

Quinze propositions pour 2027

Pour une politique économique des grandes transformations

RAPPORT

SEPTEMBRE 2026

INSTITUT
AVANT-GARDE

AVANT-PROPOS

Si nous n'agissons pas, la campagne présidentielle de 2027 risque de s'orienter autour d'un faux dilemme, qui semble presque déjà écrit. Faut-il rétablir le sérieux budgétaire, ou financer les grands investissements qui feront la France de demain – transition écologique, défense, recherche, éducation – tout en maintenant la cohésion sociale ? C'est parce que nous refusons ces termes du débat que nous publions aujourd'hui quinze propositions qui montrent qu'une autre voie est possible.

La contrainte budgétaire est bien réelle ; la charge de la dette absorbe plus de 2 % du PIB, et le déficit français dépasse la moyenne de la zone euro depuis plus de vingt ans. Mais ce choix ne nous condamne pas à une seule voie. En effet, s'il paraît arithmétique dans le cadre d'un budget annuel, il s'inverse dès qu'on s'inscrit dans le long terme. Ce sont au contraire les transformations non financées qui ruinent les finances publiques : la Banque de France chiffre à deux points de PIB à l'horizon 2050 le prix d'une décarbonation différée à 2030. Ne pas investir n'est pas une économie, c'est un report de charge, au prix le plus élevé.

Les pages qui suivent en donnent la mesure, domaine par domaine. Nos logements ne sont pas adaptés aux sécheresses ni au recul du littoral : nous en découvrirons la facture sinistre après sinistre, sans l'avoir jamais arbitrée. Nous n'avons pas financé nos capacités industrielles : la Chine s'est emparée des trois quarts de la production mondiale de panneaux solaires et de batteries, quand l'Europe n'en

produit qu'une fraction. Chaque année de retard se paiera en dépendance, en importations et en emplois qui ne seront pas créés ici. Rien n'est prévu pour les salariés des secteurs les plus émetteurs de CO₂ : ceux qui retrouvent un emploi le retrouvent durablement moins bien payé, et nous finançons ce déclassement par le chômage plutôt que par une assurance qui en corrigerait la cause. Nous n'avons pas planifié nos besoins en métaux : nous en importerons toujours plus pour un service rendu moindre, à mesure que nos véhicules s'alourdissent. À chaque fois, c'est la même ritournelle qui se jouera, une dépense évitée aujourd'hui, une facture plus lourde demain, sans qu'aucune planification n'ait été mise en place.

Le dilemme est donc mal posé. La question n'est pas de choisir entre nos comptes et notre avenir, ni de sacrifier notre modèle social à l'un ou à l'autre : c'est de trouver des solutions innovantes de financement. Nos quinze propositions répondent à cette question en allant chercher les ressources oubliées par le débat public.

Car ces ressources existent bel et bien. Les banques publiques d'investissement, dont les financements ne pèsent pas, en principe, sur la dette au sens européen. Les grands emprunts que le siècle dernier savait mobiliser autour d'un objet nommé pour recréer un contrat avec les citoyens que nous avons cessé de solliciter. La capacité d'orienter le crédit bancaire vers les priorités du pays, que l'État français a exercée de 1945 à 1987 et dont plus personne ne parle. Les aides aux entreprises, qui placent la France parmi les pays développés les plus généreux en proportion de son PIB, et qui sont versées sans conditionnalité sérieuse ni évaluation systématique. Et lorsque la ressource que nous mobilisons n'est pas dormante, elle est modeste et proprement financée : notre Sécurité sociale climatique et notre

assurance salariale reposent sur des cotisations, non sur le budget de l'État.

Aucune de ces propositions n'est un ajustement. Toutes engagent le long terme, et supposent de transformer l'esprit économique du pays plutôt que d'en corriger les marges, ce que la France a déjà su faire au lendemain de la guerre, en inventant de toutes pièces les institutions qui ont financé sa reconstruction.

Chercher là où le regard ne se porte plus tout en se tournant vers l'avenir : voilà ce que nous entendons par esprit d'avant-garde.

Clara Leonard et Mathilde Viennot

TABLE *DES MATIÈRES*

<i>Introduction</i> —	9
<i>Financer les grandes transformations</i> —	14
Des marges de manœuvre inexplorées pour assurer les grands investissements d'avenir : les autres rôles de l'État.....	14
Politique budgétaire : plusieurs trajectoires sont possibles, mais avant de discuter des mesures, il faut s'accorder sur des principes	16
Proposition 1 : Assurer la pérennité des dépenses publiques d'investissement en faveur du climat	17
Défendre une doctrine raisonnable et mobilisatrice sur la dette publique	20
Proposition 2 : Passer un contrat avec les citoyens grâce aux emprunts spéciaux.....	21
Proposition 3 : Reprendre la main sur le coût de notre dette.....	23
Mobiliser des rôles aujourd'hui peu explorés de l'État, et pourtant majeurs historiquement —	26
Proposition 4 : Faire des banques publiques un levier d'investissement massif, sans alourdir la dette	27
Proposition 5 : Prendre au sérieux l'injonction à différencier les taux d'intérêts verts et bruns	30
<i>Une politique industrielle et énergétique face à la concurrence mondiale</i> —	34
Mettre en place une politique industrielle verte	34

TABLE *DES MATIÈRES*

Proposition 6 : Réformer les régimes d'aides aux entreprises.....	35
Proposition 7 : Créer un nouvel instrument de politique industrielle européen sur le modèle de l' <i>Inflation Reduction Act</i> américain	37
Penser la politique énergétique de demain	40
Proposition 8 : Mieux planifier et financer l'énergie nucléaire	40
Proposition 9 : Mettre les énergies renouvelables au service des territoires.....	43
Proposition 10 : Faire de la sobriété une arme de souveraineté grâce à une Stratégie nationale de réduction de la consommation de métaux	45
<i>Assurer une transition climatique juste</i> —	50
Proposition 11 : Mettre en place une Sécurité sociale climatique pour protéger les logements face aux événements naturels.....	50
Proposition 12 : Quitter les métiers d'antan sans être déclassé grâce à l'assurance salariale	54
Proposition 13 : Donner un nouveau souffle aux petites villes et aux campagnes grâce à une DATAR du XXI ^e siècle.....	55
<i>Donner à l'Europe les moyens de ses ambitions</i> —	60
Proposition 14 : Adopter les mêmes règles pour le climat que pour la dette publique.....	60
Proposition 15 : Créer un Fonds européen pour le futur.....	63

Introduction

Ces dernières années, les parallélismes historiques n'ont pas manqué pour qualifier la situation que nous vivons : retour de l'inflation comme lors des chocs pétroliers des années 1970, nécessité de planification comme dans l'après-guerre ou encore mise en branle d'une « économie de guerre ». Si les politiques économiques d'antan sont des inspirations plus que bienvenues en ces temps troubles, la condition de succès de celui ou de celle qui se trouvera à la tête de notre pays dépendra aussi de sa capacité à bien caractériser la singularité de notre époque. En effet, un bon diagnostic permettrait, en ce temps pivot, de préparer l'économie française, et même européenne, aux turbulences à venir. En substance, à construire les fondements d'un futur prospère. Dans ce papier destiné aux partis politiques et candidats à l'élection présidentielle, nous mettons en lumière un certain nombre de constats, qui nous semblent fondamentaux, et nous formulons quinze propositions qui répondent à chacun de ces enjeux.

Tout d'abord, après des années d'instabilité politique, il sera essentiel de penser enfin le temps long. Pour préparer l'avenir, ce sont bien des vraies transformations qu'il faudra assurer, et non pas de petits ajustements. L'horizon que nous visons est concret : une France qui produit chez

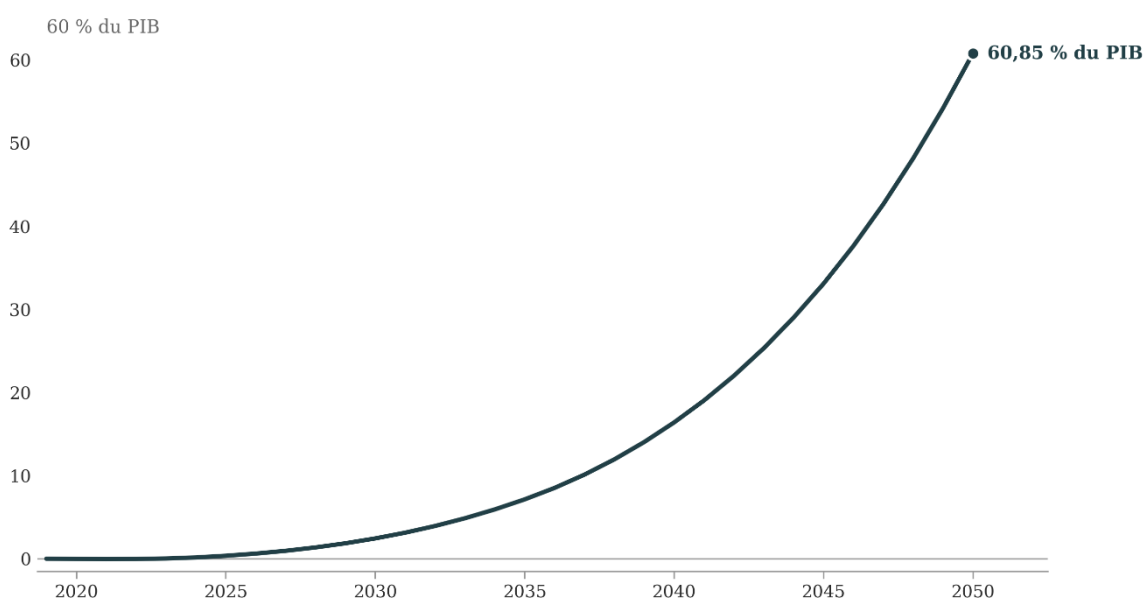
elle une énergie propre et abordable, qui a fait revenir ses industries, qui protège ses logements face au dérèglement climatique, et qui n'abandonne personne en chemin. Y parvenir suppose d'assurer notre souveraineté économique, de mener les transformations écologiques, de nous protéger dans un contexte géopolitique instable et de conduire une politique industrielle ambitieuse. C'est urgent. Mais cela ne se fera pas du jour au lendemain. Cela implique de planifier et de mener des réformes qui puissent assurer la pérennité de ces orientations. S'agissant du changement climatique, nos engagements portent sur 2050 ; mais certaines transformations se jouent bien avant (dès 2030) et d'autres engagent le très long terme (jusqu'à 2100).

En outre, la dette climatique, qui exprime le coût de notre inaction climatique jusqu'à maintenant et l'ampleur des efforts à fournir demain, est réelle, et il faudra tenir ensemble soutenabilité écologique et soutenabilité économique. Le retard accumulé dans la poursuite de nos objectifs de décarbonation se traduira par des dommages supplémentaires et des politiques de transition plus coûteuses

dans le futur : nous avons estimé en 2024/ que la dette climatique de la France s'élèverait à 61 % du PIB en 2050. C'est la soutenabilité climatique de notre modèle qui est en jeu en 2027. Dans leurs derniers travaux², Adrien Bilal et Diego Känzig avancent que, si l'on conserve le *statu quo*,

le PIB mondial pourrait baisser de plus de 30 % en 2100.

Graphique 1 – Évolution prospective de la dette climatique de la France d'ici 2050



Lecture : en 2050, la dette climatique de la France atteindra 60,85% du PIB.

Source : Batut, Kaiser & Surin, *La dette climatique : comment associer les soutenabilités climatiques et budgétaires ?* Rapport Institut Avant-garde, 2024

Ces coûts futurs ne seront pas évités sans un effort d'investissement massif ; la question de son financement est donc décisive. Il faudra prendre au sérieux la question du financement des

investissements associés aux transformations « existentielles », tout en assurant la soutenabilité de nos finances publiques. Or, il n'existe aujourd'hui aucune stratégie de financement de ces

¹ Batut, Kaiser & Surin, *La dette climatique : comment associer les soutenabilités climatiques et budgétaires ?* Rapport Institut Avant-garde, 2024/

² Bilal, A., & Känzig, D. R. (2026). The macroeconomic impact of climate change: Global versus local temperature. *The Quarterly Journal of Economics*, 141(2), 889-944.

grands investissements : ils sont, pour la plupart, soumis aux aléas de chaque négociation budgétaire. L'ampleur du défi est pourtant très bien documentée. Le Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan estime qu'au-delà des quelques 140 milliards d'euros (4,4 points de PIB) de redressement nécessaire d'ici 2031 pour enrayer la dynamique de la dette, la prise en compte des seules priorités « engageantes » – la défense et la transition climatique –, porterait l'effort à près de 200 milliards d'euros (6,4 points de PIB), sans même compter les autres priorités d'avenir³. Le climat en donne la mesure : le [rapport Pisani-Ferry - Mahfouz](#)⁴ chiffrait à plus de deux points de PIB par an l'investissement supplémentaire, public et privé, requis pour la seule transition d'ici 2030 (isolation des bâtiments et remplacement des chaudières fossiles, électrification des usages à commencer par les véhicules, production d'électricité bas-carbone et décarbonation de l'industrie), l'investissement fournissant l'essentiel de l'effort et la sobriété le complément. Il s'agit là d'une borne basse, qui laisse de côté de nombreux autres besoins : adaptation, biodiversité, agriculture, dommages climatiques, ou transition juste.

Il ne s'agit pas d'une « révolution industrielle » classique : il faudra bien

caractériser la nature de ces investissements, et penser nos solutions en conséquence. Contrairement aux révolutions industrielles passées, nous ne pouvons pas nous reposer sur l'idée que le secteur privé se tournera spontanément vers eux, et que cette transition se fera sans heurts. Trois différences majeures peuvent être soulignées. Tout d'abord le rythme de cette révolution, qui doit se faire plus rapidement que ses précédents historiques pour éviter des dommages importants : il y a moins de 25 ans d'ici à 2050, une génération, tandis que l'industrialisation de la France a pris la plus grosse partie du XIX^e siècle. Ensuite le fait qu'elle est et restera pilotée par les politiques publiques plutôt que la technologie et la seule dynamique du capitalisme. Cela peut s'expliquer par la troisième spécificité : les types d'investissements à réaliser ont en grande partie une rentabilité incertaine, à long terme, ou sont tout simplement de pures dépenses. Une note de France Stratégie ([Claeys & Durré 2024](#)) montre, par exemple que sur l'ensemble des investissements nécessaires dans le bâtiment et le transport routier entre 2024 et 2030, seul un tiers serait rentable sans intervention publique. En outre, contrairement à la planification d'après-guerre, la transition écologique sera également une affaire de pertes à organiser

³ Le HCSP nomme parmi les priorités d'avenir non contraignantes à ce jour l'éducation, la recherche, la petite enfance et la cohésion sociale.

⁴ Ce rapport est le premier à mesurer l'incidence économique de l'action pour le climat au point de vue macroéconomique : conséquences économiques de la transition climatique sur le capital, sur l'emploi, sur la productivité, sur les inégalités, etc. Il est notamment le premier à chiffrer l'effort financier nécessaire pour atteindre nos objectifs climatiques.

et à distribuer : des actifs perdront leur valeur avant la fin de leur vie économique (*stranded assets* – raffineries, mines et industries fossiles, et les emplois qui en dépendent), estimés au niveau mondial à quelques 2 500 milliards de dollars par an.

Par conséquent, il est essentiel de confronter la dure question de la répartition de ces pertes, et donc de notre définition de la justice. Les politiques économiques et les instruments choisis ne sont pas neutres, ils portent en eux des choix de répartition. La question à laquelle nous devons répondre est la suivante : qui doit payer ? les générations qui ont pollué ? les ménages les plus aisés ? les entreprises polluantes ? les pays européens qui ont le modèle énergétique le plus brun ? Ou souhaitons-nous laisser le marché le faire de manière aveugle ? Il s'agit d'une question qui doit être traitée explicitement et à travers des canaux démocratiques

Pour orchestrer cet ensemble et lui donner une âme, il faut une vision globale, et c'est la planification qui fait naître les synergies. La politique économique de demain n'est pas qu'une affaire de chiffres : elle engage aussi nos modes de vie. La concevoir de façon systémique est la seule manière d'échapper aux réponses simplistes, qui nourrissent le populisme économique, et de faire émerger des modes de vie désirables. L'aménagement du territoire est l'exemple le plus parlant. Pour réduire les besoins de

transport et limiter l'artificialisation des sols, un ajustement de la fiscalité foncière ne suffira pas. Améliorer la qualité de vie dans les villes petites et moyennes – c'est-à-dire repenser la façon d'y travailler, d'y consommer, de s'y déplacer – est un levier autrement plus puissant, et plus mobilisateur. C'est là que la fracture supposée entre qualité de vie et transition écologique s'estompe. Des territoires le montrent déjà : écoles devenues gîtes l'été, casernes transformées en campus, halles rendues à la vie locale, habitat léger et abordable. La transition écologique peut s'appuyer sur une aspiration plutôt que s'imposer contre elle.

Enfin, il ne faudra pas mobiliser la seule échelle nationale, mais porter ces ambitions au niveau local et européen. C'est au niveau local que se décide une part déterminante des investissements de transition et que ces politiques se construisent au plus près des citoyens. C'est au niveau européen que se jouent l'ampleur des financements, la préservation du marché unique face aux politiques de subvention massive de nos partenaires et la fourniture des biens publics communs (énergie, défense, sécurité économique) qui dépassent les capacités d'un seul État. L'enjeu n'est donc pas de choisir une échelle, mais de les articuler : à l'État revient un rôle de coordinateur, garant de la cohérence d'ensemble et de l'équité entre les territoires. Nos propositions pensent ces différents niveaux.



CHAPITRE 1

FINANCER LES GRANDES TRANSFORMATIONS

Financer les grandes transformations

Des marges de manœuvre inexplorées pour assurer les grands investissements d'avenir : les autres rôles de l'État

Lorsque la question du financement des grandes transformations est abordée dans le débat public, les solutions évoquées sont souvent les mêmes : baisse des dépenses pour dégager des marges de manœuvre budgétaires, hausse d'impôts ou encore de l'endettement. Si ces leviers sont essentiels, le financement des grandes transformations ne se résume pas à ces solutions, et des options qui permettraient de mobiliser des fonds conséquents restent inexplorées.

La caractéristique de notre modèle de financement actuel est que l'État joue en majeure partie un rôle de *derisking*, c'est-à-dire qu'il prend systématiquement en charge les pertes des investissements d'avenir comme la transition écologique, et ne bénéficie jamais des profits, qui sont, eux, privés. Or, dans un contexte budgétaire particulièrement contraint, il faut envisager d'autres solutions, comme nous l'expliquons dans notre rapport [La boîte à outils du financement de la transition écologique](#) : sur une cinquantaine d'outils recensés pour financer des grandes transformations, historiquement ou dans

d'autres pays, la France en utilise moins de la moitié.

Le vrai problème est là. Aujourd'hui, l'État s'est laissé enfermer dans un rôle : celui d'assureur en dernier ressort. Il éponge les pertes et les risques des investissements d'avenir, quand une filière vacille, quand un projet dérape, mais les profits, eux, restent privés. Il paie les échecs et ne touche jamais les réussites. Ce modèle porte un nom, le *derisking*. Il a un défaut simple : il coûte cher et ne bâtit rien.

