

L'ajustement sans les larmes

Rétablir l'équilibre budgétaire
sans sacrifier l'avenir

RAPPORT

JUIN 2026



INSTITUT
AVANT-GARDE



CHAPITRE 4

Budget et changement climatique

—

Remerciements et contributions

Le présent chapitre s'inscrit dans le rapport *L'ajustement sans les larmes* publié par l'Institut Avant-garde en juin 2026. Il propose, à travers une analyse du budget sous le prisme du changement climatique, un ensemble de mesures destinées à éclairer le débat public et à nourrir la réflexion sur la trajectoire des finances publiques françaises à l'horizon de la prochaine législature.

L'Institut Avant-garde tient à exprimer sa profonde reconnaissance à l'ensemble des personnes qui ont accepté de contribuer aux réunions du groupe de travail consacré à ce chapitre, ainsi qu'aux experts qui ont bien voulu, à titre individuel, partager leurs analyses, leurs résultats et leurs réserves.

Ont notamment participé, entre autres experts, aux travaux de ce groupe :

Hadrien HAINAUT ; Loïc HENRY ; Patrice GEOFFRON ; Philippe QUIRION ; Samuel LAVAL.

Les analyses, propositions et chiffrages présentés dans le chapitre qui suit n'engagent toutefois que l'Institut Avant-garde. La participation aux réunions de travail ne saurait être interprétée comme un soutien personnel ou institutionnel à l'ensemble des recommandations formulées, ni à la manière dont elles ont été articulées dans le rapport final.



Budget et changement climatique

Synthèse :

Si 74 % des Français se disent préoccupés par le changement climatique, la transition se heurte à trois obstacles majeurs : le surcoût des investissements pour les ménages (10 000 euros de plus pour un véhicule électrique, 50 000 euros pour une rénovation globale), la perte de valeur brutale de certains actifs (véhicules thermiques, chaudières) perçue comme une injustice, et le décalage structurel entre des coûts privés immédiats et des bénéfices climatiques collectifs et lointains.

Le budget de l'État comporte encore 8,1 milliards d'euros de dépenses défavorables à l'environnement (PLF 2025), principalement des dépenses fiscales (6 milliards d'euros) sous forme de tarifs réduits sur les carburants, de soutien au transport aérien ou de niches favorisant l'artificialisation. Par ailleurs, les recettes environnementales (environ 65 milliards d'euros au total) reposent largement sur la fiscalité des énergies fossiles, or la transition bas-carbone érodera mécaniquement cette assiette : les pertes de recettes d'accise pourraient atteindre 10 milliards d'euros en 2030 et 30 milliards d'euros en 2050 à fiscalité constante.

Face à cette équation, le chapitre identifie trois ensembles de pistes. Le premier consiste à supprimer progressivement les dépenses fiscales brunes et à faire converger la fiscalité des carburants, ce qui pourrait dégager plusieurs milliards d'euros. Le deuxième vise à redéployer les dépenses existantes pour plus d'efficacité : recentrer MaPrimeRénov' sur les rénovations d'ampleur, mieux cibler le bonus écologique sur les ménages modestes, réformer la fiscalité des véhicules de société, et mobiliser le parc de logements vacants (3,1 millions en 2023) pour limiter la construction neuve et l'artificialisation.

Le troisième ensemble porte sur les recettes : instauration progressive d'une taxe carbone (pouvant atteindre 48 milliards d'euros en 2040), réintroduction d'une écotaxe poids lourds, réforme de la taxe sur les transactions financières, taxe sur la publicité, ou prélèvement exceptionnel sur les patrimoines financiers les plus élevés. Ces instruments doivent toutefois s'accompagner de mécanismes de compensation pour les ménages modestes, la fiscalité énergétique étant structurellement régressive.

Plus largement, la transition écologique est présentée non comme une simple contrainte comptable mais comme une opportunité de renforcer la souveraineté énergétique, d'améliorer la santé publique (47 000 décès prématurés liés à la pollution de l'air) et de

réduire l'exposition des finances publiques à la volatilité des marchés fossiles.

I. Constat : un budget encore à verdier pour lutter contre le changement climatique

1.1. La lutte contre le changement climatique : un consensus en manque de moyens financiers et politiques

L'urgence climatique rassemble une majeure partie de la population française. D'après [la 13^e vague de l'enquête Fracture française](#), 74 % des Français se disent préoccupés par le changement climatique en 2025. De façon cohérente, 75 % des Français considèrent que le changement climatique a un effet négatif sur leur vie quotidienne (mode de vie, consommation, habitat) et 66 % considèrent qu'il a un effet négatif sur leur santé.

Il n'y a donc pas de rejet de la transition en soi, mais une conjonction d'obstacles :

- **Au premier rang de ceux-ci, des problèmes d'équité et de moyens.** De nombreux ménages souhaitent agir mais se heurtent à des contraintes financières. Ainsi, l'édition 2025 de *l'Observatoire des conditions d'accès à la transition écologique pour les ménages*¹ rapporte que le surcoût des divers investissements clés pour la transition pour les ménages reste conséquent : 10 000 euros de plus pour un véhicule électrique, 15 000 euros pour remplacer son chauffage à gaz par une pompe à chaleur, et 50 000 euros pour rénover en profondeur le logement. Il y est avancé, par exemple, que si les

économies de carburant sont réelles, elles ne suffisent pas toujours à compenser le surcoût à l'achat ou le financement d'un véhicule électrique, créant une véritable barrière à l'entrée.

- **Un deuxième frein majeur réside dans la gestion des « actifs échoués ».** Des oppositions virulentes naissent souvent de la perte de valeur brutale de certains actifs, comme les véhicules thermiques ou les chaudières, perçue comme une injustice. L'exemple du diesel est emblématique : longtemps incités fiscalement à s'équiper, les ménages – notamment modestes et périurbains – ont vu leurs véhicules subir une dévaluation rapide (Crit'Air, ZFE, alignement fiscal), nourrissant le sentiment d'être pris dans un piège.
- **Enfin, la transition souffre d'une incohérence temporelle structurelle.** Elle exige des coûts privés immédiats et tangibles (rénovation, hausse des taxes, changement de véhicule) pour des bénéfices climatiques qui sont, à l'inverse, collectifs, diffus et lointains. Ce décalage entre la temporalité des investissements et de leurs bénéfices complique l'acceptabilité sociale des mesures, d'où la nécessité de souligner leurs gains immédiats.

