSER

La réforme de MaPrimeRénov' en 2024 a permis de recentrer les aides vers des rénovations performantes, passant d'1 sur 10 en 2023 à 1 sur 4 en 2024. Le ciblage social et la lutte contre les passoires énergétiques montrent une nette amélioration. Pour pérenniser cette dynamique, il est indispensable de poursuivre l'investissement budgétaire public, en dotant l'Anah d'un budget de 5 milliards d'euros dans le cadre du prochain PLF, prioritairement orienté vers les rénovations d'ampleur. Ce ciblage renforcé des aides permettrait de mieux dépenser l'argent public en prenant en charge des investissements qui ne seraient pas réalisés autrement.

De même, garantir une visibilité sur le moyen-long terme par le biais d'une programmation pluriannuelle des financements, est une condition sine qua non pour restaurer la confiance des ménages et des artisans après la suspension temporaire de MaPrimeRénov' parcours accompagné, et permettre aux acteurs publics comme privés de se projeter.

Enfin, la consolidation de la politique publique passe par le renforcement de l'implantation du service public de la rénovation de l'habitat et la sécurisation d'un cofinancement durable et lisible à l'heure où les collectivités régionales et locales se sont ré-engagées dans son pilotage et sa mise en œuvre à travers les pactes territoriaux.

Pour rappel, près de 8 français sur 10 sont pour le maintien de MaPrimeRenov'.



⁷² Maël FORCIER, *Peut-on répondre aux besoins en logements en mobilisant le parc existant ?*, DG trésor, 2024

⁷³ *La perception par les Français des enjeux et des mesures écologiques*, un sondage du Réseau Action Climat et IPSOS Bva, octobre 2025.

Partie 5. Planifier les finances publiques en soutien à la transition écologique

5.1. LA SPAFTE, UNE FEUILLE DE ROUTE ENCORE JEUNE MAIS ESSENTIELLE POUR STRUCTURER L'ACTION PUBLIQUE

En publiant la première version de la SPAFTE (Stratégie de planification des finances publiques pour la transition écologique) en septembre 2024, la France est devenue le premier pays européen à se doter d'un tel outil. Cette feuille de route est une avancée majeure. Elle permet pour la première fois de donner une visibilité pluriannuelle aux investissements nécessaires à la transition, qu'ils soient publics ou privés, et de poser les fondations d'un pilotage budgétaire plus cohérent et plus lisible.

Les deux premières éditions remplissent plusieurs fonctions essentielles :

- Confirmer l'ampleur des investissements à mobiliser pour respecter nos trajectoires climatiques, en cohérence avec les ordres de grandeur issus du rapport Pisani-Ferry & Mahfouz.
- Identifier les grands postes de dépenses nécessaires, une étape préalable à toute planification stratégique. Mais, elle s'inscrit dans une logique de stricte maîtrise des déficits publics, sans prévoir à ce stade d'augmentation des budgets dédiés à la transition.
- Mettre en lumière, pour la première fois de manière transparente, certaines dépenses défavorables à l'environnement : les exonérations fiscales sur le kérosène ou les taux de TVA réduits dans l'aérien représentent un manque à gagner de près de 4 milliards d'euros par an. Le diesel, toujours moins taxé que l'essence, coûte 3,3 milliards d'euros supplémentaires aux finances publiques. Cette transparence est un levier indispensable pour ouvrir le débat démocratique.
- Reconnaître, enfin, le rôle crucial des collectivités dans la mise en œuvre de la transition, en dressant un inventaire utile des dispositifs d'accompagnement existants. Mais une véritable stratégie de financement local de la transition reste à bâtir dans les prochaines éditions.

Cependant, la SPAFTE ne va pas encore assez loin⁷⁴. Elle reste trop peu prescriptive sur l'orientation des dépenses publiques : peu d'éléments sont proposés pour flécher prioritairement les soutiens vers les ménages à bas revenus ou les investissements à rentabilité différée, alors que ces choix d'allocation sont au cœur d'une transition juste et efficace.