Nous proposons d'en changer. Un État bâtisseur ne se contente pas d'amortir les risques du privé : il fixe le cap, prend sa part, et récolte les fruits de ce qu'il a rendu possible. Il peut pour cela endosser quatre rôles qu'il a trop longtemps négligés (voir Encadré 1).

Concrètement, l'État peut par exemple :

- **mieux jouer son rôle de trésorier en gérant différemment sa dette** pour en réduire le coût (Proposition 3) ;
- **renforcer les conditionnalités sociales et environnementales** pour durcir la politique de *derisking* et couper les aides qui ne marchent pas (Proposition 6) ;
- **bénéficier de certains gains des investissements d'avenir** en jouant dans une certaine mesure un rôle d'« État entrepreneur », en développant par exemple un fonds de capital-risque pour développer des innovations clés ([voir p. 25 de La boîte](#)

à outils). Ces gains lui permettront de réinvestir en suivant les priorités définies par la planification ;

- **jouer un rôle d'architecte en orientant davantage l'action du secteur public au sens élargi vers les investissements « existentiels ».** Une meilleure mobilisation des banques publiques d'investissement

françaises et européennes pourrait par exemple constituer un levier important (Proposition 4) ;

- **exiger du secteur privé de prendre en charge les pertes et les risques de certains investissements, par exemple en pénalisant davantage les activités brunes (Proposition 6).**

Encadré 1 – Les rôles de l'État qui pourraient être davantage explorés

Trésorier. À niveau d'endettement égal, la manière dont l'État emprunte n'est pas neutre. En allongeant la durée de ses emprunts, en réduisant la part de sa dette indexée sur l'inflation, en élargissant le cercle des épargnants qui la détiennent, il abaisse sa facture d'intérêts et se protège des chocs.

Architecte. L'État ne finance pas seul, il est au cœur d'un vaste secteur public, au premier rang duquel les banques publiques d'investissement, françaises et européennes, dont il peut réorienter la puissance de feu vers les chantiers qui préparent l'avenir.

Entrepreneur. Rien ne l'oblige à ne financer que les pertes. En prenant des participations, par exemple via un fonds dédié aux innovations clés, il touche une part des gains qu'il a contribué à faire naître, et les réinvestit selon les priorités qu'il s'est fixées.

Arbitre. Symétriquement, il peut cesser de tout garantir : conditionner ses aides à des résultats sociaux et environnementaux, couper celles qui ne marchent pas, et faire porter une plus grande part des risques aux acteurs privés eux-mêmes, en pénalisant les activités les plus polluantes.

Nous considérons enfin qu'il ne faut pas croire à la solution miracle, à la mesure unique qui permettrait de financer la transition écologique. Si la question du financement de la transition écologique doit être mise explicitement sur la table, c'est qu'elle implique de définir une combinaison d'outils. Nous devons trouver un équilibre raisonnable entre endettement, politique budgétaire ambitieuse (en baissant les dépenses et en dégageant des recettes), et le recours à des

outils de financement innovants hors périmètre maastrichtien. Le choix de cette combinaison ne sera pas anodin, et aura des conséquences sur la distribution des pertes inhérentes aux investissements de transition. Derrière ces choix d'outils en apparence techniques, il y a des questions plus fondamentales de répartition et de société.

Politique budgétaire : plusieurs trajectoires sont possibles, mais avant de discuter des mesures, il faut s'accorder sur des principes

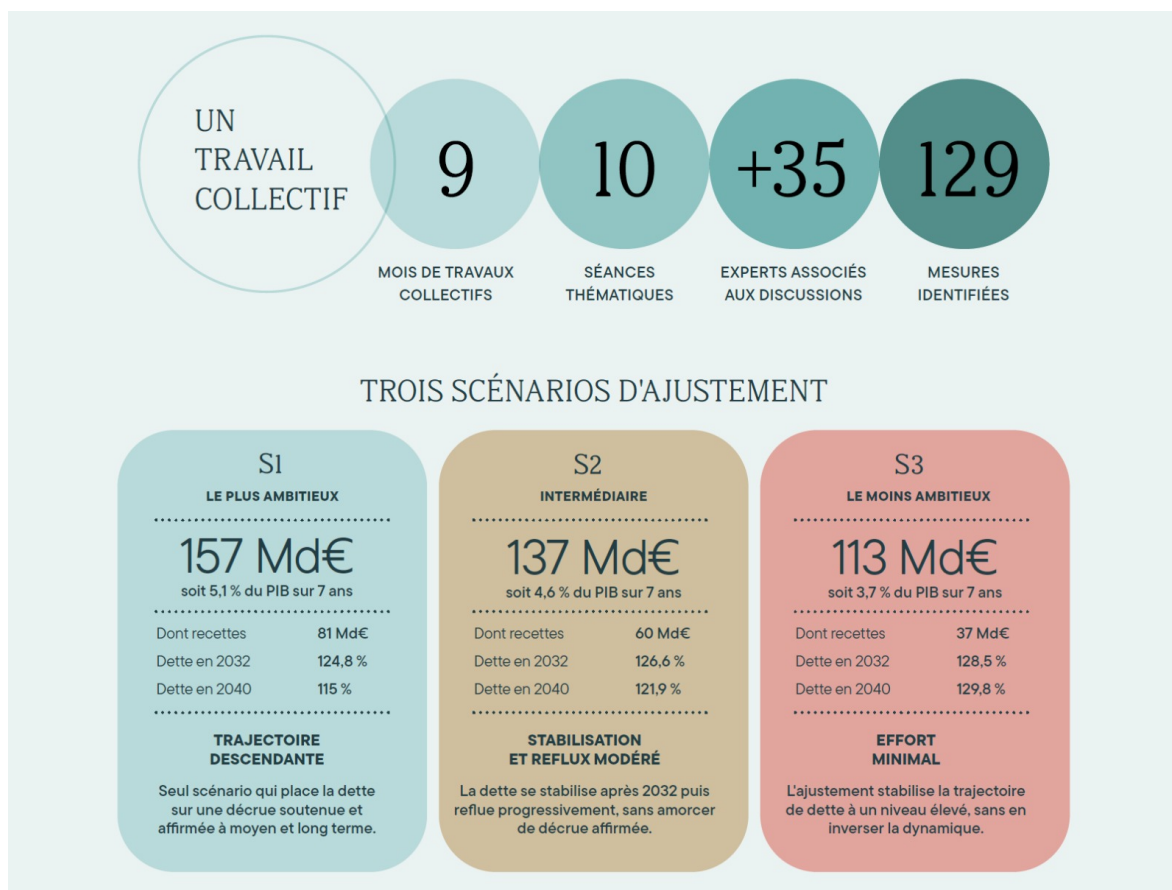
Le rétablissement de l'équilibre entre recettes et dépenses publiques est un impératif politique autant qu'économique. L'écart à combler, **d'au moins 110 milliards d'euros pour stabiliser la croissance de la dette**, est considérable, mais il n'est pas inédit dans notre histoire budgétaire récente⁵. Ce qui l'est davantage, c'est le contexte dans lequel cet ajustement doit être mené, où se superposent des contraintes nouvelles : des investissements existentiels à engager pour le climat, la défense et la souveraineté économique ; des besoins fondamentaux auxquels les services publics doivent répondre, qu'il s'agisse de la santé, de l'éducation, de la sécurité ou de la justice ; un consentement à l'impôt qui s'érode ; et une instabilité politique qui empêche depuis trois budgets l'émergence d'une trajectoire crédible.

Le diagnostic technique sur l'ampleur de l'effort à réaliser pour retrouver un équilibre dans nos finances publiques est largement partagé. Ce qui ne l'est pas, et qui constitue le véritable obstacle, c'est la méthode pour y parvenir. Il existe en effet une multitude de façons d'atteindre une même cible d'ajustement : par les dépenses

ou par les recettes, par la fiscalité du capital ou celle de la consommation, en sanctuarisant l'investissement ou en le sacrifiant. Chacune de ces combinaisons traduit un choix politique distinct, et c'est précisément l'absence de débat explicite sur ces choix qui alimente le sentiment d'arbitrages successifs.

Il faut commencer par poser des principes : quelles dépenses sanctuariser, quelles recettes fiscales mobiliser en priorité, quelles aides évaluer systématiquement avant reconduction, avant d'arbitrer mesure par mesure. Cette approche présente trois avantages. Elle permet d'abord de protéger les dépenses dont la rentabilité socio-économique est la plus élevée mais dont la temporalité dépasse l'annualité budgétaire, typiquement, les investissements de transition. Elle redonne ensuite de la lisibilité au consentement à l'impôt, en associant clairement les contributions demandées aux objectifs poursuivis. Elle ouvre enfin la voie à des outils budgétaires que nous explorons en détail dans la suite de cette note : refonte des dispositifs inefficaces (à l'image des Certificats d'Économies d'Énergie – CEE, voir Encadré 2) ou programmation pluriannuelle contraignante (Proposition 1).

⁵ Voir C. Leonard, E. Monnet et J. de Pierrebouurg (2025), « [Nouvelles séries historiques de la dette française : une mise en perspective inédite](#) », Note de l'Institut Avant-garde, juin.



Pour en savoir plus, vous pouvez consulter notre [rapport](#) sur le sujet.

Proposition 1 : Assurer la pérennité des dépenses publiques d'investissement en faveur du climat

Depuis deux ans, les investissements publics en faveur de la transition écologique reculent⁶, alors même qu'ils étaient déjà loin du niveau nécessaire pour tenir nos engagements de réductions d'émissions. Cela tient à un défaut

structurel de notre cadre budgétaire : **l'annualité budgétaire pénalise systématiquement les dépenses dont les bénéfices se déploient sur plusieurs décennies.**

La Loi de programmation énergie-climat (LPEC) prévue par la loi Énergie-Climat de 2019 devait précisément répondre à ce problème, en donnant un horizon pluriannuel et contraignant aux dépenses publiques de transition écologique. Elle n'a toujours pas été votée. La conséquence est

⁶ L'année 2024 est la première depuis 2011 qui a connu une baisse de l'investissement bas-carbone par rapport à l'année précédente : en 2023, ce montant était de 116 milliards d'euros, contre seulement 113 milliards d'euros en 2024. Voir Haut Conseil pour le Climat (2025), *Relancer l'action climatique : face à l'aggravation des impacts et à l'affaiblissement du pilotage*. Paris, France.

mécanique : entre 2024 et 2026, le budget vert de l'État a perdu plusieurs milliards d'euros d'engagements, et les arbitrages des projets de loi de finances successifs se sont systématiquement faits au détriment des lignes climatiques.

Nous proposons deux instruments complémentaires pour rompre avec cette dynamique :

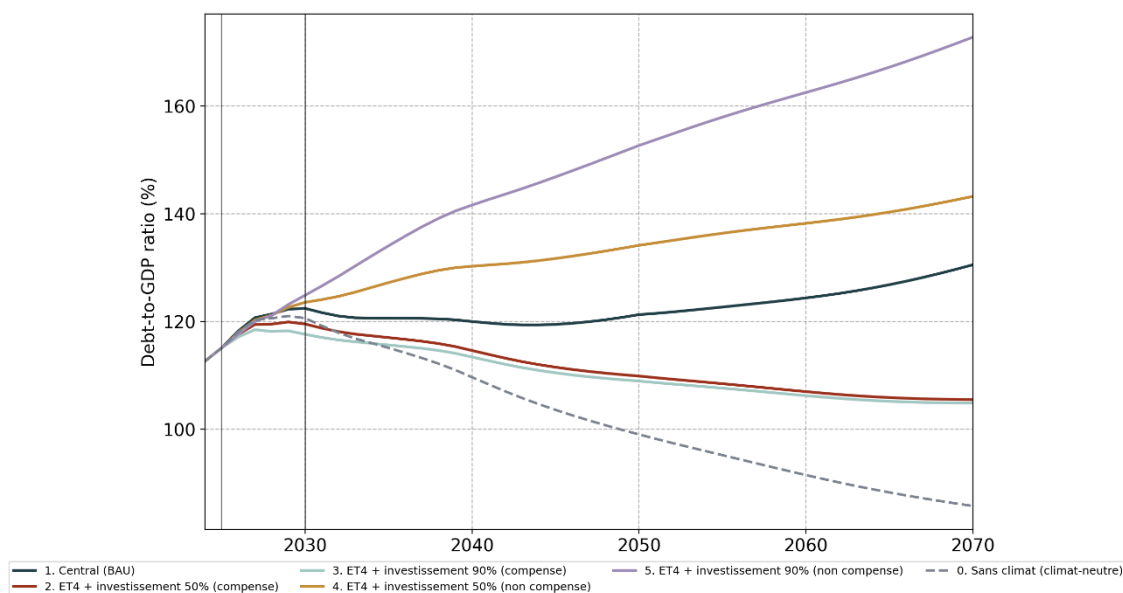
- Un **cadre pluriannuel permettant à l'État de rattraper son retard d'investissement**. Au-delà de la LPEC initialement prévue, il s'agit de doter le législateur d'un instrument qui fixe sur cinq ans une trajectoire plancher de dépenses publiques de transition écologique. Pour être réellement contraignant, ce cadre doit comporter trois caractéristiques : (i) une portée supérieure aux lois de finances annuelles, en droit ou en pratique ; (ii) un mécanisme de revoyure qui empêche le glissement silencieux des objectifs au gré des budgets successifs ; (iii) un organe indépendant chargé de mesurer chaque année l'écart entre la trajectoire prévue et la trajectoire réalisée, et de proposer publiquement des correctifs. Nous proposons trois façons pour y arriver : une piste constitutionnelle, une piste consistant à modifier les lois organiques budgétaires, et une piste passant par l'institutionnalisation d'un plan

d'investissement pluriannuel pour la transition.

- Une **caisse d'amortissement de la dette climatique**. À horizon plus long, nous proposons de créer une structure dédiée qui aurait pour mission d'organiser et de planifier les ressources et les investissements à réaliser jusqu'à l'atteinte de nos objectifs de réduction d'émissions. Une telle caisse présenterait l'avantage de rendre visible ce qui aujourd'hui se dilue dans la masse du budget de l'État, de séquencer dans le temps les efforts de financement, et d'offrir un véhicule naturel pour mobiliser des ressources dédiées (emprunts spéciaux de la Proposition 2, par exemple).

Ces deux instruments répondent au même principe : une dépense reconnue collectivement comme structurante ne doit pas pouvoir être effacée par un simple arbitrage annuel. Le Graphique 2 illustre cette tension : si l'investissement vert progresse suffisamment pour atteindre nos objectifs environnementaux et que ce surcroît de dépense est compensé par une combinaison des autres mesures défendues dans cette note, le ratio dette/PIB s'infléchirait puis diminuerait progressivement. À l'inverse, faute d'action, la dette poursuivrait sa hausse, soit à cause des effets du changement climatique sur les écosystèmes comme sur l'activité économique, soit car ces investissements ne sont pas financés.

Graphique 2 – Trajectoires de dette publique selon les scénarios, 2025-2070



Lecture : selon le scénario central, le ratio de dette sur PIB en France atteindra 130% du PIB en 2070.

Source : Rapport Institut Avant-garde à venir, extension climat du modèle DSA de la Commission européenne.

Implication budgétaire

Respecter les engagements climatiques de la France suppose de porter l'investissement public dans la transition à un niveau nettement supérieur à sa trajectoire actuelle. Aujourd'hui, les pouvoirs publics ne financent par des instruments budgétaires que 16,3 milliards d'euros d'investissements climat par an, soit à peine 16 % du total (I4CE, Panorama des financements climat, 2025), le reste reposant sur les ménages, les entreprises et des canaux extrabudgétaires (CEE, banques publiques, gestionnaires

d'infrastructure). Or, l'atteinte des objectifs de la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC) impose d'augmenter l'investissement climat total de 87 milliards d'euros par an d'ici 2030. En retenant l'hypothèse, prudente et assumée, que la puissance publique doit soutenir la moitié de cet effort additionnel, soit environ 43,5 milliards d'euros, l'investissement public climatique devrait être porté à un plancher d'environ 60 milliards d'euros par an à compter de 2030. Dans ce cadre, le rôle d'une pluriannualité verte est de sanctuariser ce plancher.

Pour en savoir plus, vous pouvez consulter nos publications sur le sujet :

- [Une caisse d'amortissement pour renforcer la soutenabilité climatique](#)
- [Régulation, planification, budget : et la pluriannualité fut](#)

- Stratégie annuelle cherche débat démocratique.

Défendre une doctrine raisonnable et mobilisatrice sur la dette publique

La dette publique française doit bien être prise au sérieux, mais elle ne doit pas être instrumentalisée. Les comparaisons alarmistes avec la Grèce sont éloignées de ce que nous vivons actuellement : pendant la crise, la dette grecque s'échangeait à plus de 30 % d'intérêt sur dix ans, contre plus de 4% aujourd'hui pour la France, un niveau inférieur à celui du Royaume-Uni (5 %) ou des États-Unis (4,5 %). Le ratio dette/PIB lui-même est élevé pour une période de paix, mais loin des records historiques : il a dépassé 300 % du PIB après les deux guerres mondiales. Il ne s'agit pas uniquement de pics lors de ces deux guerres. **La dette est demeurée entre 150 et 200 % pendant l'entre-deux-guerres, à des moments où des besoins de financement publics ont augmenté pour des raisons existentielles, comme c'est le cas aujourd'hui.** Ce constat n'est pas un appel au laxisme : c'est un appel à ne pas créer, par des discours catastrophistes, les tensions de marché que l'on prétend redouter.

Car le coût économique de la dette française, aujourd'hui, vient aussi en grande partie de l'instabilité politique. Au

cours des derniers mois, les primes de risque sur la dette française face aux autres dettes européennes ont particulièrement augmenté au moment des soubresauts politiques. Depuis la dissolution, l'OFCE⁷ estime que l'incertitude politique a coûté 0,5 point de croissance en 2025, soit environ 15 milliards d'euros. Autrement dit : ce qui pèse sur l'économie française est aujourd'hui avant tout l'incapacité à construire une voie politique stable, et à s'accorder sur une trajectoire crédible de réduction du déficit. Le deuxième problème majeur pour assurer la soutenabilité de la dette n'est pas tant son niveau dans l'absolu que la persistance de déficits publics élevés. Il y a un déséquilibre ancien entre recettes et dépenses publiques : le déficit français est nettement supérieur à la moyenne de la zone euro (5,8 % en France en 2024, contre 3,1 % en moyenne dans la zone euro) et de façon continue depuis 1999. Nous proposons des solutions d'ajustement dans la partie de cette note sur les questions budgétaires.

Mais il faut aussi déplacer le débat : la question n'est pas simplement celle de la réduction de la dette à tout prix, mais celle de sa gestion durable, et de son usage. Les travaux des historiens le montrent⁸ : aucune des voies historiques de

⁷ Observatoire français des conjonctures économiques

⁸ Serkan Arslanalp and Barry Eichengreen (2023), « [Living with High Public Debt](#) », August

désendetttement (excédents budgétaires massifs et durables, croissance forte, inflation, répression financière) n'est aujourd'hui mobilisable seule à grande échelle. Vivre avec une dette élevée n'est pas un choix, c'est la réalité partagée par toutes les économies avancées. La vraie question est donc plutôt celle de la soutenabilité, de notre trajectoire et de la capacité à honorer les engagements sans déstabiliser l'économie, plutôt que celle de la réduction de la dette à marche forcée. Comme l'écrit Olivier Blanchard, ancien chef économiste du Fonds monétaire international : « les règles européennes devraient imposer la soutenabilité de la dette, sans nécessairement exiger sa réduction ».