Mais au-delà de ces barrières, c'est le récit même de la transition qui semble devoir être réinventé. Pour susciter l'adhésion, le discours doit désormais dépasser les objectifs lointains de l'Accord de Paris pour insister sur les co-bénéfices immédiats et locaux, tels que la souveraineté et la santé publique. Sur le plan de la souveraineté, la réduction de la dépendance aux importations est un enjeu

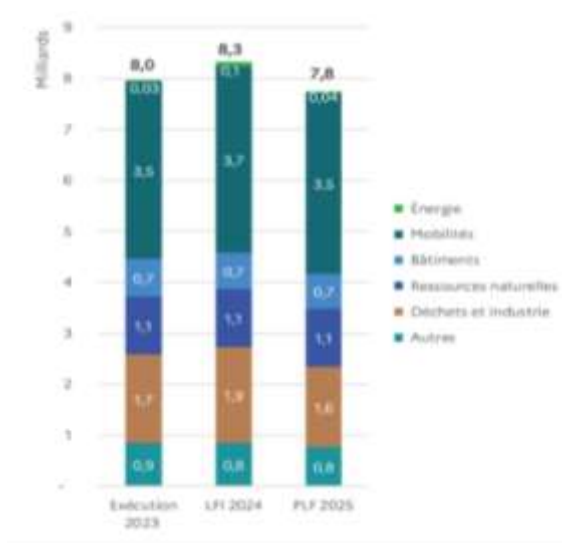
¹ [Observatoire des conditions d'accès à la transition écologique pour les ménages](#), édition 2025, I4CE.

crucial. D'après le Bilan énergétique de la France (SDES)², le taux d'indépendance énergétique s'établit à environ 56 %³, laissant la France dépendante des importations pour près de 44 % de son approvisionnement en énergie primaire. Sur le plan sanitaire, les politiques de transition offrent une opportunité d'amélioration rapide de la qualité de l'air. Santé Publique France estime que 47 000 décès prématurés par an sont attribuables à l'exposition aux particules fines (PM2.5) et au dioxyde d'azote (NO₂)⁴. Une étude plus récente chiffre le coût de prise en charge des maladies chroniques liées à cette pollution (asthme, diabète, AVC) à environ 17 milliards d'euros par an⁵.

1.2. Des dépenses brunes persistantes

Si l'on s'en tient à la définition fixée par les pouvoirs publics, il reste peu de dépenses catégorisées comme défavorables à l'environnement dans le budget français, même si cette catégorisation peut porter à débat. Au sein du périmètre du budget vert, qui intègre toutes les dépenses de l'État et les dépenses fiscales, 8,1 milliards d'euros de dépenses ont un impact défavorable sur au moins un axe environnemental sans avoir un impact favorable par ailleurs dans le PLF 2025 (voir Graphique 1).⁶

Graphique 1 : Composition et évolution des dépenses défavorables à l'environnement. En exécution 2023, LFI 2024 et PLF 2025, hors mesures exceptionnelles (en Md€)



Lecture : Dans le PLF 2025, les dépenses de l'État et les dépenses fiscales défavorables à l'environnement s'élevaient à 7,8 Md€.

² [Bilan énergétique de la France en 2024 - Données provisoires](#), SDES, 2025.

³ Cette mesure repose sur les conventions statistiques internationales qui considèrent l'électricité produite par les centrales nucléaires comme une énergie primaire nationale même si leur fonctionnement peut reposer sur de l'uranium importée. Si l'uranium était compté comme une ressource importée, le taux d'indépendance énergétique serait aux alentours de 10 % puisque la France n'a plus de mines d'uranium actives.

⁴ [Impact de la pollution de l'air ambiant sur la mortalité en France métropolitaine](#), Santé Publique France, 2021.

⁵ [Estimation de la morbidité attribuable à l'exposition à long terme à la pollution de l'air ambiant et de ses impacts économiques en France hexagonale \(2016-2019\)](#), Santé Publique France, 2025.

⁶ [Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État \(budget vert\) - PLF 2025](#)

Source : [Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État](#) – Direction du budget.

La majeure partie de ces dépenses défavorables à l'environnement sont fiscales (6,0 milliards d'euros sur 8,1 milliards d'euros en PLF 2025, soit environ 17 % des recettes potentielles de la TICPE⁷). Les principales dépenses défavorables à l'environnement sont pour le secteur mobilité : les taux réduits sur les carburants (2,5 milliards d'euros stable depuis 2023), la part des dépenses de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) consacrée aux aménagements et développements routiers (0,4 milliard d'euros estimés pour 2025 d'après le dernier budget rectificatif 2024) et le soutien au transport aérien (0,5 milliard d'euros en 2025 et 2024, 0,4 milliard d'euros en 2023). Le secteur du bâtiment représente quant à lui 0,7 milliard d'euros de dépenses brunes en PLF 2025 (stable depuis 2023), essentiellement composées de dépenses fiscales⁸. Dans le secteur des ressources naturelles, cela concerne principalement le tarif réduit (remboursement) pour les gazoles, les fiouls lourds et les gaz de pétrole liquéfiés utilisés pour les travaux agricoles et forestiers. Le secteur Déchet et industrie inclut

1,6 milliard d'euros de dépenses fiscales défavorables, notamment le tarif réduit des gazoles non routiers (autre que celui utilisé pour les usages agricoles), et les tarifs réduits sur les énergies (y compris gaz naturels et charbon) pour les installations grandes consommatrices d'énergie et soumises au régime des quotas d'émission de gaz à effet de serre du dispositif *Emissions Trading System* (ETS), ou exerçant une activité considérée comme fortement exposée à la concurrence internationale. Pour finir, le reste des dépenses défavorables (0,8 milliard d'euros) est principalement composé des aides au transport postal et au portage de la presse (0,1 milliard d'euros) ou encore au soutien à l'exploration spatiale (0,6 milliard d'euros en PLF 2024, en baisse de 50 millions d'euros par rapport à 2023).