Anticiper le long terme : un enjeu démocratique autant que technique

L'un des défis majeurs de la prochaine SPAFTE est d'intégrer réellement le temps long dans ses hypothèses économiques et budgétaires. Aujourd'hui, trop d'analyses sous-estiment l'effet des évolutions structurelles à venir : transformations des usages, ruptures technologiques, nouvelles régulations, recompositions territoriales. Ce manque d'anticipation bride notre capacité à penser des trajectoires ambitieuses, et à sécuriser les investissements nécessaires à leur réalisation.

⁷⁴ [Comment renforcer le cadre pluriannuel du financement de la transition écologique ? - Réseau Action Climat, juillet 2025](#)

Deux angles morts méritent une attention particulière :

- L'impact social de la transition est encore trop peu évalué, alors même qu'il conditionne en grande partie son acceptabilité. Emplois, prix, mobilités, inégalités : ces dynamiques doivent être mieux intégrées dans la modélisation économique. Comme le soulignait déjà le rapport Pisani-Ferry & Mahfouz, « c'est par l'opinion sur leurs impacts distributifs que s'explique le soutien aux politiques climatiques, presque autant que par leurs résultats environnementaux. »
- La rentabilité des investissements reste souvent appréciée à partir de modèles linéaires, sans intégrer les changements de contexte susceptibles d'en renforcer la valeur à moyen terme. Or, penser le long terme, c'est aussi orienter l'action. C'est faire un choix politique sur l'horizon que l'on veut tracer.

Encadré n°5. Vers une loi de programmation des finances vertes ?

Pour sortir la transition écologique du court-termisme budgétaire et du saupoudrage, une réforme de gouvernance est nécessaire. Le Réseau Action Climat plaide pour l'adoption d'une loi de programmation des finances vertes, qui viendrait donner un cadre pluriannuel structurant à l'action publique.

Cette loi pourrait :

- S'appuyer sur les futures éditions de la SPAFTE, enrichies de scénarios dynamiques intégrant les incertitudes sociales, économiques et politiques ;
- Définir des engagements financiers publics à moyen terme, capables de donner de la visibilité aux collectivités, aux entreprises et aux ménages ;
- Instaurer des outils explicites d'arbitrage budgétaire, pour hiérarchiser les dépenses en fonction de leur impact environnemental, social et territorial ;
- Orienter l'ensemble du cadre budgétaire vers les priorités de la transition, en faisant de cette dernière l'ossature des choix publics, et non plus une variable d'ajustement.

La transition écologique est une transformation structurelle, pas une politique sectorielle. Elle appelle une réinvention de nos outils de pilotage économique, à la hauteur des enjeux démocratiques, sociaux et écologiques qu'elle soulève.

Partie 6. Changer les règles du jeu budgétaire pour libérer les investissements climat

LEVIER 9. AU NIVEAU LOCAL : LIBÉRER LA "DETTE VERTE" POUR FINANCER L'ACTION CLIMATIQUE

La trajectoire de désendettement des collectivités locales, formalisée dans la Loi de Programmation des Finances Publiques (LPFP) en 2022, prévoit que les collectivités locales passent d'un endettement représentant 9,3 % du PIB en 2022, à 7,6 % en 2027⁷⁵. Pourtant, la modélisation effectuée par I4CE et La Banque Postale montre que pour atteindre nos objectifs climatiques, quel que soit le scénario, l'endettement des collectivités doit augmenter. Pour Aurore Colin, chercheuse chez I4CE, *"les investissements locaux sont essentiels pour réduire les gaz à effet de serre de la France et atteindre les objectifs fixés à l'échelle européenne et nationale. D'après le Panorama des financements climat des collectivités publié par I4CE et la Direction des études de la Banque Postale en 2024, atteindre ces objectifs nécessite que les collectivités investissent 19 milliards d'euros par an à horizon 2030, soit un peu plus du double de ce qu'elles investissent actuellement dans la décarbonation des bâtiments, des transports et de l'énergie"*⁷⁶.