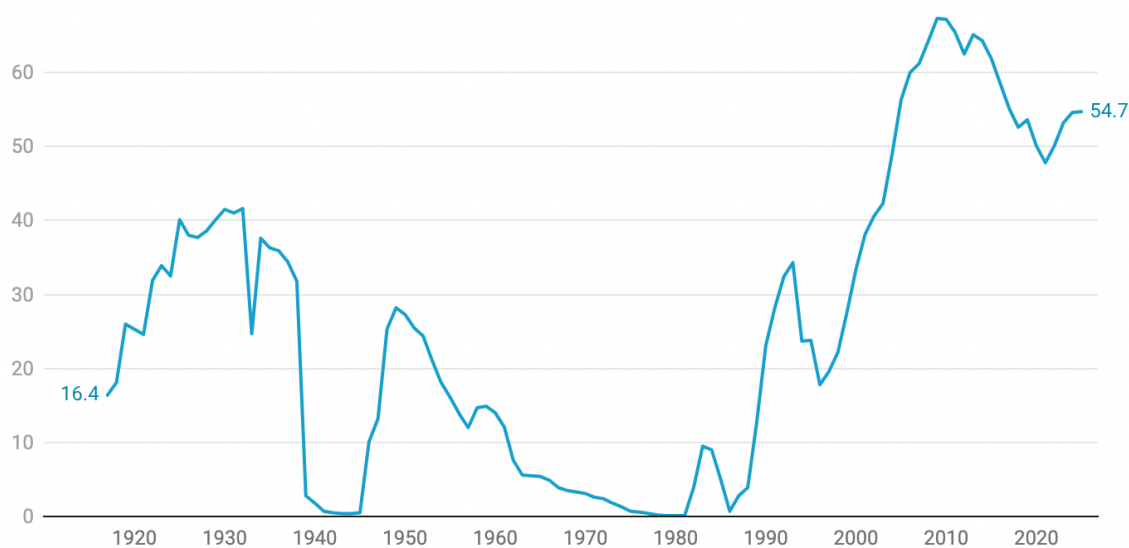
Cette soutenabilité dépend de trois facteurs structurels qui montent en puissance : le vieillissement démographique, qui réduit les recettes et augmente les dépenses sociales mais accroît aussi la demande pour la dette publique ; le coût du changement climatique ; et l'instabilité géopolitique, qui pourrait porter le budget de la défense de 2 % à 3,5 % du PIB. Aucun de ces défis ne se résoudra par la seule baisse des dépenses publiques. Tous appellent une stratégie active de gestion de la dette et à bien réfléchir à son utilisation pour lui redonner du sens.

Pour en savoir plus, vous pouvez consulter notre [publication](#) sur le sujet.

**Proposition 2 : Passer un
contrat avec les citoyens
grâce aux emprunts
spéciaux**

La dette publique française présente deux traits qui méritent d'être soulignés. Le premier est qu'elle est aujourd'hui détenue à plus de 50 % par des non-résidents, la proportion la plus élevée du G7 (voir Graphique 3). Cette internationalisation, longtemps lue comme un signe de confiance des marchés, est aussi une source de vulnérabilité : en période de tensions, les investisseurs étrangers sont les premiers à se retirer, ce qui amplifie la volatilité des taux et durcit les conditions de financement au moment précis où l'État en a le plus besoin. Le second est que la dette s'est imposée dans le débat public comme un objet abstrait, lointain et anxiogène. Les Français s'inquiètent de son niveau, qu'ils surestiment le plus souvent, mais peinent à voir ce qu'elle finance. Ce malaise nourrit le sentiment que l'argent public est mal utilisé et fragilise, à terme, le consentement à l'impôt comme à l'endettement.

Graphique 3 – Détention par les non-résidents des titres de la dette (en % de la dette négociable)



Lecture : en France en 2025, 54,7% des titres de dette sont détenus par des non-résidents.

Source : FMI, AFT, créé avec *Datawrapper*

Pourtant, l'Histoire montre qu'il est possible de réconcilier les citoyens avec leur dette. Les grands emprunts du XIX^e et du XX^e siècle ont mobilisé l'épargne nationale autour d'objectifs identifiables : les emprunts Thiers de 1871, qui remboursèrent par anticipation l'indemnité de guerre et valurent à Thiers le nom de « Libérateur » ; les *War Bonds* américains ou, aujourd'hui, ukrainiens ; les bons de reconstruction japonais après la catastrophe de Tōhoku en 2011. Ces instruments partagent trois vertus : ils fléchent les ressources vers une cause définie, ils ancrent la détention de la dette chez les résidents, plus stables que les investisseurs internationaux, et ils donnent aux citoyens le sentiment d'être parties prenantes des grandes transformations du pays.

Nous proposons de relancer un dispositif d'emprunts spéciaux, dont les ressources seraient cantonnées et explicitement fléchées vers de grandes priorités : transition écologique, grandes infrastructures, modernisation des services publics. C'est précisément ce qui les distinguerait des « obligations vertes » (OAT vertes) déjà émises par la France : celles-ci, versées au budget général, restent fongibles, sans garantir qu'elles financent un seul euro de transition qui n'aurait pas eu lieu sans elles, et demeurent réservées de fait aux investisseurs institutionnels – la dernière émission souveraine verte, en avril 2026, leur a été allouée en totalité. Un emprunt spécial, à l'inverse, financerait un actif désigné à l'avance et vérifiable, et serait conçu dès l'origine pour l'épargne des ménages.

La clé de sa réussite tient à la nature de ce qu'il finance. L'expérience montre que l'adhésion ne dépend pas de la cause invoquée (« la transition écologique », par exemple, reste trop abstraite) mais de la lisibilité du bénéfice, avec un avant/après visible. L'emprunt doit donc porter sur un objet concret, nommé et inaugurable, répondant en même temps à une préoccupation immédiate : une région entière dont plus une école ni un hôpital ne dépend du gaz importé, une ligne ferroviaire, un programme de rénovation. À Singapour, deux lignes de métro électriques ont ainsi été financées par un emprunt fléché, servant à la fois le climat, la qualité de vie et la cohésion des territoires.

L'enjeu n'est pas seulement financier, même si réduire la part des détenteurs non-résidents renforcerait déjà la résilience de notre dette. Il est aussi et avant tout politique. Ce que les citoyens rejettent, ce n'est pas la dette, mais son anonymat : un emprunt spécial lui rend la lisibilité d'un impôt affecté tout en versant un rendement. Il retourne enfin l'analogie du « ménage qui vit au-dessus de ses moyens » : un ménage prudent s'endette pour acquérir un actif durable, non pour combler un découvert. En bâtissant une infrastructure dont hériteront les générations futures, la dette cesse d'être un fardeau transmis pour devenir la contrepartie d'un patrimoine. Une dette comprise est une dette acceptée, et une dette acceptée est plus facile à soutenir,

surtout quand les arbitrages budgétaires se durcissent.

Implications budgétaires

Un emprunt spécial n'est pas une dépense nouvelle : le montant levé est emprunté puis remboursé, et finance des investissements nécessaires ; il substitue seulement de la dette détenue par les ménages à de la dette de marché. Un programme réaliste serait de 10 à 15 milliards d'euros par an (le bon d'État belge de 2023 a levé autour de 22 milliards en une semaine). Le seul coût serait un léger surcoût de financement, à contenir par une rémunération sobre et un avantage fiscal plafonné, surcoût qui pourrait être en partie, voire largement, compensé par la moindre volatilité des taux qu'assure une base d'investisseurs nationaux en temps de crise.

Pour en savoir plus, vous pouvez consulter notre [publication](#) sur le sujet.

Proposition 3 : Reprendre la main sur le coût de notre dette

Nous ne pouvons ignorer la trajectoire de long terme. Selon le rapport [France 2035](#), [France 2050](#) du Haut-Commissariat à la Stratégie et au Plan, à politiques inchangées, la charge d'intérêts doublerait d'ici 2050, passant de 2,2 % du PIB en 2025 à 5,2 %, et la dette publique atteindrait 186 % du PIB (voir Graphique 4). Il faut

aussi souligner que l'environnement des prochaines décennies (volatilité accrue des taux, chocs d'offre récurrents liés au climat et à la géopolitique, recomposition de l'ordre monétaire) sera profondément différent de celui des trente dernières années (les projections 2026 voient d'ailleurs déjà le différentiel $r - g$ repasser en territoire défavorable). C'est à ce nouveau régime qu'il faut nous préparer.

Or, le débat public traite la charge d'intérêts comme une donnée subie et ne lui oppose que trois réponses : maîtriser les dépenses, augmenter les prélèvements, engager des réformes structurelles. C'est négliger un levier à part entière : la gestion de la dette elle-même. Les choix de l'État émetteur (maturité, composition, base d'investisseurs, indexation, échelle de financement) n'ont rien de la « répression financière » d'après-guerre ; ce sont des outils contemporains, que d'autres États souverains mobilisent déjà, et qui peuvent réduire fortement la sensibilité du coût de la dette aux chocs de taux et de prix. L'Histoire le confirme : il n'existe pas une gestion unique de la dette, et les périodes d'endettement élevé ont toujours été des moments de refonte des doctrines. Cinq leviers nous paraissent prioritaires.

1) Allonger la maturité de la dette.

Porter la maturité moyenne, aujourd'hui d'environ huit ans, vers les niveaux britanniques (quinze ans), en profitant des fenêtres de taux favorables pour émettre davantage de titres à 30, 50

voire 100 ans. Ce mode de gestion, dominant au XIX^e siècle, mobilisé par Raymond Poincaré en 1926 et dont l'Autriche a récemment démontré la faisabilité avec ses obligations à cent ans, protège contre la volatilité, limite le risque de refinancement et aligne l'horizon du financement sur celui des investissements de transition.

2) Réorienter la détention vers les épargnants domestiques.

La dette française est détenue à 55 % par des non-résidents, le taux le plus élevé du G7, ce qui accroît la volatilité et le risque de ventes soudaines. Mobiliser l'épargne des ménages – au plus haut depuis 1979, à 18,3 % du revenu – via un produit dédié au financement des grandes transformations stabiliserait la base d'investisseurs, comme au Japon. Ce produit gagnerait à être pensé à l'échelle européenne, adossé à des *eurobonds*, pour éviter tout repli national.

3) Réduire la part de dette indexée sur l'inflation.

Elle atteint encore 10,7 % du total, contre environ 1 % en Allemagne. L'épisode 2022-2023 en a révélé le coût asymétrique : les charges d'indexation ont bondi de 7,8 à 20,3 milliards d'euros en une seule année. La fenêtre actuelle de désinflation doit être saisie pour réduire graduellement cette part dans les nouvelles émissions, sans assécher brutalement le marché.

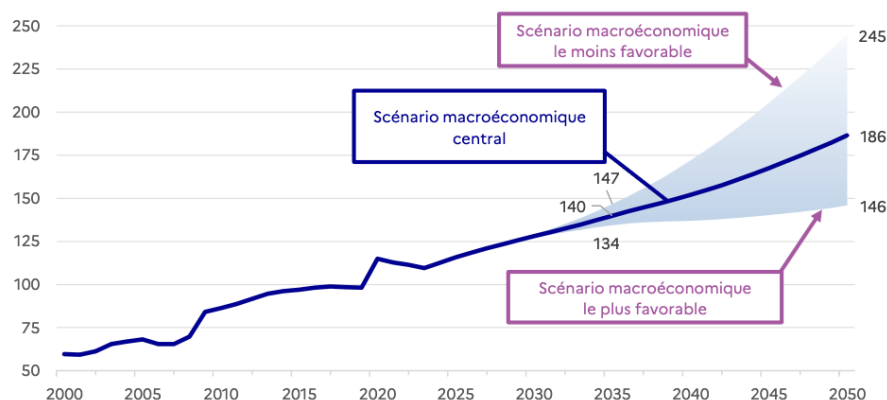
4) Mobiliser l'échelle européenne.

Financer une partie des grandes transformations par des émissions communes limiterait la hausse du ratio dette/PIB national tout en créant un actif sûr en euro, profond et liquide, bénéficiant de taux bas. Quelle que soit l'approche retenue dans le débat en cours, la France, fortement exposée au risque de fragmentation, figure parmi ses premiers bénéficiaires potentiels.

5) Plaider pour une doctrine de hausse des taux prudente et différenciée de la BCE. Aucun de ces leviers ne neutralise le facteur déterminant : la

trajectoire des taux directeurs. Face à un choc d'offre, qui contracte l'activité tout en poussant les prix, un resserrement uniforme et excessif aggrave la contraction et alourdit mécaniquement la charge de la dette. Dans le cadre du Dialogue monétaire, la France a intérêt à porter un message de prudence couplé à la différenciation : remonter les taux pour ancrer les anticipations, tout en déployant des taux plus bas (*Green TLTRO*) pour préserver le financement de la transition.

Graphique 4 – Dette publique (en % du PIB) à politiques inchangées selon divers scénarios macroéconomiques



Note : le scénario le plus favorable tient compte des hypothèses macroéconomiques les plus optimistes, tandis que le scénario défavorable tient compte des hypothèses les plus pessimistes.

Lecture : selon le scénario central, le ratio de dette sur PIB en France atteindra 186% en 2050, selon le HCSP.

Source : calculs HCSP-OFCE, *France 2035, France 2050 - Focus Finances publiques*

Implication budgétaire

Ces cinq leviers ne sont pas des dépenses, mais des choix de gestion de la dette, à coût de mise en œuvre quasi nul si bien opérés ;

leur objet est au contraire d'alléger la charge d'intérêts (64,7 milliards d'euros pour l'ensemble des administrations publiques en 2025) et de réduire sa sensibilité aux chocs. Certains procurent une économie

directe : réduire la part de dette indexée sur l'inflation diminue une exposition qui alourdit aujourd'hui la charge de l'État de 3 milliards d'euros à chaque hausse d'un point d'inflation simultanée en France et en zone euro ; et une mutualisation européenne pourrait, une fois une taille critique atteinte, faire gagner plusieurs dizaines de points de base sur la tranche mutualisée. La seule véritable contrepartie, liée à l'allongement de la maturité, est une prime de terme qui dépend de la courbe des taux au moment de l'allongement, modeste assurance contre une volatilité des taux appelée à s'accroître.

Pour en savoir plus, vous pouvez consulter notre [publication](#) sur le sujet.

Mobiliser des rôles aujourd'hui peu explorés de l'État, et pourtant majeurs historiquement

L'État français a longtemps eu un levier puissant que plus personne ne mentionne : la capacité d'orienter le crédit bancaire vers les priorités du pays. De 1945 à 1987, c'est ainsi qu'ont été financés la Reconstruction, le logement, les grandes infrastructures et la modernisation industrielle. La libéralisation des années 1980 a démantelé ces outils, et le sujet a quasiment disparu du débat public. Or, d'autres grandes puissances économiques actuelles ne s'en sont, elles, jamais privées. La Corée et le

Japon en ont fait pendant des décennies un pilier de leur stratégie industrielle. La Chine en a fait l'un des leviers de sa montée en puissance dans les technologies stratégiques : son *Big Fund* pour les semi-conducteurs a mobilisé près de 100 milliards de dollars pour bâtir, en une décennie, une filière nationale capable de rivaliser avec Taïwan et la Corée. Les États-Unis eux-mêmes, à travers l'*Inflation Reduction Act*, ont à leur manière massivement orienté le crédit privé vers la transition énergétique. Pendant que l'Europe s'interdit ce débat, ses concurrents l'ont tranché, et en récoltent les fruits industriels.

Pour répondre aux besoins de financement « existentiels » auxquels la France et l'Europe font face, nous devons assumer, à notre tour, une politique d'orientation du crédit. Mais il s'agit de le faire à notre manière, sans trahir nos valeurs : dans le respect des libertés économiques, du marché unique et du débat démocratique. Ni le modèle autoritaire chinois, ni les méthodes d'après-guerre ne sont reproductibles telles quelles. Nous proposons une autre voie : piloter le crédit par les règles, pas par le rationnement. Modifier les incitations qui pèsent sur les banques, sans nous substituer à leurs décisions. Le paradoxe est que cette orientation du crédit existe déjà en Europe, à bas bruit : par exemple les normes sur le crédit immobilier, les débats sur le fléchage du Livret A, ou les outils non

conventionnels de la BCE devenus permanents. Nous le faisons, mais sans l'assumer, donc sans le faire bien.

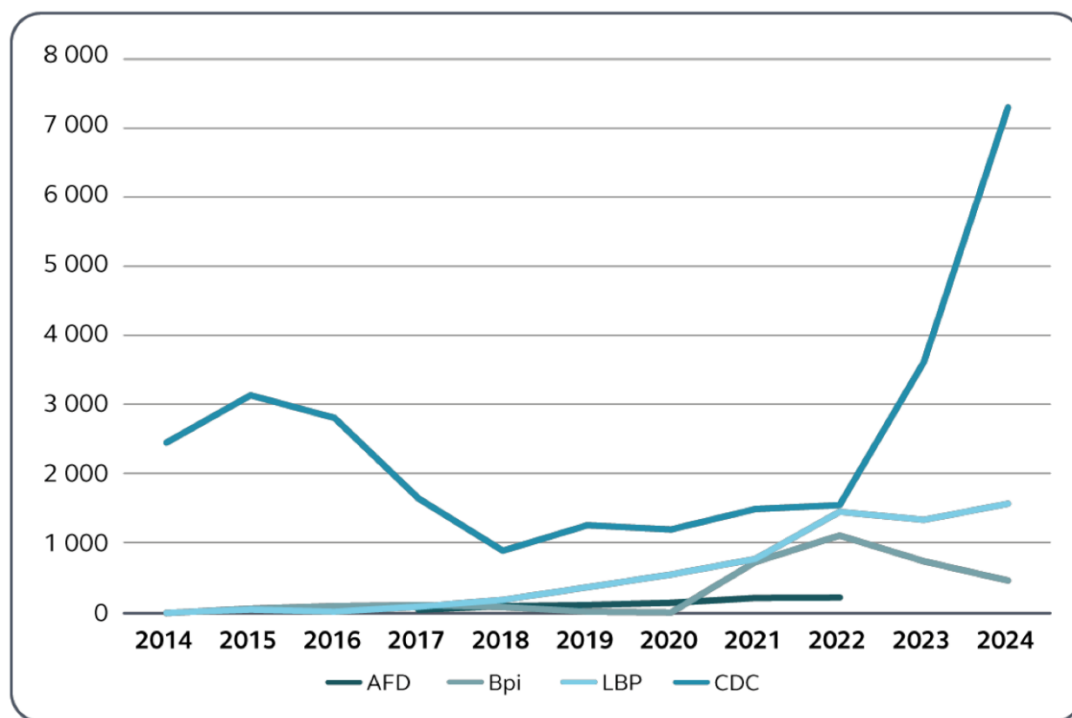
Deux chemins méritent d'être explorés en priorité. Le premier consiste à donner aux banques publiques d'investissement les moyens de jouer pleinement leur rôle, en adaptant leurs statuts, leur capital et leur doctrine d'intervention (Proposition 4). Le deuxième consiste à différencier les taux d'intérêt selon que les projets financés sont compatibles ou non avec nos objectifs climatiques (Proposition 5). Aucun des deux ne suppose de rupture institutionnelle majeure. Toutes deux prolongent des mouvements déjà engagés. Elles demandent simplement d'être assumées politiquement.