Cependant, compte tenu de la définition des dépenses fiscales, seule une fraction minoritaire des régimes dérogatoires au droit commun répond, sur le plan méthodologique⁹, à la qualification de dépense fiscale, le champ des dépenses défavorables à l'environnement pourrait donc être plus large. On pourrait y ajouter,

⁷ [Abdelsalam, A., Delatte, A.-L. et Guillaume, A. \(2025\).](#)

La place des dépenses fiscales et socio-fiscales dans le système des prélèvements et dépenses publics en France depuis 1979 : une base de données inédite. *Revue d'économie politique*. 135(3), 489-536

⁸ Dispositifs en faveur du logement neuf, favorisant l'artificialisation des sols :

- Les réductions d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire (dispositifs « Duflot » et « Pinel », 1,5 Md€ dont 0,3 Md€ sont considérés comme favorisant l'artificialisation des sols et donc défavorables à l'environnement) ;

- Les crédits d'impôt « Prêt à taux zéro » et « Prêt à taux zéro renforcé » dit « PTZ+ » (0,6 Md€ dont 0,1 Md€ défavorables au titre de l'artificialisation des sols) ;

- Le taux de 10 % dans le secteur du logement locatif social pour les opérations qui ne sont pas éligibles au taux réduit de 5,5 % (0,5 Md€ dont 0,1 Md€ défavorables au titre de l'artificialisation des sols).

⁹ Une dépense fiscale correspond à une dérogation à une norme fiscale de référence. Toutefois, certaines mesures, bien que dérogatoires au regard du droit commun, sont intégrées à cette norme de référence pour la branche d'imposition concernée. Elles sont ainsi exclues du champ des dépenses fiscales, alors même qu'elles constituent des régimes fiscaux spécifiques. La qualification de dépense fiscale revêt dès lors un caractère fondamentalement conventionnel et politique, relevant in fine des choix du législateur.

comme le faisait l'IGF en 2023¹⁰, plusieurs autres dépenses : le différentiel de taxation entre l'essence et le gazole ; les exonérations d'accise sur les énergies dont bénéficient le secteur du transport maritime et l'aviation ; le taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les billets d'avion et les exonérations de fiscalité locale favorables à l'artificialisation des sols. Par ailleurs, le périmètre des dépenses brunes pourrait être élargi à une partie des aides agricoles et à la pêche, dont une part significative soutient des productions très émettrices, posant la question de leur réorientation vers l'accompagnement de la transition du secteur. Les aides de la PAC (Politique Agricole Commune) représentent environ 9,5 milliards d'euros par an et les cofinancements nationaux et dispositifs fiscaux environ 4 à 5 milliards d'euros¹¹. Or, l'élevage bovin est responsable de 11,8 % des émissions totales de gaz à effet de serre de la France (principalement via le méthane).¹² La Cour des comptes estime en outre que 4,3 milliards d'euros d'aides vont spécifiquement au bovin chaque année sans garantie d'alignement avec la trajectoire climatique.

Au-delà de son bénéfice environnemental, la lutte contre le changement climatique peut répondre aussi à une logique de protection budgétaire. L'État a dû agir comme « assureur en dernier ressort » lors des chocs de prix récents (2018 et 2022), une décarbonation rapide est donc aussi un bon moyen pour réduire l'exposition des finances

publiques à la volatilité des marchés fossiles et aux risques géopolitiques, même si ces économies potentielles n'apparaissent pas forcément dans les comptes. En 2023, les dépenses catégorisées comme défavorables à l'environnement étaient en effet de 26,1 milliards d'euros¹³ à cause d'un certain nombre de mesures exceptionnelles de protection des consommateurs mises en place depuis 2022 pour faire face à la forte hausse des prix de l'énergie.

1.3. Des recettes environnementales à un niveau plus élevé que les dépenses brunes, mais en pleine mutation

À nouveau d'après le Budget vert, sur l'ensemble total des recettes environnementales¹⁴, 30,4 milliards d'euros sont affectés au budget général de l'État et 34,2 milliards d'euros aux collectivités territoriales et aux opérateurs de la transition écologique¹⁵. L'État perçoit ainsi environ 47 % des recettes environnementales totales. Dans le détail, ces recettes environnementales se structurent autour de trois axes majeurs : l'énergie, les transports et la gestion des ressources. La fiscalité de l'énergie prédomine largement, portée par l'accise sur l'énergie qui devrait générer 31 milliards d'euros sur les produits pétroliers, auxquels s'ajoutent 4,6 milliards d'euros sur l'électricité et 3,2 milliards d'euros sur le gaz naturel, complétée par des contributions spécifiques sur le nucléaire et

¹⁰ [Adaptation de la fiscalité aux exigences de la transition écologique - IGF 2023](#)

¹¹ Cour des comptes. (Avril 2025). Analyse de l'exécution budgétaire 2024 – Mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales.

¹² Cour des comptes. (Mai 2023). Les soutiens publics aux éleveurs de bovins.

¹³ [Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État \(budget vert\) - PLF 2025](#)

¹⁴ Les recettes environnementales regroupent l'ensemble des prélèvements obligatoires dont l'assiette est constituée par une unité physique d'un élément qui a un impact négatif avéré sur l'environnement.

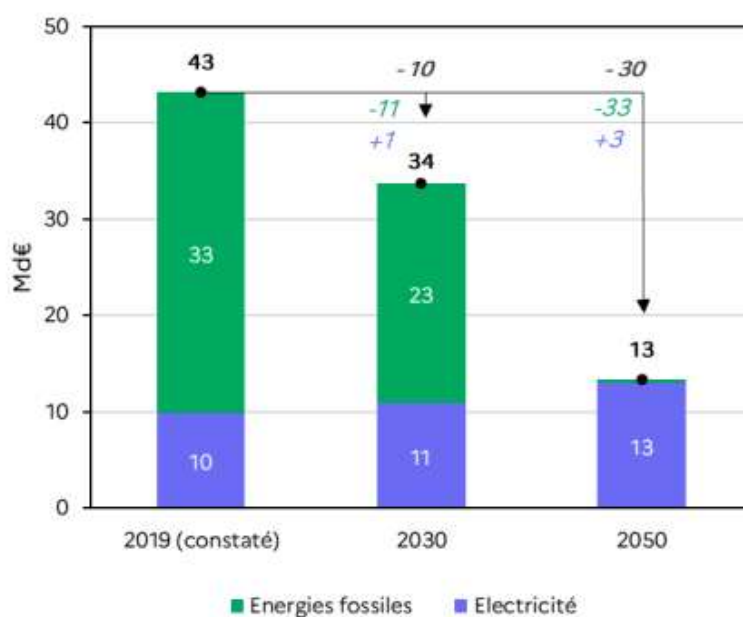
¹⁵ [Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État \(budget vert\) - PLF 2025](#)

