

Tenir la distance

Pour une pluriannualité
budgétaire verte

RAPPORT

SEPTEMBRE 2026



INSTITUT
AVANT-GARDE

AVANT-PROPOS

Nous avons pris l'habitude d'opposer deux prudences. La première commande de tenir les comptes, de ramener le déficit sous les trois points de PIB et de ne pas transmettre à ceux qui viendront après nous une dette qu'ils n'auraient pas choisie. La seconde commande d'investir maintenant dans la transition, parce que chaque année perdue rend la suivante plus coûteuse. Présentées ainsi, ces deux exigences paraissent inconciliables, et l'arbitrage se règle chaque automne au détriment de la seconde.

Ce rapport soutient que cette opposition repose sur une asymétrie comptable. Nos règles budgétaires savent chiffrer le coût de l'action climatique ; elles ne savent pas chiffrer celui de l'inaction. Elles comparent donc une dépense bien réelle à un monde qui n'existe pas, celui où le climat ne changerait pas.

Une fois ce contrefactuel corrigé, la hiérarchie des risques s'inverse.

Reste alors la question que ce travail entend poser : comment tenir un engagement de long terme dans un cadre qui se décide chaque année ? Nous défendons ici l'idée qu'une pluriannualité budgétaire verte n'est pas une dérogation à la discipline budgétaire, mais sa condition.

—

SYNTHÈSE

La France s'est engagée à réduire ses émissions de moitié en 2030 et à atteindre la neutralité carbone en 2050. Elle dispose pour cela d'une architecture programmatique dense, mais d'aucun instrument budgétaire capable de protéger les dépenses de transition des arbitrages annuels. Ce rapport documente cet écart, en analyse les ressorts juridiques, et en chiffre le coût.

Un effort insuffisant, et désormais déclinant

L'investissement bas-carbone, tous acteurs confondus, a presque doublé en quinze ans, de 60 milliards d'euros en 2011 à 113 milliards d'euros en 2024. Il reste pourtant très en deçà des besoins : selon I4CE, tenir les objectifs de 2030 suppose 87 milliards d'euros supplémentaires par an.

Or la dynamique s'est retournée. L'année 2024 est la première depuis 2011 à enregistrer une baisse, de 116 à 113 milliards d'euros, alors qu'elle était alors l'année la plus chaude jamais mesurée. Côté public, ce reflux s'est prolongé dans la loi de finances pour 2025 : baisse de 7,7 % des autorisations d'engagement climatiques, division par deux de l'aide aux véhicules propres, par trois du soutien aux transports collectifs.

Le déséquilibre est le plus marqué du côté de la puissance publique. Depuis 2011, les investissements bas-carbone des entreprises ont plus que doublé, à 47 milliards d'euros, et ceux des ménages sont passés de 10 à 25 milliards d'euros, quand ceux du secteur public ne progressaient que de 5 à 8 milliards d'euros, dont une moitié par simple effet prix. La raison tient largement aux collectivités, premier investisseur public avec 58 % du total, à qui il est demandé de faire plus à ressources contraintes.

Un cadre programmatique juridiquement désarmé

La France ne manque pas de documents stratégiques : elle manque d'une contrainte. Ni la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC), ni la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), ni le Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) n'imposent d'obligation de dépense. Surtout, la loi de programmation sur l'énergie et le climat (LPEC) prévue pour 2023 n'a jamais vu le jour : la PPE 3, adoptée par décret en février 2026, se réfère donc à des objectifs non actualisés et reste aisément réversible. Ce défaut de solidité juridique explique que l'ambition affichée coexiste avec un effort financier déclinant.

La pluriannualité, versant budgétaire de la planification

Ce rapport propose de lire la transition comme l'occasion d'un rapprochement vers une plus grande discipline publique. Il s'agit d'aller vers un système qui hiérarchiserait les actifs par leur contribution à la décarbonation, et plus généralement à la collectivité avant de les hiérarchiser par leur rentabilité.

Cette exigence n'a rien d'exotique. Le Plan, les contrats de plan État-Région, France 2030, ou les autorisations de programme et crédits de paiement des collectivités attestent d'une pluriannualité « de fait » relativement ancienne, qui a coexisté sans heurt avec le principe d'annualité. Elle répond à une contrainte propre à l'investissement : ses délais de décaissement et de construction se comptent en années. La question posée est donc de savoir si cette pluriannualité « de fait » suffit, ou s'il faut la rendre contraignante en droit.