**Proposition 4 : Faire des
banques publiques un
levier d'investissement
massif, sans alourdir la
dette**

Il existe un levier de financement de la transition que le débat budgétaire français

ignore presque totalement, alors qu'il réunit deux vertus rares : il est déjà massif, et il ne pèse pas sur le déficit. Dans le monde, les banques publiques d'investissement prêtent près de 2 400 milliards de dollars par an, soit 10 à 12 % de l'investissement mondial. La France dispose en la matière d'outils puissants : la Caisse des dépôts, qui gère plus de 400 milliards d'euros d'épargne réglementée des ménages via son Fonds d'épargne, et Bpifrance, la banque publique dédiée aux entreprises, détenue à parité par la Caisse des dépôts et l'État, dont le Plan Climat est doté de 35 milliards d'euros d'ici 2028. À l'échelle européenne, la Banque européenne d'investissement complète ce dispositif : ses quelque 88 milliards d'euros de financements en 2023 équivalaient, à eux seuls, à près de la moitié du budget annuel de l'Union. Surtout, parce que ces institutions sont indépendantes, leur dette ne compte pas, en principe, dans la dette publique au sens européen : elles permettent de financer la transition sans dégrader nos comptes publics. Pour un responsable politique confronté à un mur budgétaire, l'atout est décisif.

Graphique 5 – Prêts verts accordés par les banques publiques (AFD, Bpifrance, CDC, LBP) à des personnes morales, en millions d’euros.



Lecture : en 2024, la Caisse des dépôts et consignations a délivré près de 7,2 milliards d’euros de prêts verts.

Source : [Cour des Comptes](#), 2026

Ce levier est aussi le mieux adapté à la nature des investissements de transition. La finance de marché peine à les porter : elle tient mal compte des coûts environnementaux, privilégie le court terme (la fameuse « tragédie des horizons ») et se détourne des projets les plus incertains. Les banques publiques, elles, peuvent prêter sur le long terme, à coût compétitif, y compris pour des projets risqués ou dont la rentabilité est lointaine. Ce n’est pas une lubie : c’est l’une des recommandations du rapport Draghi. Le problème n’est donc pas l’outil, mais notre refus de l’utiliser pleinement. Quatre leviers permettraient d’en débloquer le potentiel :

- **Oser prendre plus de risques.** Le rapport Draghi pointe l’excès de prudence des banques publiques européennes, à commencer par la Banque européenne d’investissement, qui immobilise beaucoup plus de capital que les banques privées et n’affiche presque aucun prêt en difficulté. Or c’est précisément en finançant ce que le privé délaisse (innovations de rupture, rentabilité incertaine ou lointaine) qu’une banque publique apporte sa vraie valeur ajoutée. D’autres, comme la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, assument des risques

plus élevés sans rien perdre de leur solidité financière. Bpifrance et la Caisse des dépôts doivent pleinement jouer ce rôle.

- **Financer directement les projets verts.** Les règles européennes cantonnent aujourd'hui les banques publiques à réduire le risque des projets privés, en laissant à ces derniers une large part des gains, plutôt qu'à investir elles-mêmes. Autoriser un financement public direct des projets reconnus comme verts par l'Europe leur rendrait le pouvoir de faire émerger de nouveaux marchés, et non plus seulement de réparer ceux qui existent.
- **Sanctuariser et mieux mobiliser l'épargne des Français.** Le Fonds d'épargne de la Caisse des dépôts, alimenté par le Livret A, le LDDS et le LEP, offre un financement stable et indépendant des marchés, idéal pour le long terme. Cette ressource est même aujourd'hui abondante : faute d'être entièrement prêtée, une partie importante reste placée sur les marchés financiers. Deux mesures la mettraient davantage au service de la transition : accorder aux prêts verts la priorité de financement dont bénéficie déjà le logement social, dont la loi garantit toujours le financement par l'épargne centralisée, et cesser de réduire, voire relever, la part de l'épargne réglementée centralisée à la Caisse des dépôts. Le

tout sans dépenser un euro d'argent public.

- **Conditionner et planifier.** Pour que ces financements servent réellement la transition, ils doivent être assortis de conditions écologiques précises et contrôlées et inscrits dans une planification cohérente, alignée sur les priorités du Secrétariat général à la planification écologique. La Cour des comptes a pointé, à cet égard, les limites des dispositifs de garantie « verts » de Bpifrance.

Implications budgétaires

Ces mesures sont, en principe, neutres pour les finances publiques. Les banques publiques d'investissement se situant hors du périmètre de la dette au sens européen, mobiliser leur puissance de feu ne pèse ni sur le déficit ni sur la dette. L'essentiel se joue d'ailleurs à volume constant : il ne s'agit pas tant de prêter plus que de réorienter les financements déjà accordés par Bpifrance et la Caisse des dépôts vers les investissements de transition, plutôt que vers des secteurs qui n'y contribuent pas. Une prise de risque plus assumée, financer ce que le privé délaisse, démultiplierait cet effet à capital donné. Seule contrepartie : en cas de pertes importantes ou de recapitalisation, une part pourrait être requalifiée en dette publique par Eurostat, un risque qu'une doctrine de risque prudente contient.

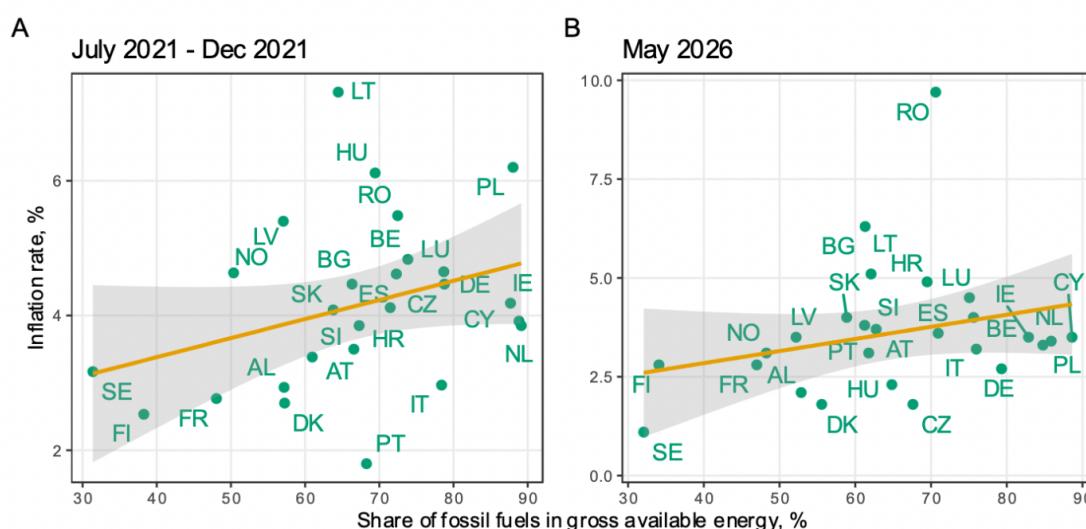
Pour en savoir plus, vous pouvez consulter notre [publication](#) sur le sujet.

Proposition 5 : Prendre au sérieux l'injonction à différencier les taux d'intérêts verts et bruns

Les banques centrales font face à un dilemme lié à la préservation de l'environnement. Elles doivent assurer leur mandat de maintien de la stabilité des prix et lutter contre l'inflation à court terme ; mais il ne faut pas que les hausses de taux d'intérêt compromettent les investissements nécessaires à la transition écologique, qui sont précisément ceux à même de rendre l'économie européenne moins vulnérable aux chocs de prix d'origine fossile, et donc à l'inflation de demain. Ce dilemme n'est pas théorique :

le choc d'Ormuz de février 2026 et la remontée des taux de la BCE qui a suivi illustrent une régularité de longue date, à savoir que chaque grand cycle de resserrement européen a été déclenché par un choc des prix de l'énergie, et que les pays les plus dépendants des énergies fossiles sont systématiquement ceux où l'inflation s'envole le plus vite (Graphique 6) : la corrélation, déjà visible en 2021, réapparaît nettement après le choc de 2026. Or, un taux d'intérêt uniformément plus élevé pénalise de façon disproportionnée les projets à longue maturité et à forte intensité capitalistique – le profil même des énergies renouvelables et des *cleantech* –, tout en épargnant les acteurs fossiles établis, qui bénéficient d'une aubaine lors de ces chocs. Répondre à un choc énergétique par une hausse indifférenciée des taux revient ainsi à traiter le symptôme tout en aggravant la cause structurelle.

Graphique 6 – Part des énergies fossiles dans le mix énergétique et le taux d'inflation



Note : dans le panneau A, la période est restreinte à juillet-décembre 2021, les premiers mois de la poussée inflationniste, avant que les effets de second tour et les réponses budgétaires ne brouillent la corrélation initiale. Le panneau B présente les données mensuelles les plus récentes. L'axe des ordonnées indique le taux d'inflation IPCH moyen sur chaque période. Les figures incluent tous les pays de l'UE sauf Malte, l'intégration du marché intérieur de l'énergie et les liens commerciaux faisant que les dynamiques d'inflation hors zone euro se transmettent à celle-ci.

Lecture : en mai 2026, la France accusait un taux d'inflation de 2,6 % pour une part d'énergies fossiles dans son mix énergétique de 48 %.

Source : Eurostat.

Les pistes évoquées jusqu'ici par la BCE restent trop conventionnelles et ancrées dans une conception de la politique monétaire qui ignorait la contrainte écologique ; elles ne permettent pas de résoudre ce dilemme. Une autre voie est possible : distinguer un taux pour les investissements verts et un taux pour les investissements polluants. Concrètement, la BCE pourrait créer un taux de refinancement spécial, plus faible que son taux directeur, réservé aux banques dont les prêts financent des investissements compatibles avec la transition, sur le modèle d'opérations de refinancement à plus long terme ciblées et vertes (*Green TLTRO*). Les secteurs verts seraient ainsi protégés de la hausse du coût de financement pendant les phases de resserrement, sans que la BCE renonce à relever son taux directeur pour ancrer les anticipations et signaler sa détermination. L'alternative n'est donc pas entre resserrer et ne pas resserrer, mais entre un resserrement indifférencié et un resserrement sélectif.

Il ne s'agit ni d'une politique nouvelle ni d'une politique hétérodoxe. La Banque de France a fixé, jusqu'en 1995, un taux

préférentiel pour les crédits à l'exportation, et la Bundesbank a accordé jusqu'en 1996 des conditions de refinancement privilégiées aux banques qui soutenaient les exportations, y compris en pleine politique anti-inflationniste. À l'échelle internationale, la banque centrale chinoise fournit depuis 2021 un financement dédié à 1,75 % pour les investissements dans les énergies propres. L'innovation requise est en réalité modeste : la BCE met déjà en œuvre des opérations de refinancement à taux inférieur au marché, conditionnées au comportement de prêt des banques. Ce qui serait nouveau, ce n'est pas l'instrument, mais son critère de ciblage : une éligibilité fondée sur la taxonomie verte. La revue de son cadre opérationnel a d'ailleurs rouvert la possibilité de telles opérations et acté l'intégration de considérations climatiques dans leur conception.

Enfin, cette différenciation relève pleinement du mandat primaire de la BCE, et pas seulement de son mandat secondaire de soutien aux politiques de l'Union. Parce que la dépendance aux énergies fossiles est un déterminant structurel de l'inflation, éroder activement l'investissement de transition par une politique indifférenciée

revient à compromettre la stabilité des prix future. De hauts responsables de la BCE eux-mêmes, dont le membre du directoire Frank Elderson, reconnaissent désormais que la dépendance fossile fait peser des risques sur la stabilité des prix. Cette proposition ne relève pas davantage du politiquement infaisable : Emmanuel Moulin, nouveau gouverneur de la Banque de France, s'est prononcé, lors de son audition parlementaire, en faveur de taux différenciés pour les activités vertes, rompant avec la ligne de son prédécesseur.

Implication budgétaire

Cette mesure ne pèse pas sur le budget de l'État : elle relève de la politique monétaire

de la BCE, dont l'Eurosystème supporte le coût (modeste) sous forme d'un moindre revenu de refinancement, qui pourrait être compensé par la mise en place de taux bruns pour pénaliser les activités polluantes. Pour les finances publiques françaises, elle est neutre. De manière plus indirecte, elle permet d'éviter à chaque hausse de taux une réduction des investissements nécessaires à une plus grande résilience future, permettant d'éviter des coûts importants pour les finances publiques à long terme.

Pour en savoir plus, vous pouvez consulter notre [publication](#) sur le sujet.



CHAPITRE 2

UNE POLITIQUE INDUSTRIELLE ET ÉNERGÉTIQUE FACE À LA CONCURRENCE MONDIALE

Une politique industrielle et énergétique face à la concurrence mondiale

Mettre en place une politique industrielle verte

La politique industrielle française est tiraillée entre deux écueils symétriques. D'un côté, on dépense beaucoup : selon les périmètres retenus, les aides aux entreprises atteignent jusqu'à 200 milliards d'euros par an. De l'autre, on dépense mal : l'opacité du paysage des aides, l'absence d'évaluation systématique, les effets d'aubaine pointés par à peu près toutes les études économiques disponibles, et l'absence de conditionnalités sérieuses font que ces 200 milliards ne se traduisent ni en gains de compétitivité durables, ni en réorientation crédible vers les secteurs de la transition. En somme, les aides publiques aux entreprises ne constituent aujourd'hui, en rien, une stratégie planificatrice ambitieuse.

Cette inefficacité résulte de trois faiblesses structurelles qui se renforcent mutuellement :

- **Un déficit de planification, d'abord.** Les aides aux entreprises sont distribuées selon une logique sédimentaire : chaque crise, chaque rapport, chaque échéance électorale

ajoute son dispositif sans que les précédents soient évalués ou éteints. Cette absence de vision d'ensemble rend impossible toute stratégie sectorielle et macroéconomique cohérente.

- **Une évaluation défailante, surtout.** Très peu de dispositifs sont assortis d'objectifs chiffrés vérifiables, d'études d'impact *ex post* indépendantes, ou de clauses de revoyure obligatoire. Quand l'évaluation existe, elle est rarement suivie d'effet : les dispositifs identifiés comme inefficaces continuent généralement d'être reconduits faute de courage politique.
- **Une fragmentation européenne, enfin.** Le retour de la politique industrielle en Europe s'est fait par les États membres plutôt qu'à l'échelle de l'Union. La conséquence est connue : l'Allemagne et la France captent à elles deux plus des trois quarts des aides d'État notifiées depuis l'assouplissement temporaire du cadre. Pour les autres pays, et pour les filières qui auraient besoin d'une coordination à l'échelle continentale, ce déséquilibre est préoccupant. Il fragilise le marché intérieur et nous prive d'une politique industrielle à la hauteur de la concurrence chinoise et de l'IRA américain.

**Proposition 6 : Réformer
les régimes d'aides aux
entreprises**

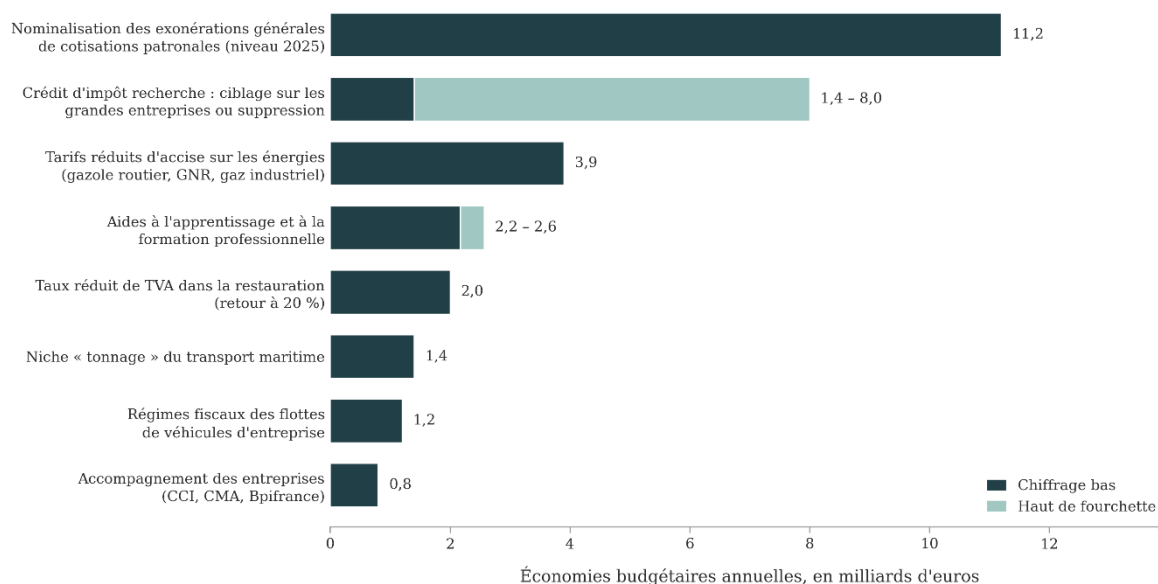
Il faut commencer par une réforme d'ensemble du régime des aides aux entreprises, au-delà de la suppression de tel ou tel dispositif particulier. Trois principes doivent guider cette réforme : transparence, conditionnalité, et responsabilité.

- **Transparence : créer un registre complet et public des aides aux entreprises.** Aucune politique publique ne peut être évaluée si l'on ne sait pas qui touche quoi. Aujourd'hui, l'information sur les bénéficiaires des aides est dispersée entre des dizaines d'administrations, opérateurs, agences régionales, et n'est presque jamais publiée sous une forme exploitable. Nous proposons la création d'un registre national centralisé, accessible en *open data*, recensant pour chaque dispositif d'aide les bénéficiaires, les montants, les objectifs assignés et, lorsqu'ils existent, les résultats des évaluations.
- **Conditionnalité *ex ante* : une peine d'inéligibilité aux aides publiques.** Le second principe consiste à conditionner l'éligibilité aux aides publiques au respect d'un certain nombre d'obligations préalables. Concrètement, nous proposons

d'instaurer une peine d'inéligibilité temporaire aux aides publiques pour les entreprises (i) condamnées définitivement pour des infractions graves (atteintes à l'environnement, fraude fiscale, travail dissimulé), et (ii) qui ne respecteraient pas certains objectifs minimaux de décarbonation correspondant à leur secteur. Cette peine d'inéligibilité existe déjà dans certains pans du droit (marchés publics, par exemple); il s'agit de l'étendre et de l'unifier à l'ensemble des aides aux entreprises, en proportionnant sa durée à la gravité du manquement.

- **Conditionnalité *ex post* : un remboursement des aides en cas de non-atteinte des objectifs.** Le troisième principe complète le précédent : pour certaines aides, typiquement les aides ciblées de montant significatif, comme les soutiens à l'investissement industriel ou à la R&D, nous proposons de prévoir des clauses de remboursement si les objectifs assignés ne sont pas atteints (création d'emplois, maintien d'activité, réduction d'émissions, etc.). Ce mécanisme de contractualisation, qui existe déjà dans la pratique pour quelques aides européennes et régionales, responsabilise les bénéficiaires et incite à un meilleur ciblage en amont.