l'acheminement. Le secteur des transports contribue via une diversité de prélèvements, incluant la taxe sur l'immatriculation des véhicules (2,1 milliards d'euros), la fiscalité aérienne (cumulant près de 2 milliards d'euros) et diverses taxes sur les infrastructures routières et ferroviaires. Enfin, le volet consacré à la pollution et aux ressources naturelles mobilise des montants significatifs pour les collectivités et agences, notamment par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (5,7 milliards d'euros), les redevances sur l'eau (2,2 milliards d'euros) et les recettes issues des quotas carbone (1,4 milliards d'euros).

La transition bas-carbone érodera les recettes de fiscalité énergétique fossile.

Dans le scénario Avec Mesure Supplémentaire (AMS) de la Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC), les pertes de recettes d'accise sur l'énergie en 2030 au regard de celles de 2019 pourraient atteindre 10 milliards d'euros à fiscalité constante sous l'effet de l'évolution des assiettes. En 2050, elles atteindraient 30 milliards d'euros (*voir Graphique 2*). Ces projections reposent toutefois sur des prévisions de prix incertaines qui pourraient affecter le rendement de cette fiscalité.

Graphique 2 : Recettes d'accise sur les énergies dans le scénario AMS de SNBC 3 à fiscalité constante par rapport à 2019 ¹⁶



Lecture : La Direction Générale du Trésor estime que les recettes d'accise sur les énergies passeront de 43 Md€ en 2019 à 13 Md€ en 2050 à fiscalité constante.

Source : DGEC pour les assiettes ; Calculs DG Trésor.

¹⁶ [Les enjeux économiques de la transition vers la neutralité carbone - Direction générale du Trésor](#)

Cela dit, le développement des Certificats d'Économies d'Énergie (CEE) va basculer une part croissante du financement de la transition (notamment dans la rénovation thermique) vers le dispositif et peut compenser une partie de cette baisse. Ces certificats agissent comme un substitut temporaire aux recettes fiscales perdues, et pourraient permettre de passer une partie du mur d'investissements à venir sans nécessiter une hausse immédiate des prélèvements obligatoires. Toutefois, la Cour des comptes estimait que s'ils sont bien une dépense privée, les CEE sont financés en définitive par le consommateur via sa facture d'énergie (coût d'environ 150 à 200 euros par an par ménage actuellement, mais invisible car intégré au prix du kWh).¹⁷

Les recettes environnementales ne sont pas sans influence sur les revenus des

ménages. La fiscalité énergétique et environnementale se caractérise par une grande multiplicité de régimes fiscaux différents (près d'une centaine) qui prennent la forme de tarifs normaux, tarifs particuliers ou tarifs réduits (pouvant aller jusqu'à l'exonération totale). Elle représente une part limitée mais réelle du revenu total des ménages (*voir Graphique 3*) : environ 1,4 % du revenu total en 2024, avec une grande hétérogénéité en fonction de la localisation géographique et de la qualité du logement. Par ailleurs, contrairement à l'impôt sur le revenu, qui est progressif, la fiscalité énergétique pèse proportionnellement plus lourd sur les ménages modestes. Si la fiscalité environnementale représente une part « limitée » du revenu global au niveau macroéconomique, elle constitue donc un prélèvement très sensible au niveau microéconomique pour les populations captives de l'énergie fossile.

¹⁷ [Cour des comptes \(juillet 2024\) : Les certificats d'énergie : un dispositif à réformer car complexe et coûteux pour des résultats incertains](#)

Graphique 3 : Fiscalité énergétique payée en moyenne par les ménages en 2022¹⁸

	Montant			En part de la facture énergétique	En part du revenu total
	Logement	Transport	Total		
Fiscalité énergétique totale	95 €	540 €	635 €	20,7 %	1,4 %
Fiscalité sur les combustibles et les carburants	50 €	540 €	590 €	19,2 %	1,3 %
Composante carbone (CC)	45 €	100 €	145 €	4,6 %	0,3 %
Hors CC	5 €	440 €	445 €	14,6 %	1,0 %
Fiscalité sur l'électricité	45 €	0 €	45 €	1,5 %	0,1 %

Lecture : En 2022, en moyenne, les ménages français payaient 635 € de fiscalité énergétique, dont 540 € sur le transport et 95 € sur le logement, soit 1,4 % du revenu total.

Source : CGDD, 2024.

Cependant toute approche strictement budgétaire devrait être complétée par l'analyse des coûts évités pour la collectivité. La réduction des émissions engendre des gains économiques directs (sur la santé et la productivité) et réduit les dépenses futures liées aux événements climatiques extrêmes. Ces gains, bien que non directement perceptibles comme des recettes fiscales, améliorent la situation budgétaire à long terme. Cette perspective est corroborée par des travaux récents¹⁹ qui démontrent qu'une augmentation de la température mondiale de 1°C pourrait réduire le PIB mondial de 12 %. La décarbonation est donc un investissement purement rationnel pour les économies nationales : les coûts de l'action sont bien inférieurs aux dommages économiques futurs ainsi évités.

2. Financer la transition dans un contexte budgétaire contraint

Quand on parle d'environnement et finances publiques, deux objectifs se rencontrent : la lutte contre le changement climatique et la recherche d'un meilleur équilibre entre les recettes et dépenses publiques. De fait, les politiques climatiques ne sont pas neutres budgétairement parlant et ont des coûts directs pour l'État, que ceux-ci soient compensés par des bénéfices indirects ou non.

Face à cela, et dans un contexte budgétaire contraint, deux attitudes sont possibles :

- D'abord, essayer de faire rejoindre ces deux objectifs, la réduction des dépenses publiques brunes semble par exemple faire d'une pierre deux coups.

¹⁸ [Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État \(budget vert\) - PLF 2025](#)

¹⁹ Bilal, A., & Känzig, D. R. (2024). *The macroeconomic impact of climate change: Global vs. local*

temperature (No. w32450). National Bureau of Economic Research.