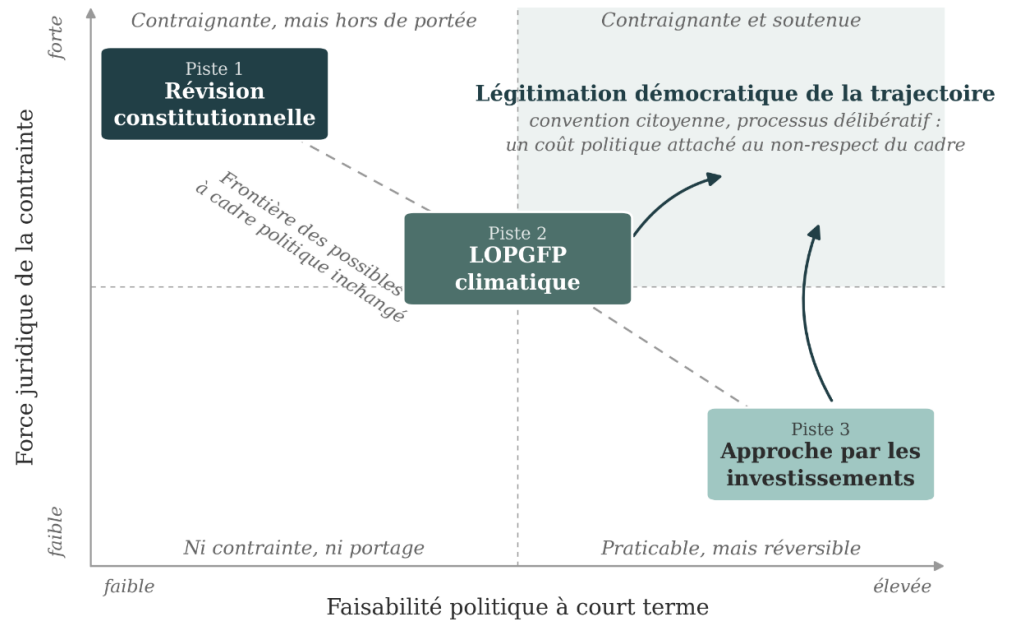
Trois véhicules juridiques, trois séries d'obstacles

La décision du Conseil constitutionnel n° 2012-653 DC du 9 août 2012 contraint toute décision de droit, en rappelant que l'annualité découle de la Constitution, tout en ouvrant une voie alternative par la loi organique.

Nous ouvrons trois pistes :

- **La révision constitutionnelle**, limitée aux seules dépenses de transition, offrirait la garantie la plus forte, mais se heurte à l'absence de majorité et à la rigidité du véhicule face à un cadre européen mouvant.
- **La loi organique** est la voie la plus accessible : sur le modèle de la transposition du TSCG, elle porterait une LPEC renforcée, calée sur la périodicité de la SNBC, et confierait au Haut Conseil pour le climat (HCC) un contrôle *ex ante* sur le modèle du Haut Conseil des finances publiques (HCFP).
- **L'approche par les investissements**, enfin, généraliserait les outils existants sans créer de cadre nouveau, au prix d'une moindre protection mais aussi une faisabilité bien supérieure. **Il faut un grand plan d'investissement pour la transition en France, mais il ne sera pas effectif sans légitimation démocratique.**

Contrainte juridique et faisabilité politique



Lecture : chaque piste est positionnée selon la force juridique de la contrainte qu'elle ferait peser sur les lois de finances annuelles (axe vertical) et sa faisabilité politique à court terme (axe horizontal). Le positionnement est qualitatif et traduit l'analyse développée dans ce chapitre ; les axes ne sont pas gradués.

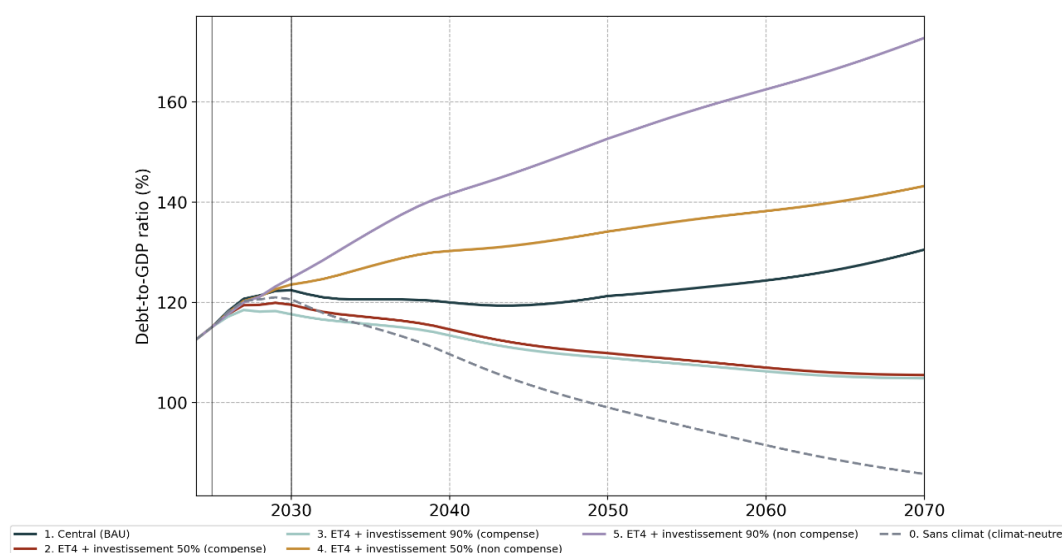
Une hiérarchie des risques budgétaires inversée

Une pluriannualité verte est d'autant plus nécessaire que nos modèles de prévision de la dette publique, dont celui de la Commission européenne, sont partiellement aveugles. Ils comptent le coût des dépenses climatiques, mais jamais les dommages qu'elles permettent d'éviter. Pour montrer l'importance de prendre en compte les dommages climatiques, nous étendons le modèle d'analyse de soutenabilité des dettes de la Commission pour y intégrer les effets du changement climatique sur la croissance à long terme, sur le coût budgétaire des catastrophes, les primes de risques, et les effets de l'érosion de l'assiette fiscale des taxes sur l'énergie.