Graphique 7 – Chiffrages des économies réalisables sur différents dispositifs d’aides (liste non exhaustive)



Note : la nominalisation des exonérations générales de cotisations patronales rapport 1,2 milliard d’euros la première année, et 11,2 milliards d’euros au bout de 10 ans.

Lecture : supprimer la niche fiscale « tonnage du transport maritime » rapporterait 1,4 milliards d’euros par an à l’État français.

Source : Calcul des auteurs à partir des mesures identifiées dans le rapport « [L’ajustement sans les larmes](#) » de l’Institut Avant-garde.

La France, qui mobilise jusqu’à 200 milliards d’euros par an pour ses entreprises, doit pouvoir démontrer que ces sommes produisent les résultats attendus.

Implication budgétaire

À court terme, plusieurs dispositifs défavorables au climat, ou jugés par les études économiques comme peu efficaces, pourraient être supprimés ou rationalisés. Dans notre rapport budgétaire *L’ajustement sans les larmes*, nous avons estimé à un peu plus de 24 milliards d’euros

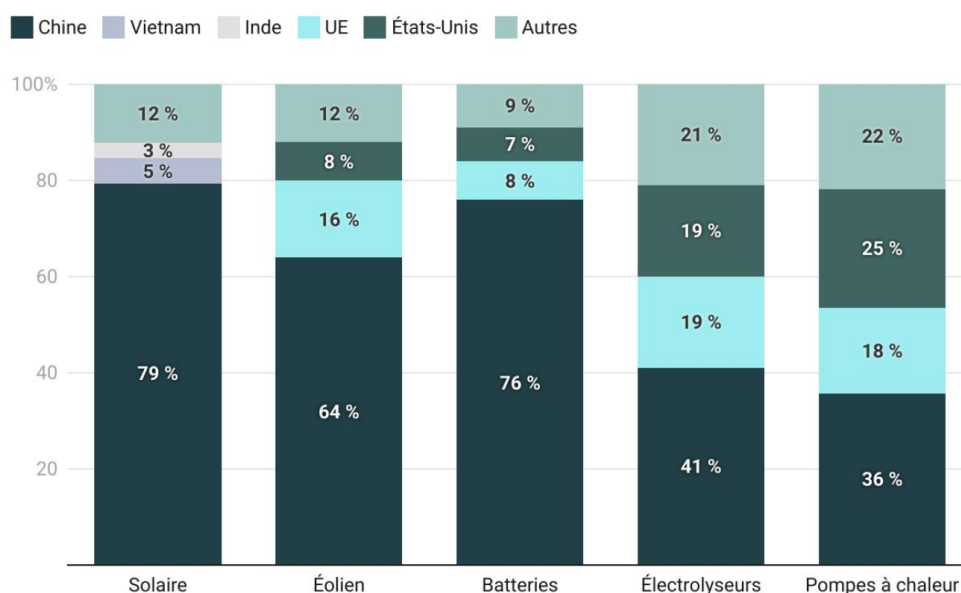
les recettes budgétaires potentiellement disponibles à court et moyen terme grâce à la suppression ou à la rationalisation partielle de plusieurs dizaines de dispositifs d’aides fiscales (voir Graphique 7) et autres exonérations de cotisations sociales.

Pour en savoir plus, vous pouvez consulter notre [publication](#) sur le sujet.

Proposition 7 : Créer un nouvel instrument de politique industrielle européen sur le modèle de l'*Inflation Reduction Act* américain

Les financements européens existants pour la politique industrielle ne permettent pas de combler l'écart avec les États-Unis et la Chine. L'ampleur du décrochage est frappante : en 2023, la Chine concentrait déjà 79 % des capacités mondiales de production solaire, 76 % des batteries et 64 % de l'éolien, quand l'Union européenne plafonnait entre 8 et 19 % selon les technologies (Graphique 8).

Graphique 8 – Concentration géographique des capacités de production des principales technologies propres en 2023



Créé avec Datawrapper

Lecture : en 2023, la Chine produisait 79% des panneaux solaires.

Source : AIE (2023), [Comment préserver l'avance européenne dans les technologies propres ?](#) (Perron & Dupré 2025)

Deux faiblesses les en empêchent :

- **Une architecture trop complexe.** Le maquis des programmes⁹ impose aux candidats des démarches lourdes, des

délais d'instruction longs, des règles d'éligibilité qui ne se recoupent pas, et une gestion partagée entre

⁹ Horizon Europe, Innovation Fund, IPCEI, Recovery and Resilience Facility, fonds régionaux, etc.

Commission et États membres qui ralentit l'ensemble

- **Le piège du principe de complémentarité.** La plupart des financements européens sont conçus pour intervenir *en complément* d'un financement national déjà existant. Cette règle, raisonnable dans son principe, a en pratique deux effets pervers : elle exclut les entreprises situées dans des pays sans dispositif national équivalent, et elle borne les financements européens à un rôle marginal alors qu'il faudrait précisément qu'ils prennent le relais d'une politique industrielle qu'aucun État membre ne peut mener seul.

Nous proposons de créer un nouvel instrument européen de politique industrielle qui s'inspire des caractéristiques qui ont fait le succès de l'*Inflation Reduction Act* américain, mais sans en reproduire les défauts.

Premièrement, **un crédit d'impôt plutôt qu'une subvention.** Le passage par le canal fiscal présente trois avantages décisifs : il est simple d'accès (l'entreprise n'a pas à monter un dossier *ex ante*, elle déduit son crédit lors de sa déclaration), il est automatique (la règle est connue à l'avance, sans pouvoir d'appréciation administrative discrétionnaire), et il est répliquable à grande échelle sans saturer les capacités d'instruction. Il n'empêche pas cependant un contrôle *ex post* et la récupération des aides versées.

Deuxièmement, **un financement par une nouvelle ressource européenne portant sur les entreprises**, pour sortir de la dépendance aux contributions nationales et donner à l'instrument une autonomie budgétaire durable. Cette ressource européenne dédiée a un double mérite : elle évite les négociations sans fin sur les contributions nationales au cadre financier pluriannuel européen, et elle aligne la source de financement (les entreprises bénéficiaires d'un grand marché unique) sur l'usage (le soutien à l'industrie sur ce même marché).

Cet instrument doit naturellement comporter des éco-conditionnalités strictes : il s'agit de soutenir une politique industrielle verte, pas de financer la perpétuation de capacités carbonées. Seules seraient aidées les entreprises contribuant aux objectifs communs européens.

Implication budgétaire

Cet instrument ne pèse pas sur le budget national : c'est un dispositif européen, financé par une ressource propre assise sur les entreprises. Son coût prend la forme d'une dépense fiscale, automatique et proportionnée au recours des entreprises. Un plafond global et une clause de revue sont cependant indispensables pour éviter les risques d'un crédit d'impôt non plafonné.

Pour en savoir plus, vous pouvez consulter notre [rapport sur la politique industrielle](#).

Encadré 2 – L'exemple des Certificats d'économies d'énergie (CEE)

Les Certificats d'économies d'énergie (CEE) constituent l'un des principaux outils français de financement de la rénovation énergétique. Le dispositif oblige les fournisseurs d'énergie à financer des actes d'économies d'énergie (isolation, changement de chaudière, etc.) sous peine de pénalités. Entre 2022 et 2025, les volumes mobilisés ont fortement augmenté et **atteindront environ 10 milliards d'euros par an à partir de 2026**. À première vue, le dispositif semble idéal : il fait financer la transition par les énergéticiens, hors budget de l'État, sans passer par la fiscalité.

L'examen du fonctionnement des CEE, au-delà de montrer qu'ils pèsent bien sur les prix des énergies, révèle pourtant deux faiblesses majeures¹⁰.

Tout d'abord, **l'efficacité du dispositif est faible, car il finance surtout une multitude de petits gestes isolés** (un peu d'isolation, le remplacement d'un équipement, etc.) au détriment des rénovations globales et performantes. Or, ce sont ces dernières, en particulier celles des « passoires thermiques », qui réduisent réellement les émissions et allègent durablement la facture des ménages ; les gestes isolés, eux, produisent des économies souvent décevantes une fois le logement occupé. À euro dépensé, les CEE achètent donc bien moins de réductions d'émissions qu'une politique ciblée sur la rénovation d'ampleur.

Ensuite, une part importante des financements se dissipe dans l'intermédiation. L'architecture du dispositif multiplie les intermédiaires qui captent chacun une marge. In fine, **seulement 33 % des économies d'énergie théoriques sont effectivement réalisées** par les travaux subventionnés. Les deux tiers restants se perdent dans les marges et dans des actes peu efficaces (effets d'aubaine, surdimensionnement, défauts d'installation).

Nous proposons une réforme en deux temps qui préserve le caractère progressif du dispositif :

Transformer les CEE « précarité » en Certificat carbone précarité. Les actes éligibles ne seraient plus définis par leur potentiel d'économies d'énergie mais par leur potentiel de réduction des émissions, ce qui permettrait de mieux cibler les gestes de décarbonation à fort impact (substitution d'énergie fossile, raccordement aux réseaux de chaleur). Le caractère redistributif vers les ménages modestes serait maintenu, voire renforcé, en accompagnement de la fin des chaudières au fioul et au gaz.

Remplacer les CEE « classiques » par un fonds public d'investissement alimenté par une contribution sur les énergéticiens. Ce fonds subventionnerait directement les travaux d'efficacité énergétique, sans passer par l'intermédiation du marché des certificats. C'est le modèle retenu au Danemark depuis 2021, qui permet à la fois de réduire les marges captées par les intermédiaires et de mieux flécher les financements vers les actes les plus pertinents.

¹⁰ Cyprien Batut, *Certificats d'énergie : Stop, ou encore ?* Institut Avant-garde, février 2026.

Penser la politique énergétique de demain

L'énergie est à la croisée d'objectifs de politiques publiques cruciaux. Elle met en jeu la question du coût de la vie : la facture énergétique s'élève à 2 300 euros par ménage et par an, et les inégalités dans ce domaine ont tendance à s'accroître. Elle est aussi au cœur des politiques de décarbonation : les énergies fossiles représentent encore 60 % de la consommation d'énergie en France. L'énergie est aussi une question de compétition économique : les prix de l'électricité européens sont près de deux fois plus élevés que les prix états-uniens. Enfin, et c'est peut-être le point le plus important, il s'agit d'un enjeu de souveraineté : dans l'Union européenne, 57 % de l'énergie consommée est importée. Toute politique énergétique doit concilier ces multiples dimensions, et la bonne est celle qui permet d'avancer sur tous les tableaux à la fois. L'électrification du continent, combinée à la montée en puissance de moyens de production décarbonés, est à cet égard la meilleure option, car c'est la seule qui les réunit toutes : elle décarbone en substituant l'électricité bas-carbone aux fossiles dans les transports, le chauffage et l'industrie ; elle renforce notre souveraineté en réduisant

notre dépendance à des hydrocarbures importés dont les prix nous échappent ; et elle offre à nos ménages comme à notre industrie une énergie moins exposée aux chocs géopolitiques. C'est pour cette raison que les crises récentes, en révélant le coût de notre dépendance fossile, ont fait progresser cette idée : en matière d'énergie, l'électricité est l'avenir du continent européen.

Néanmoins, il serait faux de croire que la succession des crises suffira à faire s'opérer cette bascule historique. La thérapie de choc n'est pas la réponse adaptée, d'autant plus que les crises ont tendance à aggraver les inégalités entre ménages et à mettre en péril la coopération européenne. La puissance publique a un rôle crucial à jouer pour établir un nouveau « contrat social de l'électrification », pour reprendre l'expression d'Andreas Rüdinger¹¹. La politique énergétique de demain devra être ambitieuse, mais aussi protectrice et à l'écoute des territoires.

Proposition 8 : Mieux planifier et financer l'énergie nucléaire

L'énergie nucléaire fera indiscutablement partie du mix énergétique décarboné, comme l'a confirmé la troisième Programmation pluriannuelle de l'énergie

¹¹ Andreas Rüdinger est coordinateur Transition énergétique France à l'Iddri (Institut du développement

durable et des relations internationales), spécialiste des politiques d'efficacité énergétique et de la rénovation.

(PPE3), publiée par décret en février 2026, qui acte la construction de six nouveaux EPR2 et la prolongation des réacteurs existants. Pour autant, elle ne saurait constituer un pari unique : la PPE3 relance en parallèle les énergies renouvelables, et c'est bien l'équilibre du mix, et non le « tout nucléaire », qui garantira la sécurité d'approvisionnement et la maîtrise des coûts. Là où le nucléaire est déployé, l'enjeu décisif devient celui de son financement.

Car la spécificité du nucléaire tient moins au coût de l'atome qu'au coût du capital. Les centrales de grande puissance exigent des investissements initiaux considérables et des délais de construction très longs, souvent supérieurs à dix ans, pendant lesquels le capital emprunté ne produit aucun revenu mais accumule des intérêts. Résultat : le taux d'intérêt appliqué durant la construction pèse davantage sur le prix final de l'électricité que le combustible lui-même. La libéralisation du marché de l'électricité a fragilisé la capacité française à mobiliser ce capital à bas coût, comme l'a illustré le chantier de Flamanville. En pratique, ces projets ne deviennent soutenables que si la puissance publique accepte de « dérisquer », par des garanties de prêt, des garanties de revenus ou une participation directe. Les décideurs doivent donc l'assumer clairement : le budget public devra participer de façon significative au partage des risques.

Cette énergie impose ensuite une planification de long terme, en particulier

sur l'emploi et les compétences. La pénurie de main-d'œuvre à laquelle la France a récemment été confrontée était pourtant anticipable, les durées de vie des centrales étant connues avant même leur mise en service. Reconstituer une filière, de l'ingénierie à la sous-traitance de soudage et de chaudronnerie – largement sinistrée par vingt-cinq ans sans chantier –, prend des années, et la perte de compétences s'auto-entretient. Une vision stratégique de long terme, en partie organisée par l'État, est donc indispensable : elle suppose de maintenir un niveau minimal d'activité continue pour la filière (en privilégiant un déploiement progressif plutôt qu'un plan massif et simultané), de soutenir la formation et le mentorat pour assurer le transfert des savoir-faire, et d'assurer une veille sur les compétences critiques.

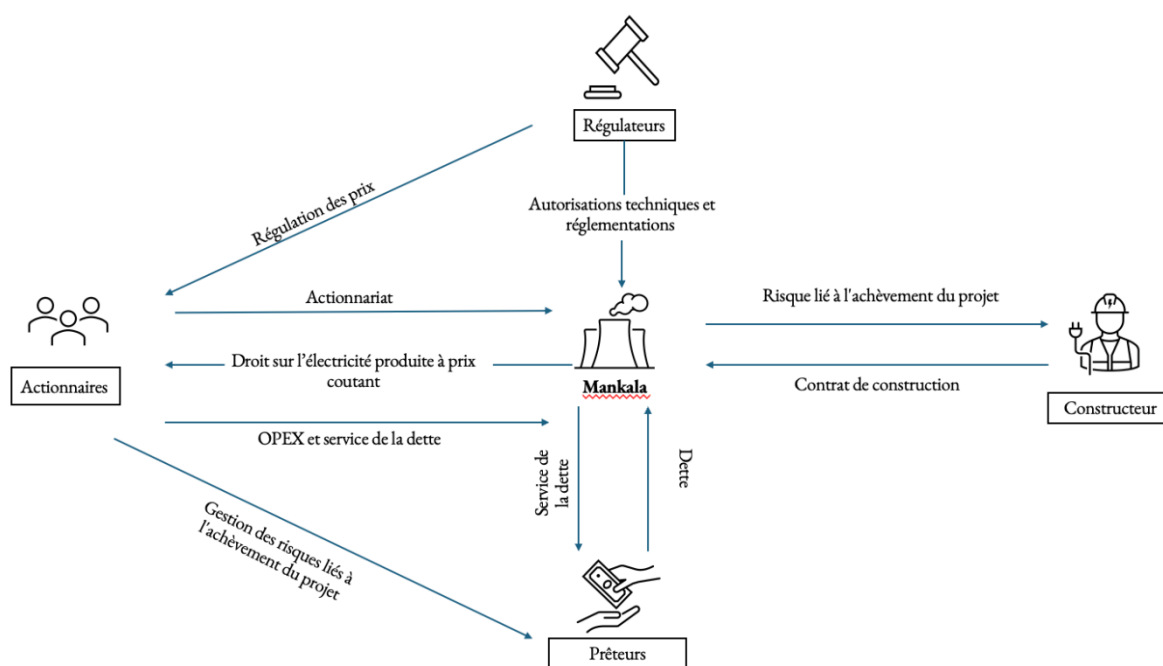
Le financement des nouvelles centrales devra enfin s'appuyer sur des mécanismes innovants. Le modèle finlandais du Mankala (voir Figure 1) est, à ce titre, particulièrement inspirant. Il permet d'associer les industriels au financement de la construction via une société coopérative qui, n'étant pas tenue de dégager de marge, leur fournit en retour de l'électricité « à prix coûtant » sous forme de droits de tirage. Ce mécanisme, qui couvre 40 % de la production électrique finlandaise, jusqu'aux deux tiers de son nucléaire et qui a financé le réacteur d'Olkiluoto 3, permet d'abaisser le coût de financement pour les constructeurs tout en offrant aux industriels électro-intensifs une électricité à

prix stable sur le long terme. D'autre part, il permet d'éviter de creuser la dette publique en faisant porter les investissements initiaux par un consortium d'entreprises privées et de collectivités locales. De surcroît, le risque de dépassement du coût du chantier ne pèse pas sur le contribuable mais sur les actionnaires de la coopérative. Enfin, ce mécanisme permet aux entreprises participantes de bénéficier d'une énergie à prix coûtant, leur permettant ainsi d'augmenter leurs bénéfices et, par ricochet, les recettes fiscales. Il s'agit donc

d'une mesure neutre pour le budget, voire positive à long terme.

Il présente, en outre, l'avantage d'articuler la stratégie nucléaire avec l'ambition de réindustrialisation décarbonée, qui reposera sur des procédés fortement consommateurs d'électricité. La mise en cohérence de ces deux stratégies est essentielle.

Figure 1 – Le modèle de financement dit « Mankala »



Source : Barkatullah et Ahmad (2017).

Implication budgétaire

L'énergie nucléaire est l'un des investissements les plus coûteux pour les finances publiques, non par son combustible, mais par le coût du capital. Le

programme de six EPR2 est estimé autour de 67 milliards d'euros par EDF, et il ne devient finançable qu'au prix d'un engagement public significatif : prêt public à taux avantageux couvrant une large part de la construction et garantie de prix

(contrat pour différence). Cet engagement doit être clairement assumé, mais tout l'enjeu est d'en contenir le coût : le modèle Mankala y contribue en faisant porter l'investissement initial et le risque de dérapage par un consortium d'industriels et de collectivités plutôt que par le seul contribuable.

Pour en savoir plus, vous pouvez consulter notre [publication](#) sur le sujet.

Proposition 9 : Mettre les énergies renouvelables au service des territoires

Le développement des énergies renouvelables (EnR) est un pilier de la transition : la croissance de l'électricité bas-carbone, couplée à l'électrification des usages, fait consensus sur le plan technique et constitue l'un des moyens les plus sûrs de réduire notre dépendance aux combustibles fossiles importés, et donc notre exposition à leurs chocs de prix.