- Ensuite, créer l'espace budgétaire manquant, soit par des baisses de dépenses ou des recettes supplémentaires dans d'autres secteurs, soit par l'émission de dette supplémentaire.

La suite de ce document propose des pistes dans la première direction, mais financer une partie des investissements climats par la dette est probablement souhaitable. Une sanctuarisation totale des investissements publics en faveur du climat, c'est-à-dire leur financement entièrement par la dette, poserait toutefois évidemment une problématique de soutenabilité de notre dette, même en cas de respect des règles budgétaires européennes par ailleurs, comme le montrait en 2025 une note de l'Institut Avant-garde²⁰.

Un premier ensemble de solutions concerne les dépenses brunes : un arrêt progressif des dépenses fiscales en faveur des énergies carbonées, favorisant

l'artificialisation des sols, et les activités fortement émettrices aiderait en effet à tenir nos engagements climatiques tout en permettant à l'État de réaliser des économies budgétaires. Comme évoqué plus haut, ces dépenses fiscales représentaient encore 6 milliards d'euros en 2025. Plus généralement, l'ajout de critères climatiques ou sociaux à certaines dépenses fiscales accordées aux entreprises, et plus largement des aides qui leur sont accordées, constituerait un moyen d'élargir la boîte à outils incitative de l'État tout en orientant les aides vers les objectifs de transition. L'éco-conditionnalité des aides permettrait également d'aligner la dépense publique avec la Stratégie Nationale Bas Carbone. Il ne faut pas toutefois surestimer cette marge budgétaire, l'arrêt progressif des dernières dépenses fiscales ne se fera probablement pas à législation constante et doit laisser place à des compensations au moins temporaires pour accompagner les secteurs les plus touchés.

Mesures possibles concernant les dépenses brunes

Supprimer certaines dépenses fiscales brunes²¹ :

- Tarif réduit (remboursement) pour les gazoles utilisés comme carburant par les véhicules routiers de transport de marchandises d'au moins 7,5 tonnes : **1,3 Md€.**
- Tarifs réduits pour les gazoles non routiers : **2 Md€.**
- Tarif réduit pour les gaz naturels consommés comme combustible dans les installations grandes consommatrices d'énergie et soumises au régime des quotas d'émission de gaz à effet de serre du dispositif ETS : **0,6 Md€.**
- Réduction du champ de l'accise sur les produits énergétiques à usage carburant, dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, aux seuls essences et

²⁰ C. Batut et J. Kaiser, [Climat contre budget : quelle trajectoire est soutenable ?](#), Institut Avant-garde, Mars 2025.

²¹ [Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État \(budget vert\) - PLF 2025](#)

gazoles et faculté pour les collectivités d'Outre-mer de minorer les tarifs : **1,2 Md€**.

- Réductions d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire (dispositifs « Duflot » et « Pinel ») : **1,5 Md€**.
- Crédits d'impôt « Prêt à taux zéro » et « Prêt à taux zéro renforcé » dit « PTZ+ » : **0,6 Md€** (part artificialisante : 0,1 Md€).
- Taux de 10 % dans le secteur du logement locatif social pour les opérations qui ne sont pas éligibles au taux réduit de 5,5 % : **0,5 Md€** (part artificialisante : 0,1 Md€).

Évolution plus progressive et englobante²² :

- Prévoir la convergence des quatre principaux tarifs réduits d'accise sur les énergies avec le tarif normal du gazole selon une trajectoire linéaire étalée jusqu'au 1er janvier 2030 : **1,1 Md€** en 2025, **3,8 Md€** en 2030.
- Relever le tarif normal du gazole de 0,50 €/hL (soit 0,50 €/MWh) par an, afin de le rapprocher progressivement du tarif normal de l'essence : **1,3 Md€** en 2030.
- Relever au taux normal le taux intermédiaire de TVA de 10 % applicable aux travaux autres que les travaux de rénovation énergétique, en contrepartie d'une extension de la notion des travaux liés à des travaux de rénovation énergétique, qui pourraient bénéficier du taux réduit de TVA de 5,5 % : **4,5 Md€**.
- Dans le cadre de la sortie du bouclier tarifaire, supprimer le taux réduit de TVA sur l'abonnement aux offres d'électricité et de gaz naturel, et supprimer, avant le 1er janvier 2030, le taux intermédiaire de TVA sur la livraison de bois de chauffage : **1,4 Md€**.
- Relever au taux normal de 20 % le taux intermédiaire de TVA de 10 % sur les billets d'avion, pour les seules liaisons domestiques hors outre-mer : **0,2 Md€**.

Un deuxième ensemble de solutions consiste à redéployer certaines dépenses environnementales pour une meilleure efficacité. Pour commencer, l'efficacité de MaPrimeRenov' a été remise en cause à plusieurs reprises, notamment par la Cour

des comptes²³ et France Stratégie²⁴. Malgré son utilité, le taux de fraude serait important et MaPrimeRenov' privilégierait des rénovations de trop petite ampleur pour lesquelles le coût d'abattement est trop élevé. Fusionner ou mieux articuler

²² [Adaptation de la fiscalité aux exigences de la transition écologique - IGF 2023](#)

²³ [Cour des Comptes, Le soutien aux logements face aux évolutions climatiques et au vieillissement de la population, Octobre 2023](#)

²⁴ [Comité d'évaluation du plan France Relance, RAPPORT FINAL Volume II - Évaluation des dispositifs, Chapitre 6 Le dispositif Maprimerenov', Janvier 2024](#)

MaPrimeRénov' et les CEE permettrait probablement de maximiser l'effet de levier sans alourdir la dépense publique. Ensuite, les aides aux achats et rachats de véhicules pourraient être renforcées pour accélérer le passage à l'électrique. Une réforme portant sur le ciblage de ces aides permettrait aussi d'en augmenter l'efficacité²⁵.