Intégrer les effets du changement climatique modifie la hiérarchie des soutenabilités environnementale et budgétaire (voir ci-dessous). Dans un monde sans changement climatique mais où des efforts suffisants sont mis en place, la dette reviendrait à 86 % du PIB en 2070. Mais ce monde n'existe pas : nous estimons que quand nous prenons en compte les effets du changement climatique sur la dynamique de la dette publique française, **investir dans la transition, à condition que ce soit financé par réallocation des dépenses et/ou de nouvelles recettes, conduirait à un abaissement la dette**

d'environ 25 points par rapport à l'inaction. Toutefois, les modalités de financement des investissements importent également : si la puissance publique prend en charge la moitié des investissements climat mais les finance par le déficit, la dette publique augmentera tout de même de 13 points en 2070 par rapport à l'inaction.

Trajectoires de dette publique selon les scénarios, 2025-2070



Note : Scénario 0 (climat-neutre) : évolution de la dette publique jusqu'en 2070 sans prise en compte du changement climatique. Scénario 1 (Central [BAU]) : dette publique avec prise en compte du changement climatique mais à politique de lutte contre le changement climatique inchangée. Scénarios 2, 3 et 5 (ET4) : dette publique avec prise en compte du changement climatique selon la stratégie de financement des investissements supplémentaires nécessaires pour arriver à la neutralité climatique.

Lecture : en 2070, la dette atteint environ 130 % du PIB dans le scénario d'inaction climatique, 105 % dans les scénarios où les investissements de transition sont financés entièrement par des réallocations de dépenses ou bien une augmentation des recettes et jusqu'à 173 % dans le scénario où l'État prend en charge 90 % des investissements pour la transition mais les finance par la dette.

Source : calculs des auteurs, extension climat du modèle DSA de la Commission européenne.

Ces résultats sont une borne prudente des effets du changement climatique sur la dynamique de la dette. Le modèle ne crédite les investissements d'aucun effet sur la croissance à long terme et ne retient que la moitié des dommages catastrophiques. Ses hypothèses nous conduisent à sous-estimer l'avantage des investissements pour la transition sur les dynamiques budgétaires.

Dettes publiques en 2070 selon les scénarios

Scénario	Dettes 2070 (% du PIB)	vs monde sans changement climatique (pts)	vs inaction (pts)
S0 : Monde sans changement climatique	86	réf.	-45
S2 : Compensé, part publique 50 %	106	+20	-25
S3 Compensé, part publique 90 %	105	+19	-26
S1 : Central — inaction	130	+45	réf.
S4 : Non compensé, part publique 50 %	143	+58	+13
S5 : Non compensé, part publique 90 %	173	+87	+42

Lecture : si la puissance publique prend à sa charge 50 % des investissements mais les finances par des efforts budgétaires, cela laisse la dette environ 25 points de PIB en dessous du scénario d'inaction en 2070 ; le même investissement financé par déficit la laisse 13 points au-dessus.

Source : calculs des auteurs.

Les effets du changement climatique impacteront les dynamiques budgétaires au-delà de 2050, d'où l'importance d'une pluriannualité verte dès aujourd'hui pour assurer la soutenabilité de notre dette à long terme. Une politique peut paraître prudente à court terme, y compris en réduisant les investissements pour la transition, mais être imprudente à l'échelle où se joue la soutenabilité réelle de la dette. C'est cette myopie que la pluriannualité budgétaire verte entend corriger : exercer une discipline budgétaire sur le bon horizon temporel pour enfin investir au niveau de nos ambitions et de nos engagements.

LES AUTEURS DU RAPPORT



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



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



Idriss Najjar est étudiant en master Economies et Sociétés à l'EHESS, Paris Dauphine-PSL et Mines PSL. Actuellement stagiaire à l'Institut en année de césure, il travaille en histoire de la pensée économique sur l'expertise économique des instituts de conjoncture. Il s'intéresse également à la sociologie de l'action publique et aux politiques de transition à échelle locale.

Nous remercions infiniment les différentes personnes qui ont accepté d'échanger avec nous lors de la préparation de ce rapport, notamment Selma Mafhouz, Antoine Jourdan, François Thomazeau, Galaad Defontaine, Pierre Boyer, Logan Gourmand, et les équipes du bureau TRECO 1 à la direction Générale du Trésor.



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 Deutscher Zukunfts : si les désaccords entre nos gouvernements sont nombreux, il existe un courant intellectuel uni en faveur du changement.

institutavantgarde.fr

45, rue de Sèvres, Paris VI^e