Les oppositions locales à certains projets ne doivent être ni ignorées, ni confondues avec un rejet de principe des renouvelables. Elles ne sont pas systématiques : elles dépendent des modalités précises de chaque projet solaire ou éolien et de la manière dont il s'insère dans le territoire (voir Figure 2). C'est une bonne nouvelle pour l'action publique, car un projet bien conçu et bien partagé s'implante plus facilement. Elle l'est d'autant plus qu'une

large majorité de Français, sur tout l'échiquier politique, conservent une image positive des renouvelables : soutenir un déploiement mieux territorialisé n'expose donc à aucun risque d'impopularité. L'enjeu n'est pas de forcer le passage, mais d'organiser un déploiement plus apaisé, où la valeur créée par les projets bénéficie visiblement aux habitants. Trois leviers concrets permettraient d'y parvenir.

- 1) **Territorialiser la planification.** Les objectifs nationaux de déploiement des EnR gagneraient à être déclinés à l'échelle locale, assortis de plans d'action, afin que les collectivités disposent d'une visibilité et d'un cadre pour anticiper l'implantation des projets plutôt que de les subir. Un accompagnement dédié des communes rurales, notamment les moins bien dotées pour dialoguer avec les développeurs et sécuriser le foncier, est ici déterminant.
- 2) **Inscrire des cibles chiffrées d'énergie citoyenne et de financement participatif dans les outils nationaux de pilotage,** à commencer par la Programmation pluriannuelle de l'énergie. Affirmer un objectif national donnerait une impulsion claire et stimulerait les mesures de soutien correspondantes (renforcement du bonus participatif dans les appels d'offres, guichets dédiés aux projets citoyens, appui aux

collectivités souhaitant entrer au capital des projets).

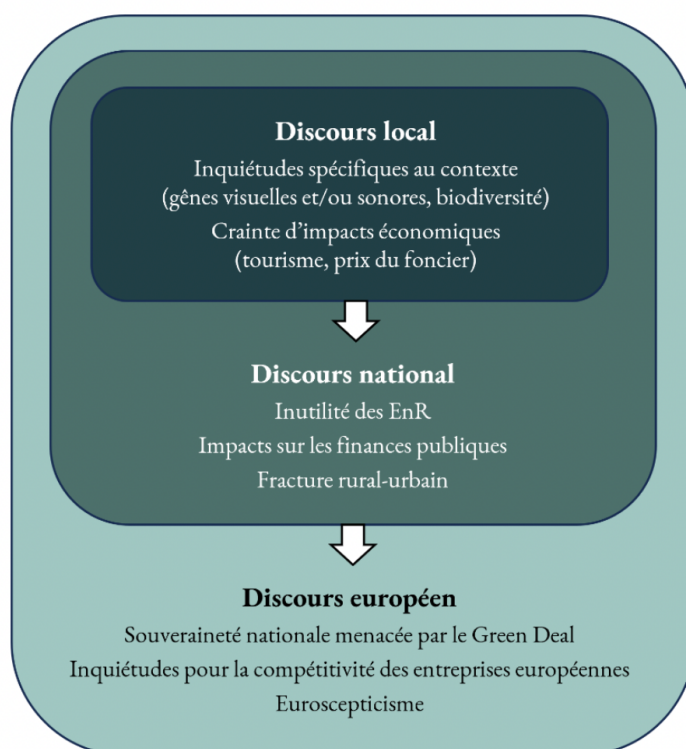
3) **Encadrer le partage de la valeur.**

Aujourd'hui laissé à la seule initiative des développeurs, il gagnerait à être sécurisé par un dispositif obligatoire et transparent : c'est précisément l'objet du fonds de partage de la valeur prévu par l'article 93 de la loi APER, dont le décret d'application se fait toujours attendre. Sa publication est une mesure immédiatement actionnable.

Orienté en priorité vers la lutte contre la précarité énergétique et l'électrification des usages (par exemple le remplacement des chaudières les plus anciennes par des pompes à chaleur), ce fonds rendrait tangibles, pour les riverains, les bénéfices de la transition.

Prendre au sérieux les attentes locales n'est pas une concession : c'est la condition d'un déploiement plus rapide, plus juste et durablement soutenu sur le terrain.

Figure 2 – Représentation schématique des niveaux de discours anti-EnR « imbriqués »



Source : Institut Avant-garde

Implication budgétaire

Ces mesures sont quasiment neutres pour les finances publiques : territorialiser la planification et inscrire des cibles d'énergie citoyenne relèvent du cadre réglementaire,

non de la dépense. Le principal levier, le fonds de partage de la valeur prévu par l'article 93 de la loi APER, est abondé par les développeurs eux-mêmes, non par le contribuable, et coûte même moins cher à

l'État que leurs dons volontaires actuels, aujourd'hui en partie défiscalisés. Surtout, l'implication des riverains est loin de n'être qu'un élément de communication : leur participation dès les premières étapes d'un projet peut en accroître l'acceptabilité de 20 à 40 %¹², réduisant d'autant les conflits, les recours et les annulations, dont le coût économique, après des années de procédure, est considérable.

Pour en savoir plus, vous pouvez consulter notre [publication](#) sur le sujet.

**Proposition 10 : Faire de la
sobriété une arme de
souveraineté grâce à une
Stratégie nationale de
réduction de la
consommation de métaux**

La transition énergétique doit être envisagée comme un enjeu de souveraineté, alors que se multiplient les conflits impliquant de grandes puissances fossiles (Russie, Iran, États-Unis). Si l'électrification du continent est la voie à suivre, encore faut-il veiller à ce que l'Europe ne troque pas une dépendance pour une autre. Les technologies électriques reposent en effet sur des produits miniers, les métaux critiques, dont les chaînes d'approvisionnement et

surtout le raffinage sont contrôlés par un petit nombre de pays, au premier rang desquels la Chine. Or, cette dépendance ne relève pas d'un aléa passager : elle est appelée à s'aggraver sous un « effet de ciseaux ». Tandis que la production européenne reste quasi nulle, la demande explose : l'Union estime que ses besoins en lithium pourraient être multipliés par dix-huit, portés à près de 90 % par la seule mobilité électrique.

Face à cette vulnérabilité, la réponse européenne, résumée dans le *Critical Raw Materials Act*, mise sur la relocalisation de l'activité minière. Cet effort est nécessaire, mais il ne suffira pas : les projets miniers demandent dix à vingt ans pour aboutir, et même en atteignant l'objectif de 10 % de production locale, l'Union resterait dépendante à 90 % des importations. Une souveraineté fondée sur la seule extraction restera donc partielle. Aussi, si le développement d'une filière métal européenne doit être envisagé à plus long terme, il est urgent de compléter cette stratégie par une planification de nos besoins, fondée en particulier sur la sobriété des usages.

Concrètement, la France devrait se doter d'une Stratégie nationale de réduction de la consommation de métal, sur le modèle de la SNBC. Comme cette dernière fixe des budgets carbone, la stratégie fixerait des

¹² Voir, par exemple, Wüstenhagen, R., Wolsink, M., & Bürer, M. J. (2007). Social acceptance of renewable energy innovation. *Energy Policy*, 35(5), 2683–2691.

« budgets métal » successifs et des orientations pour les secteurs les plus consommateurs : les transports électrifiés au premier chef, mais aussi le numérique. Elle donnerait enfin un cadre de référence à des politiques aujourd'hui dispersées, en reliant explicitement ce que nous produisons à ce que nous consommons.

Pour le lithium en particulier, pivot de la mobilité électrique, cette sobriété est à la fois la plus urgente et la plus payante. Les simulations de l'association négaWatt montrent que les besoins peuvent varier du simple au double selon que l'on prolonge les tendances actuelles ou que l'on choisit une trajectoire sobre.

Tableau 1 – Nombre de véhicules pouvant être produits avec 5 600 tonnes de lithium métal en fonction du type de véhicule et de la batterie associée

	Capacité de la batterie	Autonomie (WLTP)	Nombre de véhicules
SUV électrique (2200 kg)	80 kWh	500 km	700 000
Berline électrique (1700 kg)	60 kWh	440 km	940 000
Citadine (1200 kg)	40 kWh	320 km	1 400 000
Microvoiture (500 kg)	6 kWh	70 km	9 400 000
Vélo à assistance électrique	0,5 kWh	80 km	112 000 000

Lecture : 5 600 tonnes de lithium métal permet de produire les batteries de 112 millions de vélos à assistance électrique.

Note : Les données sont à titre indicatif et peuvent varier en fonction des modèles.

Source : « Lithium : vers une indispensable sobriété » (négaWatt, [2023](#)).

Le Tableau 1 est frappant : la production d'une même mine permettrait d'équiper soit 700 000 SUV, soit près de 1,4 million de citadines. Réduire la taille des véhicules, revient donc doubler à notre souveraineté à ressource constante.

Deux leviers doivent être actionnés. D'abord, une réduction volontariste du poids des voitures (la part des SUV est passée de 12 % à 44 % des ventes en une décennie) par un bonus-malus au poids réellement mordant, un abaissement

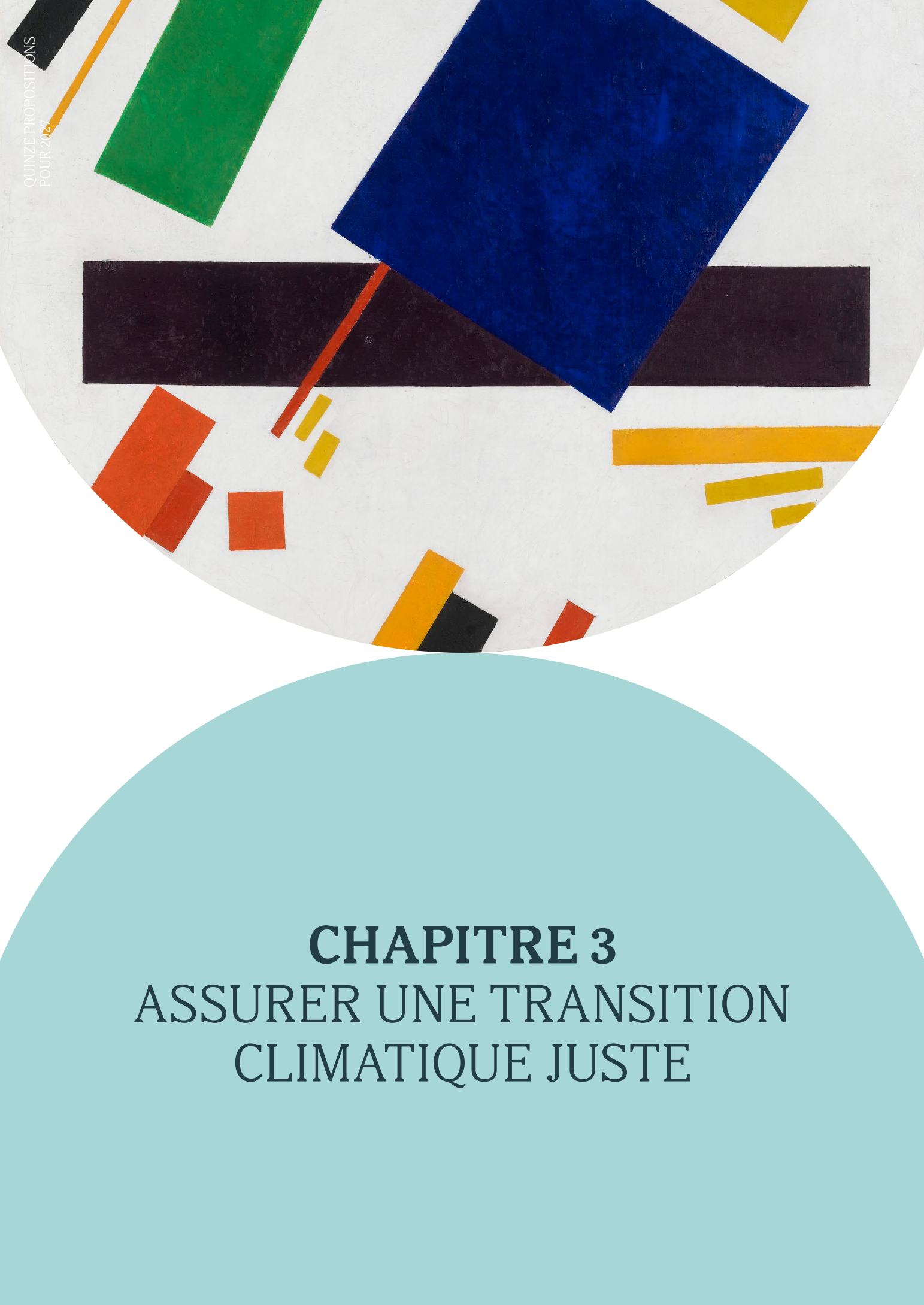
réglementaire progressif des masses autorisées et un soutien aux véhicules intermédiaires (du vélo à assistance électrique à la voiturette). Ensuite, le développement des alternatives à la voiture individuelle : covoiturage du quotidien, transports collectifs pensés comme un service public jusque dans les zones rurales, et réduction des déplacements contraints.

Il ne s'agit pas d'une injonction morale à « changer de comportement ». La dépendance à l'automobile est le fruit de décennies de choix d'aménagement, et elle pèse lourdement sur les ménages modestes, qui consacrent jusqu'à 21 % de leur revenu à la voiture. Pensée comme une politique publique, et non comme une contrainte individuelle, la sobriété métallique devient un levier de souveraineté, de résilience et de justice sociale car des véhicules plus légers sont aussi plus accessibles.

Implications budgétaires

La Stratégie nationale de réduction de la consommation de métal est un outil de planification, dont le coût se limite à son pilotage. Le levier central, la sobriété des véhicules, repose sur un bonus-malus au poids, dont le barème peut être calibré pour peser au minimum sur les finances publiques, les malus sur les véhicules lourds finançant les bonus sur les plus légers. Seul le développement des alternatives à la voiture (transports collectifs ruraux, covoiturage) suppose un investissement public réel, à mettre en regard du bénéfice macroéconomique d'une moindre dépendance aux importations de métaux et d'énergie.

Pour en savoir plus, vous pouvez consulter notre [publication](#) sur le sujet.



CHAPITRE 3

ASSURER UNE TRANSITION CLIMATIQUE JUSTE

Assurer une transition climatique juste

Il n'existe pas une seule conception de la justice, mais plusieurs, qui coexistent dans la population et se contredisent souvent. Pour les uns, une politique est juste si chacun fournit le même effort ; pour d'autres, si l'effort est proportionné aux moyens de chacun ; pour d'autres encore, si ceux qui ont le plus pollué paient davantage, ou si personne ne bascule sous un seuil de vie décente. Ces intuitions ne s'équivalent pas pour autant dans leurs effets. Une politique d'effort uniforme pèse mécaniquement plus lourd sur les ménages modestes, qui consacrent une part plus élevée de leur revenu à l'énergie et au logement et disposent de moins de marges de substitution. Le désaccord ne porte donc pas seulement sur des valeurs, il porte aussi sur des faits mesurables : qui émet quoi, qui peut réduire, et à quel coût. Le problème politique est dès lors double : documenter ces effets distributifs, et composer un assemblage de mesures qui respecte la diversité de ces sensibilités sans placer aucun ménage sous un seuil de vie décente. À défaut, une partie des citoyens jugera la transition injuste, et ce jugement ne relèvera pas d'un simple malentendu sur les valeurs.

Or, cette adhésion n'est pas un supplément d'âme : c'est la condition même de la

réussite de la transition. Une mesure perçue comme injuste finit par être contestée, bloquée, puis abandonnée. La taxe carbone, gelée depuis la crise des Gilets jaunes, en est l'illustration : techniquement efficace, mais conçue sans égard pour ceux qui n'avaient pas d'alternative à la voiture, elle a nourri un sentiment de mépris social et fait reculer la cause qu'elle prétendait servir. C'est ce que l'économiste Daniela Gabor appelle la « *carbon shock therapy* » : une décarbonation menée à marche forcée, par les seuls signaux de prix du marché, qui fait peser le coût de l'ajustement sur les ménages les plus exposés sans les protéger. Une telle transition, désordonnée et imposée d'en haut, ne produit pas seulement de la souffrance sociale ; elle alimente directement les forces qui contestent l'écologie, et avec elles la défiance démocratique. Faute d'être pensée comme juste, la transition ne se fera tout simplement pas dans la durée. Nous mettons ici en avant nos deux propositions phares pour éviter de tomber dans cet écueil.

Proposition 11 : Mettre en place une Sécurité sociale climatique pour protéger les logements face aux événements naturels

Le système français de mutualisation des risques climatiques (assurance habitation, doublée du régime Cat Nat) présente des

limites croissantes pour les ménages : pas d'indemnisation complète, non couverture de certains phénomènes (recul du trait de côte), couverture incertaine voire rarissime de certains risques (RGA), couverture assurantielle inégale sur l'ensemble du territoire. En parallèle de cela, la politique de prévention est inégale en matière de financement, de risques couverts, de soutien à la prévention individuelle et est aujourd'hui séparée de l'indemnisation.

Le changement climatique amplifiera ces limites à horizon 2050. Malgré le caractère lacunaire des données publiques, les projections climatiques font apparaître une augmentation du coût de la sinistralité climatique, de fortes inégalités territoriales (exposition, couverture) et des risques d'inassurabilité de certains aléas climatiques dans certains territoires.

En faisant le parallèle avec l'histoire des assurances sociales, [Viennot](#) (2025) propose trois scénarios (chiffrés, financés) de réforme de la protection des logements, d'une régulation plus forte du marché de l'assurance à une couverture universelle et unifiée des risques climatiques. Ils vont de l'amélioration du système actuel jusqu'à la refonte du régime dans un nouveau cadre sur le modèle de la Sécurité sociale.

Cette « Sécurité sociale climatique » présente à la fois une dimension réparatrice, avec la création de branches d'indemnisation, et une dimension préventive renforcée, avec la création d'un

circuit d'adaptation des logements. Des cotisations climatiques viennent remplacer les primes d'assurance. Dans ce scénario, le système est obligatoire, spécifique et dédié, que ce soit dans sa couverture ou son financement, et est récurrent et automatique à la survenance d'un évènement naturel. Ce système de socialisation des risques climatiques couvrirait l'ensemble de ces risques, qu'ils soient certains, chroniques ou aigus. Ce système prendrait en charge les risques essentiels portant sur le logement des ménages : sinistres directs sur le bâti et les biens mobiliers, dommages élargis (relogement, chômage partiel, etc.), ainsi que délocalisations et expropriations dans les zones à haut risque. En complément de la couverture face aux risques climatiques, la Sécurité sociale, via ses antennes locales, prendrait en charge les éventuels dommages élargis consécutifs à un évènement naturel.

Du côté de l'indemnisation et de la réparation, la couverture serait organisée selon des gestions techniques plus communément appelées « branches » (voir Tableau 2). Ces branches sont définies selon trois catégories d'aléas (ou les grandes causes des risques couverts), et prennent en charge les risques induits par ces aléas. Ce fonctionnement est une transformation par rapport au système actuel, qui fonde la couverture sur la recherche de la cause des dommages (via le système d'arrêté de catastrophe naturelle

notamment, déjà supprimé dans le deuxième scénario). Ici, les modalités de recherche de la cause sont simplifiées, la cause première étant imputable au climat, et la socialisation des risques climatiques fonde sa couverture sur la recherche des conséquences des dommages.