Il faut aussi aller plus loin dans la lutte contre l'artificialisation, en mobilisant le parc existant pour éviter la construction neuve. La construction neuve est fortement émettrice de gaz à effet de serre (béton, ciment) et consommatrice d'espaces naturels. De ce point de vue, la France dispose d'une réserve de capacité inexploitée : le nombre de logements vacants a fortement augmenté (+60 % depuis 1990) pour atteindre 3,1 millions de logements en 2023 (soit 8,2 % du parc)²⁶. Or, actuellement,

la Taxe sur les Logements Vacants (TLV) cible principalement les zones tendues. Pour répondre aux objectifs ZAN (Zéro Artificialisation Nette) et de sobriété carbone, il pourrait donc être possible d'élargir l'assiette de la taxation et d'étendre la fiscalité sur la vacance aux zones non tendues. L'objectif n'est pas seulement de fluidifier le marché locatif, mais de rendre la conservation d'un bien vide plus coûteuse que sa remise sur le marché ou sa rénovation, afin de limiter le besoin de constructions neuves en périphérie. Mais il faut également coupler cette mesure à des aides à la rénovation. Pour les propriétaires n'ayant pas les moyens de remettre le bien en état (vacance subie), le produit de cette taxe élargie sur les vacances pourrait abonder un fonds d'aide spécifique à la remise sur le marché.

Mesures possibles

MaPrimeRénov'²⁷ :

- Ciblage du dispositif MaPrimeRénov' sur les rénovations d'ampleur : **0,9 Md€**
- Suspendre le dispositif : **3,3 Md€**²⁸
- Fusionner MaPrimeRénov' et les Certificats d'Économie d'Énergie (CEE) pour une aide plus simple et mieux ciblée en faveur de la rénovation énergétique.

Les aides au rachat de véhicules^{29,30} :

- Poursuivre la baisse du seuil de déclenchement du « malus CO₂ » à un rythme d'au moins 5 gCO₂/km par an et engager la baisse du seuil de déclenchement du « malus poids » à rythme d'au moins 50 kg par an.

²⁵ [Transition des mobilités anatomie d'une impasse, Institut Montaigne, Octobre 2025.](#)

²⁶ Camille Hurard et Laurent Huault, [1,2 million de logements vacants supplémentaires en France depuis 1990, surtout dans les zones en déprise démographique](#), Insee Première, n° 1979, janvier 2024.

²⁷ [MaPrimeRénov, Bilan 2024 - Anah](#)

²⁸ En 2024, 904 M€ ont été dépensés pour financer les rénovations par gestes et près de 2,4 Md€ ont été dépensés pour financer les rénovations d'ampleur ([MaPrimeRénov, Bilan 2024 - Anah](#))

²⁹ [IGF, Adaptation de la fiscalité aux exigences de la transition écologique, Mai 2023](#)

³⁰ [Transition des mobilités anatomie d'une impasse, Institut Montaigne, Octobre 2025.](#)

- Étendre le « malus poids » aux véhicules électriques et aux véhicules hybrides rechargeables, en tenant compte pour son application d'un forfait destiné à refléter le poids des batteries et en maintenant les abattements prévus pour les familles nombreuses : **0,6 Md€ pour les deux mesures.**
- Améliorer le ciblage du bonus écologique en le concentrant sur les ménages précaires et sur les ménages des zones peu denses (hors zones urbaines et aires d'influence des villes moyennes). Possibilité d'étendre le dispositif sur le rachat de véhicule électrique sur le marché de l'occasion.
- Inciter les salariés à choisir des véhicules moins polluants en différenciant le mode de calcul de l'avantage en nature selon la motorisation du véhicule, ou bien inciter les entreprises à verdir leur flotte de véhicules en renforçant le barème de la taxe annuelle sur les véhicules de société pour les véhicules polluants et en modifiant les paramètres de calcul de l'amortissement.

Les propositions de la fédération européenne pour le transport et l'environnement : 9,3 Md€ (application combinée)³¹

- Une réforme de la taxe annuelle sur les véhicules de société (TAVS) qui conduirait, d'une part, à renforcer son barème d'environ 25 % par rapport au barème existant, pour tous les véhicules émettant plus de 150 gCO₂/km et, d'autre part, à mettre fin aux exonérations actuellement en vigueur : **6 Md€.**
- Une réforme du calcul des avantages en nature dans le barème de l'impôt sur le revenu des particuliers qui pourrait s'appuyer, d'une part, sur une plus grande différenciation du taux d'imposition de l'avantage en nature selon la motorisation des véhicules et, d'autre part, sur la prise en compte du bonus ou du malus automobile et de la TAVS dans l'assiette imposable prise en compte pour le calcul de l'avantage en nature : **3 Md€.**
- Une évolution du régime de déductibilité de l'amortissement des véhicules, qui sont aujourd'hui amortis de façon linéaire sur une période de quatre ou cinq ans, inspirée de la suppression progressive de la déductibilité de l'amortissement des véhicules thermiques mise en œuvre par le gouvernement belge : **4,2 Md€.**

Lutter contre l'artificialisation :

³¹ [Transport & Environnement, « Électrification des voitures de société, une réforme fiscale est nécessaire –](#)

[Comment réduire les émissions CO2 des flottes commerciales par la fiscalité », janvier 2022.](#)

- Étendre la fiscalité sur la vacance aux zones non tendues : **0,5 Md€**³².
- Subvention à 100 % de la rénovation complète de 15 000 logements : **0,5 Md€**³³

Un troisième ensemble de solutions consiste non pas à mobiliser les dépenses, mais les recettes et à anticiper la baisse annoncée des recettes de la fiscalité énergétique. Pour entraîner à elle seule la transition, d'après la Direction Générale du Trésor³⁴, une taxe carbone devrait atteindre 450 €/2018/tCO₂éq en 2050 (et 200 €/2018 dans un scénario avec un mix de mesures, voir Graphique 4). À ce niveau et sur cette tendance, les recettes d'une éventuelle taxe carbone atteindraient 45 milliards d'euros courants en 2030 et près de 70 milliards d'euros courants en 2040, et augmenteraient le taux d'imposition obligatoire par rapport à la tendance de près de deux points de pourcentage. Elle ferait plus que compenser alors l'érosion de la fiscalité énergétique avec un effet relativement neutre sur les revenus des ménages, même si des effets redistributifs sont possibles.