*« Il y a beaucoup de mauvaises raisons de s'endetter,
le climat n'en fait pas partie »*

Jean Pisani-Ferry

Les récentes injonctions à s'endetter (de la part de la Banque des Territoires par exemple⁷⁷) entrent en contradiction avec cette trajectoire de désendettement. Renforcer le recours à l'emprunt suppose tout d'abord de le considérer comme l'un des modes de financements pertinents pour la transition écologique. La bonne santé financière et budgétaire d'une collectivité ne doit donc plus passer par l'absence d'endettement : celle-ci n'est pas nécessairement un indicateur d'une bonne gestion financière. On fait aujourd'hui face à un dilemme entre épuisement planétaire ou budgétaire : toute émission supplémentaire aura un coût dans le futur, qu'il soit financier ou physique. C'est le concept de dette climatique, qui doit servir de boussole à la prise de décision publique, tout autant que la dette financière. Comme l'indiquait Jean Pisani-Ferry, *"il y a beaucoup de mauvaises raisons de s'endetter, le climat n'en fait pas partie"*⁷⁸.

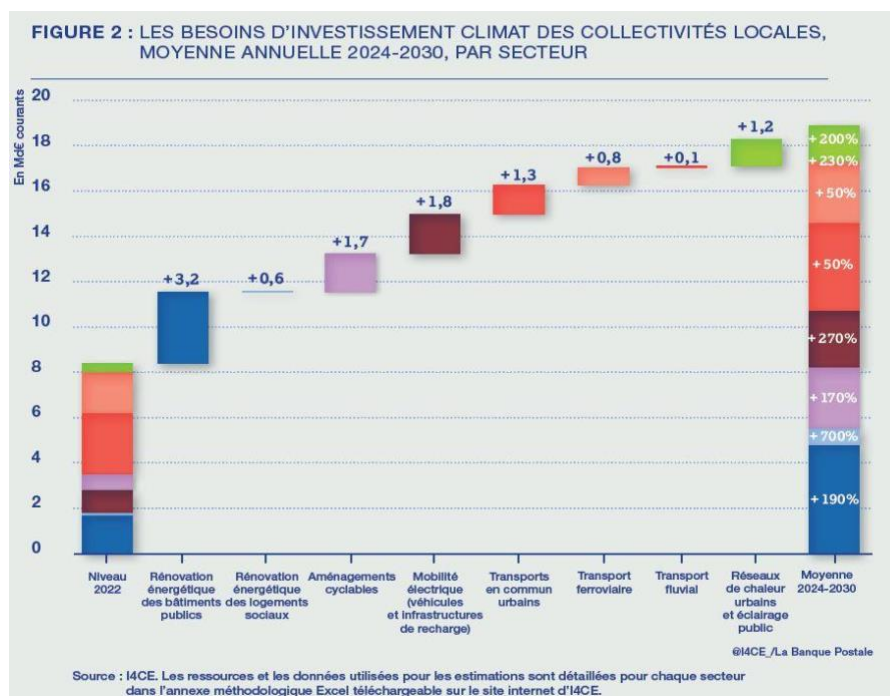
⁷⁵ [LOI n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 \(1\)](#) - Légifrance

⁷⁶ [Climat : où en sont les investissements des collectivités ? - I4CE, novembre 2025.](#)

⁷⁷ <https://www.banquedesterritoires.fr/transition-ecologique-collectivites-endettez-vous>

⁷⁸ [Transition écologique : Bruno Le Maire exclut tout recours à l'impôt et à la dette | Les Echos](#)

Ainsi, repenser la dette dite “verte” est essentiel. Un constat partagé : dans un rapport de 2023⁷⁹, des sénateurs ont plaidé pour un assouplissement des règles comptables, permettant aux collectivités de financer à long terme leurs projets verts sans alourdir artificiellement leurs ratios financiers. Concrètement, il s’agirait de distinguer la “dette verte”, c’est-à-dire utilisée pour des investissements à rendement social ou écologique, et à l’exclure du calcul du plafond d’endettement.



LEVIER 10. AU NIVEAU NATIONAL : CHANGER LES RÈGLES FINANCIÈRES POUR BOOSTER LES INVESTISSEMENTS

Face à l’ampleur des besoins de financement de la transition écologique, il ne suffit plus de mobiliser de nouveaux moyens, il faut aussi réorienter en profondeur les flux financiers existants et les règles qui les encadrent. Cela implique d’adopter des mesures structurelles pour garantir la compatibilité de notre système financier avec les objectifs climatiques de la France, en agissant à la fois sur l’interdiction des financements climaticides, la mobilisation de l’épargne et la réallocation des investissements bancaires. Aujourd’hui, réorienter les investissements privés, les accompagner de manière verte, c’est s’assurer que la dynamique positive à la création de projets, d’entreprises et d’innovation perdure. Il est aussi nécessaire de rappeler qu’une grande partie de l’effort financier doit venir du privé. Par exemple, le rapport Draghi souligne que 80 % des fonds pour financer la transition (620 milliards € en plus et par an) doivent venir du privé. **Il est donc nécessaire de mettre en place des réglementations qui orientent les financements et responsabilisent les acteurs économiques et financiers.**