- La branche « zone inhabitable » rassemble principalement les conséquences du recul du trait de côte, les conséquences de l'érosion en montagne, ou encore les zones à risque certain (inondations par exemple).
- La branche « sécheresse » rassemble les aléas à cinétique lente et probabilité faible. Elle couvre ainsi principalement les conséquences du retrait-gonflement des argiles.
- La branche « météo » rassemble les aléas à cinétique rapide et probabilité faible ou forte. Elle couvre les aléas tels que les tempêtes, les orages, la grêle, les incendies non domestiques, la neige ou les cyclones, mais également les inondations de tout type, telles que la submersion marine, les remontées de nappe, le ruissellement, les débordements de cours d'eau. Elle couvre également les autres risques naturels, non directement liés au changement climatique, mais qui devront être pris en charge après la disparition du régime Cat Nat (séismes, éruptions volcaniques, etc.).

La prévention se situe à deux niveaux : de l'intercommunalité ou la commune pour la prévention collective ; des ménages pour la prévention individuelle quand elle est possible. Pour les ménages, la prestation monétaire, universelle mais modulée en fonction des ressources, permet de réaliser les travaux de prévention, à l'instar des travaux de réparation lors de la survenance d'un sinistre. Ces prestations d'adaptation du logement se fonderaient sur les résultats d'un diagnostic individuel proposé dans le socle, réalisé à la demande des ménages et imposé dans les zones à risque par les opérateurs au niveau de l'intercommunalité ou de la commune. Le ménage peut alors se tourner vers le guichet de la caisse locale pour demander un accompagnement individualisé quant aux besoins de prévention (évaluation des travaux, liste d'artisans agréés, etc.).

Implication budgétaire

Cette Sécurité sociale climatique est estimée à 10 milliards d'euros par an, soit 5 milliards de plus que le système actuel. Cette augmentation massive de la couverture est majoritairement portée par le risque sécheresse, dont la réparation et l'adaptation des logements *ex ante* sont socialisées pour un coût total de 3,4 milliards d'euros pour le secteur public, et par l'indemnisation des logements exposés au recul du trait de côte (900 millions d'euros). Le financement serait entièrement assuré par des cotisations climatiques, qui viendraient remplacer les

primes d'assurance privée. Cette cotisation dépendrait du statut d'occupation (locataire, propriétaire occupant, propriétaire bailleur, à l'instar de la taxe sur les ordures ménagères) et de la valeur du bien (tranches). Elle serait prélevée sur une base cadastrale (valeur locative nette), suivant la même logique que la taxe d'habitation et la taxe foncière (à la fois la propriété et l'occupation seraient donc contributrices). Un taux de 5,4 % (dont 2 % récupérable auprès des locataires) sur la base de la taxe foncière (179 milliards

d'euros en 2022) rapporterait 9,7 milliards d'euros par an.

Tableau 2 – Récapitulatif des prestations monétaires offertes par le système de Sécurité sociale climatique

	Taux de couverture	Plafonnement	Capacité contributive
Zone inhabitable	70 % de la valeur du bien	400 000 euros à 5 ans 200 000 euros à 25 ans et plus	Taux de couverture modulé selon valeur du bien (de 100 % pour les faibles valeurs à 50 %)
Sécheresse	100 % des dommages	200 000 euros	Taux de couverture modulé selon ressources (de 100 % pour les ménages les plus modestes à 50 % pour les plus aisés)
Météo	100 % des dommages	200 000 euros pour les biens immobiliers 20 000 euros pour les biens mobiliers	Taux de couverture modulé selon valeur du bien (de 100 % pour les faibles valeurs à 50 %)
Prévention individuelle risques climatiques (hors RGA)	100 % des travaux	100 000 euros	Taux de couverture modulé selon ressources (de 100 % pour les ménages les plus modestes à 50 % pour les plus aisés)

Source : HCSP

**Proposition 12 : Quitter les
métiers d'antan sans être
déclassé grâce à l'assurance
salariale**

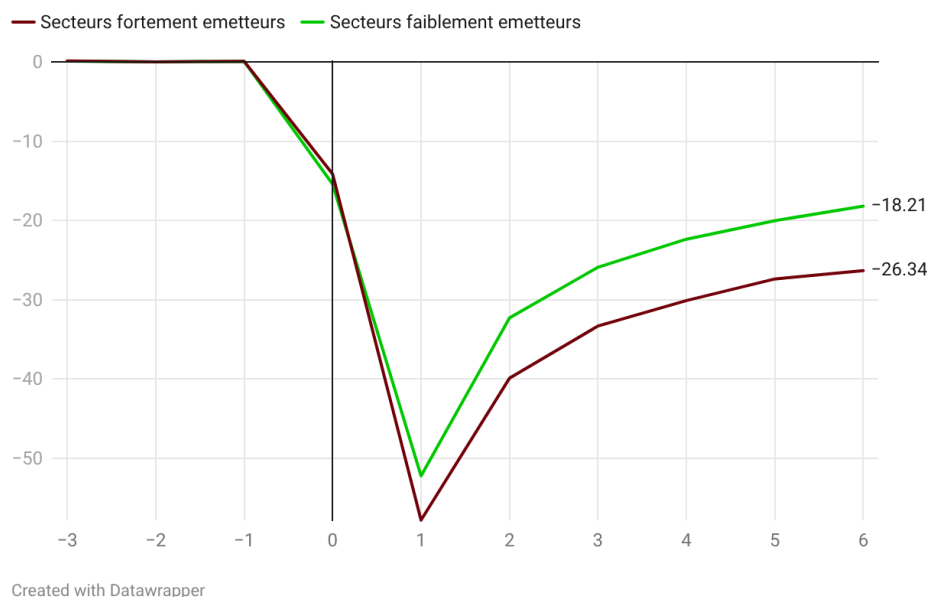
Le marché du travail est le parent pauvre des politiques de transition écologique. Les secteurs les plus émetteurs concentrent 70 % des émissions pour à peine 6 % de l'emploi : décarboner suppose donc une contraction durable de certaines activités et une réallocation massive des emplois qui vont avec. Or, ces emplois « bruns » sont souvent de bonne qualité (temps plein, CDI, rémunérés 4 à 6 % au-dessus du marché à caractéristiques égales) et occupés par des salariés plus âgés, moins mobiles, aux compétences techniques peu transférables, et concentrés hors des grandes villes. L'arsenal d'accompagnement, lui, reste calé sur les logiques de reconversion héritées des restructurations des années 1980-1990, dont on connaît les résultats décevants. Nous proposons d'y ajouter la brique manquante : une assurance salariale.

Le principe est simple. Aux salariés des branches directement exposées à la transition, en cas de perte d'emploi liée à cette recomposition, on garantit pendant une durée limitée une compensation qui comble une part de l'écart entre l'ancien salaire et celui du nouvel emploi, lorsque ce dernier est plus faible. C'est ici que se joue la différence avec l'assurance chômage :

cette dernière couvre la perte de revenu pendant la période sans emploi, mais ne corrige en rien la baisse de salaire à la réembauche. Or, c'est précisément là que se concentre le coût de long terme pour ces salariés : six ans après un licenciement, le salaire d'un travailleur brun reste en moyenne 26 % inférieur à son niveau antérieur (contre 18 % pour un travailleur vert), un écart qui tient largement à un salaire de réembauche structurellement plus bas (voir Graphique 9).

Ne faudrait-il pas plutôt miser sur la formation ? La formation reste évidemment indispensable, et l'assurance salariale ne s'y substitue pas. Mais elle ne suffit pas, pour deux raisons. D'abord, les dispositifs de reconversion existants (Transco, CEP, CPF) ne rencontrent qu'un succès limité. Ensuite, pour des salariés expérimentés, proches de la fin de carrière et dotés de compétences spécifiques, le rendement d'une formation est faible et son coût d'opportunité élevé : leur garantir un emploi valorisant par la seule reconversion est souvent illusoire. Pour eux, sécuriser le revenu au retour à l'emploi est une protection mieux calibrée. Ce mécanisme a d'ailleurs un effet vertueux : en revalorisant le gain tiré de la reprise d'activité, il abaisse le salaire de réserve et accélère le retour à l'emploi.

Graphique 9 – Évolution du salaire des emplois verts et des emplois bruns avant et après la perte d'emploi, en pourcentage du salaire



Lecture : six ans après la perte d'emploi, le salaire des travailleurs des secteurs fortement émetteurs reste 26 % inférieur à son niveau pré-déplacement, contre 18 % pour les secteurs faiblement émetteurs.

Champ : moyenne sur 14 pays de l'OCDE

Source : OCDE Employment Outlook 2024.

Implication budgétaire

Un dispositif couvrant une dizaine de branches exposées, soit environ 4,8 millions de salariés et 18 % de l'emploi, représenterait un coût annuel de 180 à 480 millions d'euros, finançable par une cotisation d'environ 0,2 % de la masse salariale de ces branches.

Pour en savoir plus, vous pouvez consulter notre [publication](#) sur le sujet.

Proposition 13 : Donner un nouveau souffle aux petites villes et aux campagnes grâce à une DATAR du XXI^e siècle

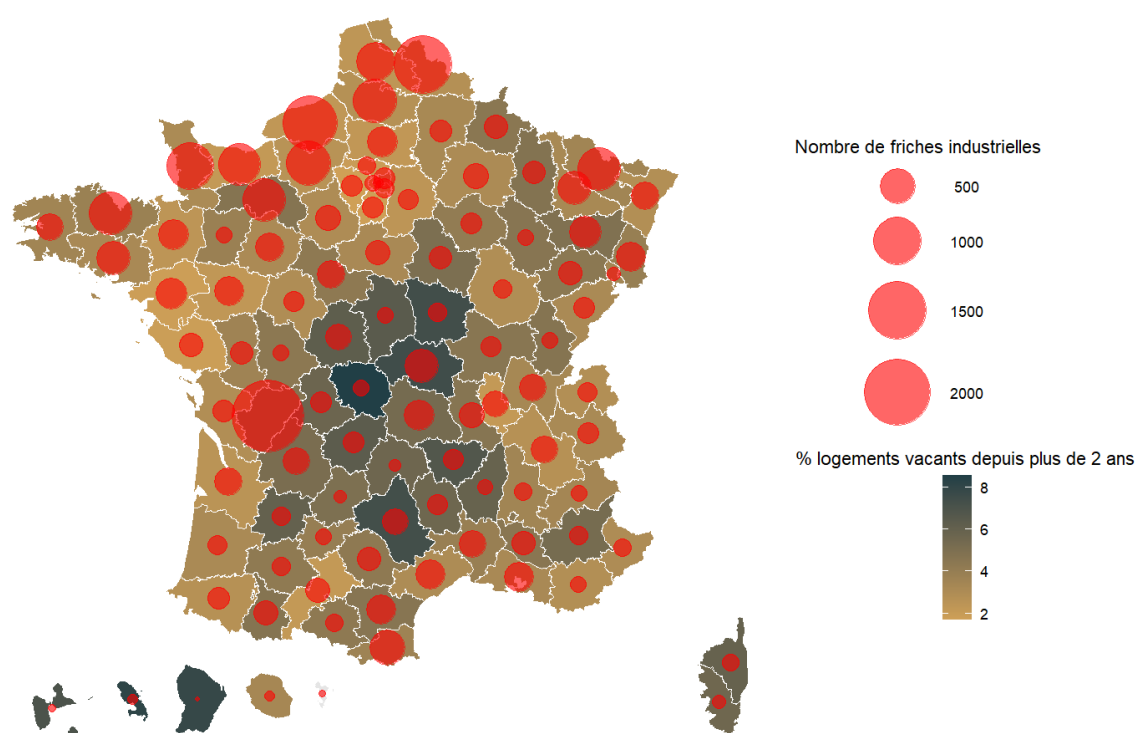
Pendant quarante ans, nous avons parié sur une quinzaine de métropoles, en espérant que leur richesse ruisselle. Le pari a échoué, y compris pour ceux qui y vivent : la grande ville est chère, fatigante et solitaire, et le « désir de campagne » de millions de Français reste empêché. Ce choix n'allait pourtant pas de soi. Il résulte d'un renoncement : depuis les années 1980,

l'État a abandonné l'aménagement du territoire au profit d'une mise en concurrence des territoires les uns contre les autres, qui a nourri l'étalement des métropoles d'un côté et le décrochage des bourgs de l'autre.

Or, tout est déjà là pour accueillir autrement : la France compte 3,1 millions

de logements vacants (voir Figure 3), un quart des ménages vit dans un logement trop grand, sans compter les écoles vides le week-end, les friches et les centres-bourgs aux volets clos. Ce patrimoine dormant est un atout considérable, et le réveiller reviendrait souvent moins cher que de bétonner de nouveaux terrains.

Illustration 3 – Friches industrielles et logements vacants en France en 2025



Lecture : le Finistère possède environ 4% de logements vacants depuis plus de deux ans et près de 200 friches industrielles.

Source : [Donner un nouveau souffle aux petites villes pour réduire l'artificialisation des sols](#), Rapport de l'Institut Avant-garde, 2026

Quatre leviers peuvent y contribuer.

- 1) **Loger sans artificialiser**, en remettant l'existant en vie plutôt qu'en construisant du neuf en périphérie. Les anciennes halles devenues lieux de vie, ou l'école de

Noirmoutier transformée en gîte l'été, montrent tout ce qu'on peut tirer d'un bâti que l'on croyait mort.

- 2) **Réindustrialiser là où se trouvent le foncier et la mémoire ouvrière**, c'est-à-dire dans les villes moyennes et

les bourgs, et non dans les hypercentres saturés. C'est la condition pour que l'usine qui revient fasse revivre une ville, plutôt qu'un énième parc logistique en lisière de métropole ; la caserne de Nevers reconvertie en campus connecté et incubateur en donne un aperçu.

- 3) **Miser sur le télétravail**, qui permet enfin de bien gagner sa vie loin d'un siège social. Encore faut-il qu'il serve à réhabiliter le bâti existant, et qu'il s'accompagne des conditions sans lesquelles il ne prend pas : très haut débit, tiers-lieux, maintien des services publics, et vigilance contre la gentrification des villages.
- 4) **Faire du vieillissement une chance plutôt qu'un fardeau**. Des habitats partagés pour seniors (béguinages, maisons kangourou intergénérationnelles) rompent l'isolement des personnes âgées tout en libérant de grandes maisons pour les familles. Dans le même esprit, l'habitat léger, entre 15 000 et 90 000 euros, rend la propriété accessible sans consommer un seul hectare.

Ces leviers ne s'actionneront pas seuls. Ils supposent une nouvelle mission pour l'État, non pour commander d'en haut, mais pour garantir qu'aucun territoire ne décroche et donner aux communes les moyens d'agir : une DATAR du XXI^e siècle. Concrètement : conditionner les

aides à la réindustrialisation à une implantation dans les bourgs ; soutenir le télétravail à condition qu'il réhabilite le bâti ; décentraliser pour de vrai l'université et la culture, sur le modèle du Louvre-Lens ; et permettre aux communes de récupérer vite les bâtiments à l'abandon. Redonner vie aux petites villes n'est pas une politique de rattrapage : c'est répondre à une aspiration largement partagée, tout en construisant un modèle de développement plus équilibré et plus sobre.

Implication budgétaire

Le recyclage des friches appelle entre 641 et 883 millions d'euros de crédits publics par an, en retenant un effet de levier de 4. L'État n'y consacre que 154 millions d'euros, soit quatre à six fois moins, et la renaturation reste sans ligne dédiée. Le rationnement est mesurable : en 2023, 165 millions d'euros attribués pour 1,2 milliard d'euros de demandes, soit un taux de satisfaction de 14 %. Ce n'est donc pas la demande des collectivités qui manque, mais les crédits. L'écart est finançable : la réforme de la fiscalité foncière documentée par l'Assemblée nationale dégagerait 2 à 5 milliards d'euros de recettes. À l'inverse, renoncer au zéro artificialisation nette (ZAN) reviendrait à accumuler une dette écologique estimée entre 154 et 632 milliards d'euros sur la seule décennie 2020-2030.

Pour en savoir plus, vous pouvez consulter notre [publication](#) sur le sujet



CHAPITRE 4

DONNER À L'EUROPE LES MOYENS DE SES AMBITIONS

Donner à l'Europe les moyens de ses ambitions

Pour un certain nombre de politiques économiques d'avenir, la bonne échelle est européenne. Tout d'abord, parce que tout ne pourra pas être financé au niveau national. Les besoins d'investissement de la transition écologique, de l'ordre de 2 à 3 points de PIB par an, interviennent au moment où les règles budgétaires européennes se durcissent, où les taux sont remontés et où les financements du plan de relance *Next Generation EU* s'éteignent. Pris dans cet étau, les États ont jusqu'ici presque toujours tranché en faveur de la soutenabilité budgétaire, au détriment de leurs ambitions climatiques. C'est ensuite vrai parce que certains de ces investissements relèvent par nature du bien commun européen et de l'échelle supranationale : les financer en commun permettrait des économies d'échelle, une véritable coordination de l'effort et un allègement du poids budgétaire pesant sur chaque État.

Mais l'enjeu dépasse le seul financement : c'est la façon même dont nous concevons les politiques publiques qui doit intégrer ce niveau européen, qu'il s'agisse des règles budgétaires, de la politique monétaire ou des grands instruments d'investissement. Sur ce terrain, les lignes bougent. Les appels répétés de chefs d'État et de hauts

fonctionnaires européens en faveur d'un endettement commun européen, dans le sillage des *eurobonds*, témoignent d'une prise de conscience désormais partagée au plus haut niveau : à l'âge des grandes transformations, l'échelle continentale n'est plus une option parmi d'autres, mais une condition de notre marge de manœuvre.

Pour en savoir plus, vous pouvez consulter notre [rapport](#) sur le sujet.

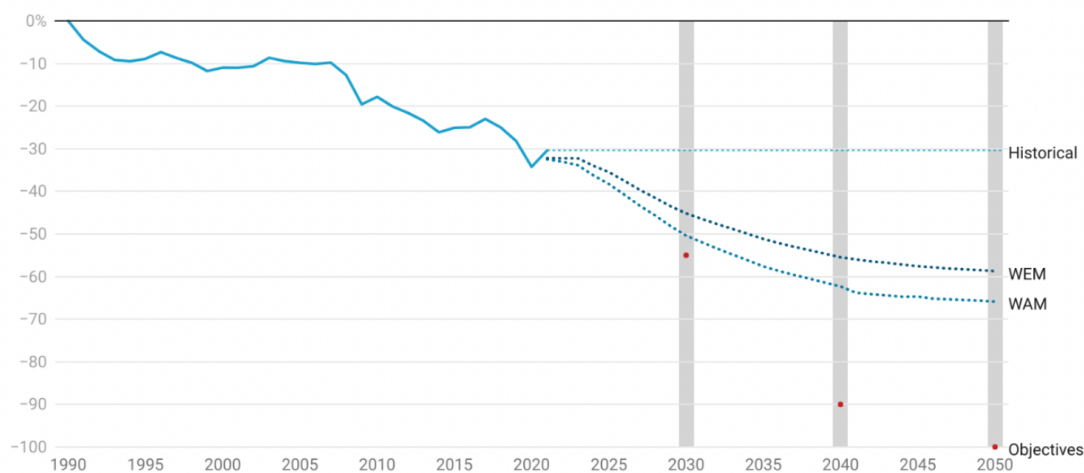
Proposition 14 : Adopter les mêmes règles pour le climat que pour la dette publique

L'architecture budgétaire européenne repose, depuis Maastricht, sur une asymétrie fondamentale : il existe des règles budgétaires contraignantes, dotées d'un appareil de surveillance et de sanction, mais aucune règle climatique de portée juridique comparable. Cette asymétrie n'est pas le fruit du hasard. Les règles budgétaires ont été conçues pour protéger le mandat de stabilité des prix de la BCE, la politique budgétaire devant soutenir l'objectif de la banque centrale, ce qui a installé une hiérarchie explicite des objectifs. Or, les engagements climatiques ne sont pas moins une exigence juridique européenne que la réduction des dettes : la Loi européenne sur le climat de 2021 rend juridiquement contraignants la neutralité en 2050 et l'objectif de -55 % en 2030. La

différence tient à ce que ces objectifs ne sont assortis d'aucun mécanisme de sanction, là où un dérapage budgétaire déclenche procédures et amendes.