Mais l'acceptabilité d'une éventuelle taxation carbone peut faire débat. Pour pallier la cyclicité des recettes et le rejet social lors des hausses de prix, un système de taxe intérieure flottante pourrait également être étudié.³⁵ Il est aussi possible d'envisager l'augmentation d'autres types de taxation pour compléter cette première mesure, même si leurs effets comportementaux ne sont pas aussi avantageux. On peut par exemple envisager un élargissement de l'assiette taxable pour la Taxe sur les transactions financières (TTF), la réinstauration d'une écotaxe poids lourds ressemblant au dispositif imaginé en 2014, une taxe sur la publicité pour jouer sur la surconsommation, ou bien un prélèvement exceptionnel sur le patrimoine des plus fortunés, comme le proposait notamment le Rapport Pisani-Ferry Mahfouz³⁶.

³² La DGALN (Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature) estime qu'environ 1,1 million de logements sont vacants depuis plus de 2 ans. Aujourd'hui, la TLV et la THLV (Taxe d'Habitation sur les Logements Vacants - Zones non tendues, optionnelle et versée directement aux communes) rapportent environ 380 M€. Si tous les logements étaient assujettis à la TLV de droit, son rendement passerait à 900 M€ environ vu que la valeur locative moyenne est de 4 800 € et taux légal de la TLV de 17 %.

³³ Le coût d'une rénovation performante (après transfert) pour les ménages propriétaires moyen est d'environ 30 000 €. Source : *Investissements bas carbone : comment les rendre rentables ?* Note d'analyse n°144, Octobre 2024, France Stratégie.

³⁴ [Les enjeux économiques de la transition vers la neutralité carbone - Direction générale du Trésor](#)

³⁵ Perrier, Q., & Geoffron, P. (2024). The benefits of elastic fuel taxation. *Energy Policy*, 192, 114229.

³⁶ Pisani-Ferry, J. & Mahfouz, S. (Mai 2023). *Les incidences économiques de l'action pour le climat*. Rapport à la Première ministre (France Stratégie).

Mesures possibles

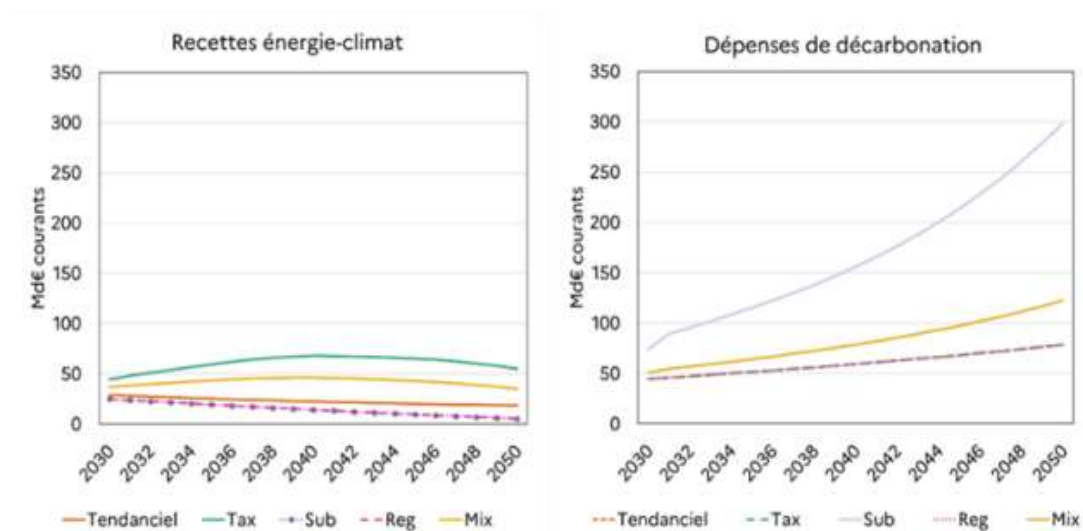
- Compenser la baisse de la fiscalité énergétique par une taxe carbone i.e. atteindre un prix du carbone proche de 200 €/2018/tCO₂éq d'ici 2040 : **48 Md€** en 2040 (voir Graphique 4).
- Réintroduire une écotaxe poids lourds (conditions économiques de 2014 et corrigé inflation) : **1 Md€**³⁷
- Réforme de la TTF : de **2 à 3 Md€**³⁸.
- Instauration d'une taxe de 8 % sur l'ensemble des dépenses de communication commerciale : **1,75 Md€**³⁹ la première année et **1,66 Md€** par an sur les trois années suivantes.
- Un prélèvement temporaire exceptionnel (de l'ordre de 5 %) sur le patrimoine financier des 10 % des ménages les plus riches, lissé sur 30 ans : **5 Md€ par an, 150 Md€ au total.**
- Mettre en place un système de taxe intérieure flottante : **coût de 0,5 Md€ à 1,5 Md€.**

³⁷ [Cour des Comptes, "L'écotaxe poids lourds : un échec stratégique, un abandon coûteux", février 2017](#)

³⁸ [Capelle-Blancard, G. \(2023\). La taxation des transactions financières : une estimation des recettes fiscales mondiales. Documents de travail du Centre d'Économie de la Sorbonne, 23-p.](#)

³⁹ [La communication commerciale à l'ère de la sobriété : Taxer la publicité pour consommer autrement. Communication et Démocratie & Institut Veblen, Octobre 2022.](#)

Graphique 4 : Impact des scénarios sur les recettes et les dépenses publiques de décarbonation⁴⁰



Lecture : Les recettes énergie climat correspondent uniquement aux recettes d'accise. Le graphique compare plusieurs scénarios : Tendanciel, où rien ne change, Tax, où la transition est entièrement faite grâce à une taxe carbone, Sub, où elle est financée entièrement par des subventions, Reg, où ce sont des réglementations qui entraînent le changement de comportements des agents, et enfin, Mix, qui partage la tâche entre une taxe carbone et des subventions.

Source : Calculs DG Trésor.