⁷⁹ Sénat, Engager et réussir la transition environnementale de sa collectivité - rapport d’information de novembre 2023, <https://www.senat.fr/rap/r23-087/r23-08710.html>

→ **Levier 1. Mobiliser et réglementer l'épargne au service de la transition écologique**

L'épargne des Françaises et des Français représente une source de financement majeure, mais aujourd'hui sous-utilisée pour la transition. En 2023, à eux seuls, les Français détenaient plus de 6 000 milliards d'euros d'encours, dont près de 3 200 milliards d'euros d'épargne de long terme⁸⁰. S'il est nécessaire d'augmenter massivement les financements publics vers la transition, une réorientation – même partielle – de l'épargne des Français contribuerait donc fortement à remplir les besoins de financements.

Cependant, une part significative de cette épargne continue, bien souvent à l'insu des épargnants, de soutenir des activités incompatibles avec la neutralité carbone, y compris via des fonds d'investissement présentés comme « responsables ». Il est donc urgent de **transformer structurellement le fonctionnement de l'épargne en France**, en assurant une meilleure transparence, une accessibilité accrue des produits durables, et une incitation claire à les privilégier. Plusieurs mesures sont envisageables par les pouvoirs publics à court terme :

- La création d'un éco-score pour les produits financiers (à l'instar du nutri-score sur les produits alimentaires créé par le ministère de la Santé), permettant d'évaluer leur impact climatique et d'informer les épargnants de manière lisible ;
- L'instauration de critères stricts pour les fonds dits « ESG », afin d'exclure ceux pratiquant le greenwashing ;
- La systématisation de l'offre de produits d'épargne sans énergie fossile par les acteurs financiers, notamment dans l'épargne salariale et les assurances-vie ;
- Des incitations fiscales ciblées pour orienter l'épargne vers des fonds soutenable ;
- La facilitation de la mobilité des épargnants, aujourd'hui freinée par des barrières administratives ou des frais excessifs.

En garantissant à la fois la lisibilité, l'accessibilité et l'attractivité de l'épargne verte, ces mesures permettraient de mettre en cohérence l'engagement des citoyens pour le climat avec l'usage de leur argent.

→ **Levier 2. S'engager à atteindre un ratio de financement 6:1, en cohérence avec la trajectoire de neutralité carbone de l'Agence internationale de l'Énergie**

Pour respecter la trajectoire d'un réchauffement global ne dépassant pas 1,5°C, il ne suffit pas de sortir des énergies fossiles, il faut simultanément accélérer massivement le financement de leurs alternatives. Selon l'Agence internationale de l'énergie (AIE), cela suppose d'atteindre, d'ici 2030, un ratio de 6:1⁸¹ entre les investissements dans les énergies propres et ceux consacrés aux fossiles. Aujourd'hui, nous en sommes encore loin.

Afin d'aligner le secteur bancaire avec cet objectif stratégique, il est envisageable de **mettre en place un ratio réglementaire de financement 6:1**⁸². Concrètement, cela signifierait que, pour chaque euro investi dans des énergies fossiles, un établissement financier devrait prouver qu'il consacre au moins six euros aux alternatives renouvelables et soutenables. Une telle mesure, sans coût budgétaire pour l'Etat, permettrait d'orienter les pratiques d'investissement des banques de manière progressive mais contraignante, en

⁸⁰ Reclaim Finance, *Mobiliser l'épargne soutenable* – Reclaim Finance, 2024

⁸¹ Agence internationale de l'énergie, *Net Zero Roadmap: A Global Pathway to Keep the 1.5 °C Goal in Reach*, (page 162), 2023

⁸² Reclaim Finance, *Banking On Business As Usual : The energy finance imbalance*, Septembre 2025

cohérence avec les exigences climatiques et avec les recommandations des experts internationaux. Elle constituerait un levier structurel pour réorienter les flux financiers vers un système énergétique bas-carbone.