Graphique 10 – Les émissions de gaz à effet de serre historiques et projetées et leurs relations avec les objectifs climatiques dans l'Union européenne

Evolution des émissions de GES en pourcentage depuis 1990



Note : WEM signifie « *with existing measures* » (avec les mesures existantes) et décrit la trajectoire projetée des émissions si aucun changement de politique supplémentaire n'est effectué. WAM signifie « *with additional measures* » (avec des mesures supplémentaires) et correspond à un scénario où les États membres adoptent des politiques supplémentaires pour réduire leurs émissions. Les points rouges représentent les objectifs d'émissions de l'Union européenne.

Lecture : les émissions de gaz à effet de serre ont baissé de 30 % entre 1990 et 2020.

Source : [Des règles symétriques européennes](#) (2024)

Cette asymétrie a des conséquences très concrètes. Lorsqu'un État doit arbitrer entre tenir sa trajectoire de déficit dans les clous et maintenir ses investissements de décarbonation à la hauteur de ses engagements, rien ne le force à choisir le second. Pire, le cadre budgétaire est biaisé contre l'investissement public : une dépense de décarbonation alourdit le ratio dette/PIB, et l'ajustement se reporte plus facilement sur l'investissement que sur les

dépenses courantes. Il en résulte un dilemme dont l'Europe ne peut sortir en l'état, alors même que la Commission estime les besoins d'investissement supplémentaires à 2 à 3 % du PIB par an d'ici 2050.

Nous proposons donc de créer des règles climatiques européennes dotées de la même portée juridique que les règles budgétaires. Complémentaires des

engagements existants (*Fit for 55*, neutralité 2050), elles reposeraient sur trois piliers. D'abord, **une obligation de résultat**, calée sur la trajectoire de décarbonation que chaque État a déjà transmise à la Commission dans le cadre de ses plans nationaux énergie-climat. Ensuite, **une obligation de moyens**, sous la forme d'un plancher d'investissement public dans la décarbonation, calibré pour rendre l'objectif de résultat atteignable : c'est la contrepartie indispensable, celle qui distingue une règle crédible d'une simple injonction. Enfin, **un dispositif de surveillance et d'alerte** confié à un Haut Conseil des finances publiques climatique européen, sur le modèle des institutions budgétaires indépendantes, qui évaluerait chaque année l'écart entre la trajectoire prévue et la trajectoire effective de chaque État, et pourrait déclencher des procédures de mise en conformité comparables à la procédure pour déficit excessif, appuyées, au besoin, sur des pénalités financières ou sur la conditionnalité des fonds européens.

L'enjeu de calibrage est décisif, et il faut tirer les leçons de l'échec relatif des règles budgétaires leur rigidité : leur manque de crédibilité, leurs suspensions à répétition. Des règles climatiques trop rigides ou déconnectées des moyens réels seraient vouées au même sort. C'est pourquoi l'obligation de moyens et l'obligation de résultat doivent aller de pair, idéalement adossées à un financement européen dédié : il ne s'agit pas d'ajouter une contrainte punitive, mais de garantir à chaque État à la

fois une cible et les moyens de l'atteindre. C'est d'ailleurs l'intérêt bien compris de tous : une transition retardée coûterait plus cher à terme.

Sans ce rééquilibrage, l'Union européenne continuera de tenir un discours climatique ambitieux qu'elle ne se donne pas les moyens institutionnels de mettre en œuvre.

Implication budgétaire

La mesure est institutionnelle : créer des règles climatiques et un Haut Conseil indépendant ne coûte presque rien. Sa portée budgétaire tient à ce qu'elle impose : un plancher d'investissement public dans la décarbonation, de l'ordre de 2 à 3 % du PIB par an d'ici 2050 selon la Commission. Il ne s'agit pas d'une dépense nouvelle décidée ici, mais de la sanctuarisation d'investissements de toute façon nécessaires pour tenir des engagements déjà juridiquement contraignants. Sa vraie logique est celle d'une assurance : mieux vaut financer la transition à temps que la subir, un report du démarrage à 2030 coûtant, selon la Banque de France, deux points de PIB à l'horizon 2050. Pour être soutenable, l'obligation de moyens devrait toutefois être adossée à un financement européen dédié.

Pour en savoir plus, vous pouvez consulter notre [publication](#) sur le sujet.

**Proposition 15 : Créer un
Fonds européen pour le
futur**

L'idée d'un financement commun de la transition fait son chemin, mais elle bute toujours sur le même obstacle, éminemment politique : personne ne veut payer pour les autres. Les États membres sont pourtant pris dans un étau. D'un côté, ils doivent investir massivement pour tenir leurs objectifs de réduction d'émissions ; de l'autre, les règles budgétaires et la remontée des taux limitent leurs marges. Jusqu'ici, ils ont presque toujours tranché en faveur du budget, au détriment du climat : en France, le rabet de 2,1 milliards d'euros sur les crédits écologiques, début 2024, en fut l'illustration la plus nette. Un fonds commun desserrerait cet étau. Mais tant que la question « qui contribue, et qui reçoit ? » reste en suspens, aucun pays ne s'engagera. C'est donc par là qu'il faut commencer.

Notre proposition est de fonder ce fonds sur une règle simple et défendable devant les opinions publiques : contribuent davantage les pays qui ont le plus émis par le passé et qui en ont le plus les moyens ; reçoivent davantage ceux dont les besoins de transition sont les plus lourds, dont les marges budgétaires sont les plus étroites, et dont certaines régions sont les plus exposées aux bouleversements économiques et sociaux de la transition.

Ces critères, négociés entre États et appelés à évoluer dans le temps, ne se résumeraient pas au seul poids démographique ou économique de chaque pays : ils répartiraient l'effort selon la responsabilité et la capacité de chacun. C'est cette logique de justice qui rendra l'accord politiquement possible.

Trois arguments devraient peser dans la négociation. D'abord, les citoyens le réclament : 83 % des Européens souhaitent que l'Union investisse massivement dans les énergies renouvelables. Ensuite, l'urgence du calendrier : le grand plan de relance européen, *Next Generation EU*, s'éteint en 2026 et laisse un vide qu'aucun budget national ne comblera seul : les besoins d'investissement supplémentaires atteignent 2 à 3 % du PIB par an, quand le respect des seules règles budgétaires imposerait déjà aux États environ 2,5 points de PIB d'économies en quatre ans, un effort difficilement tenable. Enfin, l'ordre de grandeur est atteignable : un fonds doté d'environ 65 milliards d'euros par an, comparable aux subventions annuelles du plan de relance actuel, suffirait déjà à prendre en charge une part des investissements que ni le marché ni les États ne financent.

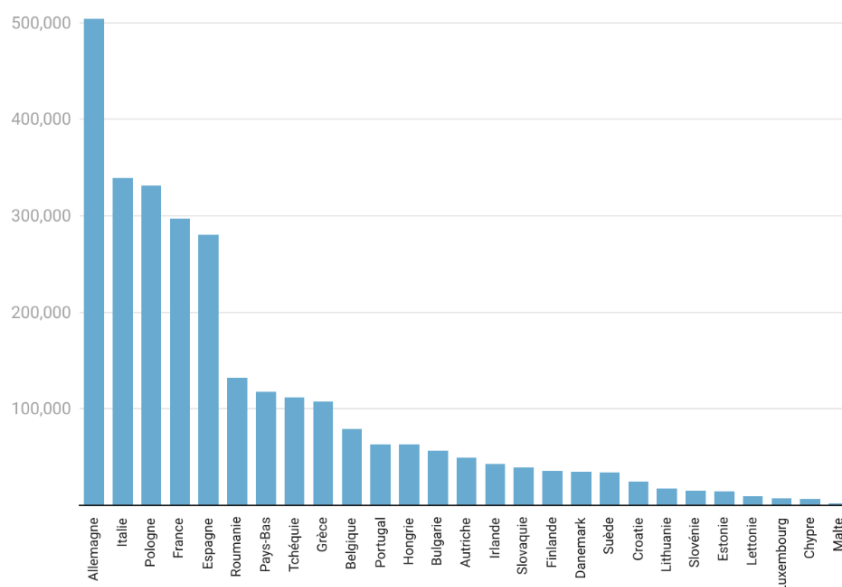
Car c'est bien là sa vocation : financer en priorité, par des subventions, les investissements peu rentables ou relevant par nature du bien commun européen, aujourd'hui mal couverts tant par le secteur public que privé. Des prêts concessionnels

ou des garanties, notamment via la Banque européenne d'investissement, pourraient les compléter. Un tel financement commun permettrait des économies d'échelle, une planification coordonnée de l'effort, et allégerait d'autant le poids budgétaire pesant sur chaque État. Sa réussite suppose toutefois un préalable méthodologique : estimer, selon une méthode harmonisée, les besoins de financement de chaque pays ; c'est la condition d'une répartition transparente et incontestable.

Enfin, une telle structure ne servirait pas qu'au climat. Dans le contexte géopolitique actuel, elle pourrait demain financer d'autres priorités existentielles telles que la défense, la souveraineté économique et énergétique, qui rejoignent d'ailleurs souvent les objectifs climatiques. Ce fonds n'est donc pas qu'un instrument budgétaire : c'est un moyen concret de « faire l'Europe ».

Graphique 11 – Objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) pour chaque pays européen

Volume d'émissions de GES à réduire par chaque État membre d'ici 2030, d'après leurs objectifs de réduction des émissions et leur niveau d'émission de 2005.



Lecture : l'Allemagne doit réduire d'un peu plus de 500 000 tonnes ses émissions de GES d'ici à 2030.

Source : [Mettre en place un Fonds européen pour le climat](#), Institut Avant-garde, 2024.

Implication budgétaire

Doté d'environ 65 milliards d'euros par an, l'ordre de grandeur des subventions

annuelles de *Next Generation EU*, le fonds reposerait avant tout sur des contributions des États (d'éventuelles ressources propres européennes ne pouvant, seules, suffire),

réparties selon des clés reflétant le poids économique, la responsabilité (émissions passées) et la capacité de financement de chacun. Privilégier les subventions aux prêts est décisif : un prêt européen ne soulage guère un État endetté, quand une subvention allège réellement son budget. Pour la France, le solde net dépendra des clés négociées : contributrice nette sur les

critères classiques (population, PIB), comme dans NGEU, elle verrait sa position rééquilibrée par les critères climatiques (émissions historiques à l'abondement, retard sur la trajectoire 2030 à l'allocation).

Pour en savoir plus, vous pouvez consulter notre [rapport](#) sur le sujet.



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 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.

ANNEXE – Bilan budgétaire des mesures

Proposition	Coût	Recette / Financement	Effet net
1. Pérennité des dépenses d'investissements climat	Porter l'investissement public climatique de 16,3 Md€ à environ 60 Md€ par an à compter de 2030, soit environ 43,5 Md€ de dépenses publiques supplémentaires par an	Combinaison des autres mesures proposées dans la note ; ressources dédiées pouvant notamment être mobilisées par la caisse d'amortissement de la dette climatique, comme les bons spéciaux de la proposition 3	Objectif de compensation par les autres mesures de la note
2. Emprunts spéciaux	Pas une dépense nouvelle : montant emprunté puis remboursé. Le seul coût est un léger surcoût de financement et avantage fiscal mais plafonné	10 à 15 Md€ levés par an auprès des ménages	Coût budgétaire net limité à court terme, le surcoût pouvant être compensé à terme par une moindre volatilité des taux
3. Réduction du coût de la dette	Coût de mise en œuvre quasi nul, hors éventuelle prime de terme liée à l'allongement de la maturité, mais peut être fait au moment où la courbe est quasi plate	Économies sur la charge d'intérêts : jusqu'à 3 Md€ d'exposition évitée par point d'inflation, selon la réduction de la dette indexée ; gains supplémentaires possibles sur la dette mutualisée	Gains potentiels importants à moyen terme grâce à la moindre exposition à l'inflation, aux chocs de taux et à la mutualisation européenne
4. Banques publiques d'investissement	Neutre : hors périmètre de la dette maastrichtienne, et à volume constant (réorientation, pas augmentation)	Réorientation des financements existants de Bpifrance et de la Caisse des dépôts vers la transition, avec un effet de levier accru à capital constant ; mobilisation	Effet neutre sur le déficit et la dette en principe, avec un risque budgétaire contingent limité

ANNEXES

BILAN BUDGÉTAIRE DES MESURES

Proposition	Coût	Recette / Financement	Effet net
1. Pérennité des dépenses d'investissements climat	Porter l'investissement public climatique de 16,3 Md€ à environ 60 Md€ par an à compter de 2030, soit environ 43,5 Md€ de dépenses publiques supplémentaires par an	Combinaison des autres mesures proposées dans la note ; ressources dédiées pouvant notamment être mobilisées par la caisse d'amortissement de la dette climatique, comme les bons spéciaux de la proposition 3	Neutre. Objectif de compensation par les autres mesures de la note.
2. Emprunts spéciaux	Pas une dépense nouvelle : montant emprunté puis remboursé. Le seul coût est un léger surcoût de financement et avantage fiscal mais plafonné	10 à 15 Md€ levés par an auprès des ménages	Neutre. Coût budgétaire net limité à court terme, le surcoût pouvant être compensé à terme par une moindre volatilité des taux
3. Réduction du coût de la dette	Coût de mise en œuvre quasi nul, hors éventuelle prime de terme liée à l'allongement de la maturité, mais peut être fait au moment où la courbe est quasi plate	Économies sur la charge d'intérêts : jusqu'à 3 Md€ d'exposition évitée par point d'inflation, selon la réduction de la dette indexée ; gains supplémentaires possibles sur la dette mutualisée	Positif. Gains potentiels importants à moyen terme grâce à la moindre exposition à l'inflation, aux chocs de taux et à la mutualisation européenne
4. Banques publiques d'investissement	Neutre : hors périmètre de la dette maastrichtienne, et à volume constant (réorientation, pas augmentation)	Réorientation des financements existants de Bpifrance et de la Caisse des dépôts vers la transition, avec un effet de levier accru à capital constant ; mobilisation notamment du Fonds d'épargne et du Plan Climat de Bpifrance, doté de 35 Md€ d'ici 2028	Effet neutre sur le déficit et la dette en principe, avec un risque budgétaire contingent limité
5. Taux d'intérêt différenciés verts/bruns	Nul pour l'État. Coût modeste lié aux TLTRO verts supporté par l'Eurosystème (moindre revenu de refinancement), qui pourrait être compensé par des TLTRO bruns pénalisant les activités polluantes	Évite la contraction des investissements de résilience à chaque hausse de taux et évite des coûts importants à long terme	Effet neutre sur les finances publiques françaises à court terme ; coûts futurs importants potentiellement évités
6. Réforme des régimes d'aides aux entreprises	Coût administratif non chiffré lié à la création du registre, au contrôle des conditions et au suivi des objectifs	Un peu plus de 42 Md€ de recettes potentielles à court et moyen terme, grâce à la suppression ou à la rationalisation d'aides fiscales et d'exonérations de cotisations sociales	Effet budgétaire positif, potentiellement supérieur à 42 Md€, hors coûts de mise en œuvre
7. Instrument européen type IRA	Ne pèse pas sur le budget national. Dépense fiscale européenne, automatique et proportionnée au recours des entreprises. Plafond global et clause de revue indispensables	Ressource propre européenne assise sur les entreprises	Effet neutre sur le budget national

BILAN BUDGÉTAIRE DES MESURES

Proposition	Coût	Recette / Financement	Effet net
8. Nucléaire	Programme de six EPR2 estimé à 67 Md€ par EDF, non finançable sans prêt public bonifié et contrat pour différence	Prêt public à taux avantageux, garantie de prix et mobilisation d'un consortium d'industriels et de collectivités sur le modèle Mankala	Positif. Réduction du coût du nucléaire en transférant une partie de l'investissement initial et du risque de dépassement
9. EnR au service des territoires	Quasi nul : relève du cadre réglementaire. Le fonds de partage de la valeur (art. 93 loi APER) est abondé par les développeurs	Léger gain fiscal (moindre défiscalisation des dons volontaires actuels). Acceptabilité des projets accrue de 20 à 40 %	Effet budgétaire positif, avec coûts de recours et d'annulation évités
10. Sobriété métallique	Coût limité au pilotage de la stratégie. Le bonus-malus au poids est calibrable pour être neutre. Seul le développement des alternatives à la voiture suppose un investissement réel, non chiffré	Bonus-malus au poids calibré pour s'autofinancer, les malus sur les véhicules lourds finançant les bonus sur les véhicules légers	Légèrement négatif. Mesure autofinancée, sauf le développement des alternatives à la voiture
11. Sécurité sociale climatique	10 Md€/an, soit +5 Md€ par rapport au système actuel (sécheresse : 3,4 Md€ ; recul du trait de côte : 900 M€)	Cotisation climatique remplaçant les primes privées : 5,4 % sur la base de la taxe foncière (179 Md€ en 2022) = 9,85 Md€/an. Autofinancé	Dispositif quasiment équilibré ; besoin résiduel d'environ 150 M€ par an, sous réserve des arrondis du chiffrage
12. Assurance salariale	180 à 480 M€/an pour une dizaine de branches, 4,8 M de salariés, 18 % de l'emploi	Cotisation de 0,2 % de la masse salariale de ces branches. Autofinancé, hors budget de l'État	Dispositif autofinancé ; effet neutre sur le budget de l'État
13. Petites villes et campagnes	487 à 729 M€ de crédits publics supplémentaires par an pour le recyclage des friches, afin de porter les financements actuels de 154 M€ à 641–883 M€	Réforme de la fiscalité foncière : 2 à 5 Md€ de recettes	Effet budgétaire potentiellement positif de 1,3 à 4,5 Md€ par an, si les recettes de la réforme sont intégralement retenues
14. Règles symétriques climat/dette	Coût institutionnel marginal. L'engagement porte sur un plancher d'investissement public, à situer dans des besoins totaux de 2 à 3 % du PIB/an	Adossé à proposition 15	Neutre
15. Fonds européen pour le futur	65 Md€/an au niveau européen, comparable aux subventions annuelles de NextGenerationEU. Allège d'autant les budgets nationaux	Contributions des États membres, complétées éventuellement par des ressources propres européennes ; subventions reçues selon les besoins de transition et les critères climatiques	Indéterminé. Solde net pour la France dépendant des clés de contribution et d'allocation négociées

institutavantgarde.fr

45, rue de Sèvres, Paris VI^e