Enfin, un quatrième ensemble de solutions passe par des changements d'habitude. Leurs effets sont de nouveau plus difficiles à estimer, même si comme dans le cas des politiques de prévention de santé, les rendements de tels changements sont potentiellement importants. Le développement du vélo et des moyens de transport alternatifs joue un rôle dans ce cadre et met en valeur les possibles coûts évités pour des coûts d'investissement relativement faibles. Le « Plan Vélo et Marche 2023-2027 » du gouvernement est chiffré à 2 milliards d'euros sur 4 ans, soit environ 500 millions d'euros par an, du fait de la création de nouvelles infrastructures et des aides à l'achat. Ce coût n'est pas

négligeable, mais selon une étude réalisée en 2024, les bénéfices sanitaires du vélo étaient proches de 5 milliards d'euros en France en 2019, et pourraient presque doubler si un quart des courts trajets en voiture étaient faits à vélo.⁴¹

3. Budget ou climat, faut-il choisir ?

L'analyse proposée dans ce chapitre met en lumière une équation budgétaire complexe : la nécessité d'investissements massifs pour la transition se heurte à un contexte de finances publiques contraint et à l'érosion inéluctable des recettes fiscales assises sur les énergies fossiles. Si la France a entamé le verdissement de son

⁴⁰ [Les enjeux économiques de la transition vers la neutralité carbone - Direction générale du Trésor](#)

⁴¹ Schwarz, E., Leroutier, M., De Nazelle, A., Quirion, P., & Jean, K. (2024). [The untapped health and climate](#)

[potential of cycling in France: a national assessment from individual travel data](#). The Lancet Regional Health–Europe, 39.

budget, la persistance de dépenses fiscales « brunes » et l'incohérence temporelle entre des coûts immédiats et des bénéfices lointains fragilisent l'action publique.

Pourtant, la préoccupation climatique est désormais centrale pour une large majorité de Français. Mais cette prise de conscience se heurte à des obstacles concrets : le coût élevé des investissements pour les ménages (véhicules électriques, rénovation), le sentiment d'injustice lié à la perte de valeur des « actifs échoués » (comme les véhicules thermiques) et la régressivité d'une fiscalité énergétique qui pèse proportionnellement plus lourd sur les revenus modestes. Les leviers d'efficacité budgétaire immédiats, tels que la suppression progressive des niches fiscales défavorables à l'environnement ou le redéploiement des aides comme MaPrimeRénov', sont des étapes nécessaires mais insuffisantes. Ils ne suffiront pas, à eux seuls, à combler le mur d'investissement de la décennie à venir ni à compenser la baisse des recettes de la TICPE.

Il est donc nécessaire d'envisager des solutions plus structurelles pour créer l'espace budgétaire manquant : un basculement vers une fiscalité carbone redistributive, une contribution accrue des patrimoines financiers, et une acceptation du recours à la dette pour financer ces actifs verts. Ces réformes doivent impérativement s'accompagner de mécanismes de compensation pour garantir l'acceptabilité sociale et éviter que la transition ne soit perçue comme punitive.

Enfin, il est crucial de rappeler que la transition écologique ne se résume pas à une contrainte comptable. Elle constitue aussi une opportunité majeure de double dividende : la réduction de la dépendance énergétique renforce la souveraineté nationale, tandis que l'amélioration de la

qualité de l'air génère des bénéfices sanitaires et économiques immédiats. Comme pour la santé, une politique budgétaire verte efficace ne peut être pensée en silo : elle doit s'articuler avec une vision de justice sociale et de santé publique pour transformer la contrainte climatique en un projet de société soutenable et désirable.

LES AUTEURS



Cyprien Batut est économiste et responsable du pôle macroéconomie à l'Institut Avant-garde. Il est diplômé de l'École d'économie de Paris et docteur en économie de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales. Sur le terrain académique, il s'intéresse principalement aux politiques publiques françaises sur le marché du travail. Après sa thèse, il a rejoint la Direction Générale du Trésor pendant trois ans, notamment en tant que Conseiller en charge de la politique économique au sein du cabinet du directeur général du Trésor au côté de la Cheffe Économiste du Trésor.



Alexis Guillaume est économiste et chargé d'étude au sein du pôle macroéconomie de l'Institut Avant-garde. Docteur en économie de l'Université Paris-Dauphine, il a consacré sa thèse à l'étude de l'impact des politiques publiques dans la zone euro et en France, sous la direction d'Anne-Laure Delatte. Ses travaux portent notamment sur les politiques monétaires non conventionnelles et les politiques budgétaires, notamment sur les dépenses socio-fiscales. Il s'intéresse plus particulièrement aux transformations du cadre politico-économique européen depuis la crise des dettes souveraines.



Lison Brochet a effectué un stage au sein de l'Institut Avant-garde lors de la conduite de ce rapport. Elle est actuellement étudiante à l'ENSAE Paris en année de césure.



L'Institut Avant-garde est un think tank non partisan qui développe des analyses et des propositions concrètes pour les décideurs, les universitaires, et toutes les générations de penseurs et de citoyens.

Quatre principes nous guident :

Édifier une vision systémique

Les débats portent souvent sur des réformes particulières ; il nous semble important de les décloisonner et de développer une vision d'ensemble cohérente, indispensable, entre autres, à la planification écologique. Notre principe est que le maintien à tout prix de l'organisation existante des institutions, et l'application systématique de logiques de marché ne sont pas des fins en soi. Les structures économiques doivent être pensées pour évoluer en fonction des enjeux, et répondre à des objectifs démocratiquement discutés.

Apporter une expertise académique forte

Une vision large ne doit pas omettre les détails ni se passer de technicité. Un décalage existe trop souvent entre l'évolution de la recherche, les doctrines économiques en vigueur et la fabrique des politiques publiques. Nous traduisons l'état de l'art académique en propositions de politiques publiques crédibles aux yeux des décideurs.

Tisser des liens entre les disciplines

Nous invoquons les dernières recherches en macroéconomie, mais nous ne voulons pas nous en tenir à une approche strictement économique. L'histoire économique, la science politique, la géopolitique, les sciences du climat, la sociologie, l'anthropologie, ou encore la philosophie enrichissent et élargissent notre vision.

S'appuyer sur un réseau de think tanks européens

Aujourd'hui, les think tanks se nichent essentiellement à l'échelle nationale ou bruxelloise ; le European Macro Policy Network, dont nous faisons partie, enrichit ce paysage d'un troisième niveau continental. Une idée anime cette initiative lancée par l'institut allemand Dezernat Zukunft : si les désaccords entre nos gouvernements sont nombreux, il existe un courant intellectuel uni en faveur du changement.

institutavantgarde.fr
45, rue de Sèvres, Paris VI^e

INSTITUT
AVANT-GARDE