LEVIER 11. AU NIVEAU EUROPÉEN : DÉBLOQUER LES VEROUS MACROÉCONOMIQUES

En juillet 2021, l'Union européenne a adopté le paquet « fit for 55 », un ensemble de 12 textes qui vise à adapter les politiques de l'UE en matière de climat, d'énergie, d'utilisation des terres, de transport et de fiscalité afin de lui permettre d'atteindre les objectifs fixés par le Pacte vert pour l'Europe : réduire les émissions nettes européennes de gaz à effet de serre (GES) d'au moins 55 % d'ici à 2030, par rapport aux niveaux de 1990, et atteindre la neutralité climatique à l'horizon 2050. Des politiques publiques ambitieuses qui nous permettraient de préparer notre continent aux risques de demain. Pourtant, financer ce paquet ne peut se faire sans la remise en cause d'un cadre budgétaire contraint en débloquant des verrous macro-économiques et gagner ainsi en flexibilité.

En effet, le cadre européen concernant la dette et le déficit est assez strict : l'Union européenne maintient les plafonds de déficit et de dette publics à respectivement 3 % et 60 % du PIB. Ce cadre est difficilement adapté pour faire face aux crises : c'est un constat qui a été partagé pendant la crise du COVID, où a été retiré de ce cadre les dépenses liées à la lutte contre la pandémie. Un cadre budgétaire rigide est nécessaire pour contenir les risques économiques, mais un cadre budgétaire trop contraignant peut freiner les investissements publics pour faire face aux crises. Toutefois, comment expliquer que, malgré l'adoption du paquet « fit for 55 » qui bouleverse nos politiques publiques environnementales (à juste titre !), la Commission européenne demande toujours aux États de jouer avec les mêmes règles budgétaires qui ont par ailleurs été assouplies pendant le covid ?

Suite à cette adoption, aucune réforme structurante n'a été avancée pour exempter les dépenses vertes ou climatiques du calcul du déficit. Quant à l'emprunt, **le récent rapport Draghi recommande un effort de 750 à 800 milliards d'euros par an en Europe pour le climat financé par une dette commune**. L'émission de la dette européenne est un levier essentiel pour financer la transition, mais va nécessiter un cadre flexible.

Quant à la BCE, son "stress-test climatique" a montré que les coûts à long terme d'une transition tardive seraient bien supérieurs aux coûts de celle-ci⁸³, et à mesurer l'exposition des banques et des entreprises au risque climatique, soulignant les bénéfices d'agir tôt. La BCE peut être un objet essentiel de la transition via sa politique monétaire, à condition que son mandat soit changé pour une politique explicitement verte.

⁸³ Banque centrale européenne, [Tests de résistance climatique](#).

En conclusion, au niveau européen, plusieurs leviers européens concrets existent pour financer la transition de manière plus juste⁸⁴

- Mettre le pacte de stabilité en corrélation avec le Fitfor55 : exonérer les dépenses vertes du déficit et de la dette, et intégrer des objectifs climatiques et pas seulement budgétaires.
- Utiliser la dette commune européenne comme un levier : émettre un instrument permanent pour financer la transition et la résilience dans un cadre flexible
- Faire de la BCE est un acteur clé qui peut intégrer pleinement le climat dans la politique monétaire de la BCE.
- Agir sur le volet réglementaire : orienter les investissements privés par la transparence, comme cela est préconisé par la CSRD⁸⁵, et s’attaquer au verdissement de l’épargne des Européens, comme par la SFDR et la SIU⁸⁶

Encadré n°7. Le paradoxe allemand : quand la rigueur budgétaire freine la transition

En Allemagne, la règle du *Schuldenbremse*, le « frein à la dette », incarne à elle seule les contradictions d’un cadre budgétaire rigide face aux impératifs climatiques. Votée en 2009, cette règle limite strictement le déficit structurel fédéral à 0,35 % du PIB, et interdit aux Länder de s’endetter structurellement. Elle a été temporairement suspendue pendant la pandémie du covid ou la crise énergétique, mais reste aujourd’hui un verrou puissant à tout investissement d’ampleur.

L’absurdité du système a éclaté au grand jour fin 2023, quand la Cour constitutionnelle allemande a invalidé la réaffectation de 60 milliards d’euros initialement prévus pour la crise Covid vers un fonds pour le climat. Résultat : un État a le droit de s’endetter pour faire face à une pandémie, mais pas pour éviter une crise climatique. Il peut investir massivement pour gérer une crise immédiate, mais pas pour en prévenir une bien plus coûteuse et systémique.

La situation allemande illustre parfaitement ce paradoxe : on exige des États qu’ils transforment leurs économies, réduisent leurs émissions, investissent dans les infrastructures vertes... tout en les contraignant à respecter des plafonds pensés à une époque où l’urgence climatique n’avait pas encore percuté les radars politiques.

Un frein à la dette qui devient, littéralement, un frein à l’avenir.

⁸⁴ *Note de position sur la réforme du pacte de stabilité et de croissance* - Réseau Action Climat, 2024

⁸⁵ *Directive 2022/2464 CSRD*

⁸⁶ *Commission européenne, Sustainability-related disclosure in the financial services sector, (novembre 2025) et Finance Savings and investments union - Finance - European Commission (décembre 2025)*

CONCLUSION

Conclusion : quand la maison brûle, il vaut mieux éteindre avec de l'eau que de l'essence

La fiscalité environnementale a trop souvent été perçue comme un outil à double fonction : d'un côté, un levier comportemental censé orienter les pratiques vers des alternatives bas-carbone ; de l'autre, un simple prétexte pour renflouer les caisses publiques, une forme de greenwashing budgétaire. Cette confusion a conduit à des impasses politiques majeures, dont la crise des Gilets jaunes fut le symptôme le plus typique. Une fiscalité écologique ciblant les ménages ne peut être légitime que si elle s'accompagne de véritables alternatives. Et ces alternatives doivent être financées, non seulement massivement, mais aussi équitablement.

Or, dans un contexte de contraintes budgétaires persistantes, cette équité ne peut s'improviser. Elle suppose que chaque euro investi améliore concrètement la vie des gens : c'est la condition de l'acceptabilité, mais aussi de l'efficacité. Cela demande de prendre en compte l'impact social de chaque mesure, d'ouvrir des espaces de consultation, et d'ancrer nos choix dans des indicateurs multiples, comme ceux développés dans ce rapport à travers le faisceau d'indices : qualité de vie, réduction des inégalités, gains environnementaux.

Cela suppose aussi de réorienter profondément la manière dont on finance la transition : aller chercher l'argent là où il se trouve. Chez les plus gros émetteurs, les grandes entreprises, les plus fortunés. Cela passe par une fiscalité plus progressive sur les pollutions, par des mesures comme un ISF climatique ou une taxe sur les superdividendes, superprofits climaticides. Mais cela implique aussi de mieux dépenser, de choisir collectivement nos priorités, de planifier.

Bref, de changer durablement les règles du jeu.

On ne pourra pas faire advenir la transition dans les marges du système actuel. Il faut desserrer les carcans budgétaires, revoir les règles européennes, aligner les outils fiscaux et monétaires avec les objectifs climatiques et sociaux. Parce que l'équité n'est pas une contrainte de plus, c'est elle qui rend la transition possible.

RÉSEAU ACTION CLIMAT

Le Réseau Action Climat-France, fédération de 37 associations nationales et locales, lutte contre les causes des changements climatiques, de l'échelle internationale à l'échelle locale. Il est le représentant français du Climate Action Network International, réseau mondial de plus de 1300 ONG. Il couvre l'ensemble des secteurs responsables du dérèglement climatique : les transports, la production d'énergie, l'agriculture et l'alimentation, l'habitat, et travaille à l'élaboration de mesures alternatives et ambitieuses pour lutter contre le changement climatique et ses impacts.

Mundo M
47 avenue Pasteur
93100 Montreuil
01 48 58 83 92
reseauactionclimat.org

Le projet Plan4Climate a reçu un financement du programme LIFE de l'Union européenne.



Cofinancé par
l'Union européenne



Les informations et opinions exprimées dans ce document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement l'opinion officielle de la Commission européenne.

Le Réseau Action Climat fédère les associations impliquées dans la lutte contre le dérèglement climatique

